

doc. dr. sc. Frane Staničić<sup>1</sup>

# SUDJELOVANJE JAVNOSTI I PRISTUP PRAVOSUĐU U PROCESIMA PROSTORNOG PLANIRANJA\*

Pregledni rad / Review

UDK 711:342.56

*Prostorno planiranje iznimno je značajno za svaku državu. Prostor je ograničeni resurs kojega treba štiti i planski koristiti odnosno popunjavati. Prostorno planiranje predstavlja izraz svjesnog nastojanja za uređenjem prostora, imajući za cilj postizanje najboljeg mogućeg, ili barem najmanje lošeg, načina korištenja i očuvanja prostora. Dakako, radi se o postupcima koji su od najveće važnosti za fizičke i pravne osobe. Zbog toga je iznimno važno osigurati sudjelovanje javnosti u postupcima i procedurama koje su vezane za prostorno planiranje. U ovom radu autor će analizirati važnost prostornog planiranja i oblike prostornog planiranja. Potom će se analizirati sudjelovanje javnosti u izradi prostornih planova, kao i u drugim procesima vezanim za prostorno planiranje, s posebnim naglaskom na izdavanje lokacijskih dozvola.*

**Ključne riječi:** prostorno planiranje, prostorni plan, sudjelovanje javnosti, lokacijska dozvola.

## 1. Uvod

Prostorno je uređenje danas u Republici Hrvatskoj uređeno Zakonom o prostornom uređenju (dalje u tekstu: Zakon)<sup>2</sup> koji je zamijenio dotadašnji Zakon o prostornom uređenju i gradnji (ZPUG)<sup>3</sup>. ZPUG je u osnovi predstavljao odstupanje od dotadašnjeg zakonodavnog uređenja prostornog uređenja i gradnje. Naime, ZPUG-om su po prvi put povezana upravna područja prostornog uređenja i gradnje u jedinstven sustav, uključujući i određene postupke na području zaštite okoliša, te su njime u hrvatski pravni sustav uvedeni instrumenti kojima se omogućuje uređenje građevinskog zemljišta u naselju.<sup>4</sup> Osim toga je ZPUG označio stvarno decentraliziranje izdavanje dozvola odnosno akata potrebnih za građenje i uporabu građevina te obavljanje drugih poslova s tim u vezi.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

<sup>2</sup> Ovaj rad nastao je u okviru projekta „Novi hrvatski pravni sustav“ Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

<sup>3</sup> NN 153/13.

<sup>4</sup> NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12.

<sup>5</sup> Bienenfeld, Josip, *Prijedlog Zakona o prostornom uređenju i gradnji*, Pravo i porezi, br. 6 (2007.), str. 18.

<sup>6</sup> *Ibid.*, str. 19.

Zakon uređuje sustav prostornog uređenja: ciljeve, načela i subjekte prostornog uređenja, praćenje stanja u prostoru i području prostornog uređenja, uvjete planiranja prostora, donošenje Strategije prostornog razvoja Republike Hrvatske, prostorne planovi uključujući njihovu izradu i postupak donošenja, provedbu prostornih planova, uređenje građevinskog zemljišta, imovinske institute uređenja građevinskog zemljišta i nadzor nad njegovom provedbom.

Prostorno je uređenje iznimno značajno za svaku državu, prostornim planovima<sup>6</sup> propisuje se način korištenja prostora. Valja imati na umu da je prostor ograničeni resurs i da ga shodno tome treba oprezno koristiti, imajući na umu budućnost i njegovu ograničenost. Prostorni plan predstavlja izraz svjesnog nastojanja za uređenjem prostora, imajući za cilj postizanje najboljeg mogućeg, ili barem najmanje lošeg, načina korištenja i očuvanja prostora.<sup>7</sup> Planiranje u prostoru podrazumijeva razmatranje razvojnih potreba i prikladnosti specifičnih mjera, funkcija i namjena površina s obzirom na obilježja određenoga područja. Ako društvo svjesno utječe na procese u prostoru, to se naziva planiranjem, a prostorni plan je nacrt kojim se određuje kako prostor najbolje koristiti u danom vremenu.<sup>8</sup>

Upravo zbog važnosti prostornog planiranja, neophodno je postojanje nadzora javnosti nad donošenjem prostornih planova i nad donošenjem pojedinačnih akata kojima se dozvoljavaju zahvati u prostor koji moraju biti u skladu s prostornim planom. Javnost mora imati uvid u cjelokupni proces donošenja prostornih planova svih razina, kako bi na vrijeme mogla utjecati na eventualne greške i/ili nezakonitosti. Ovo se posebno odnosi na pitanja zaštite okoliša i kvalitetnog upravljanja prostornom. Dodatno, poseban se naglasak mora staviti na obvezu omogućavanja javnosti da sudjeluje u postupcima izdavanja pojedinačnih akata – lokacijskih dozvola koje se izdaju temeljem Zakona. Osim toga, nužno je omogućiti javnosti ne samo sudjelovanje u postupku njihovog izdavanja, nego i osporavanje jednom izdanih lokacijskih dozvola pred upravnim sudovima.

## 2. Povijesni razvoj prostornog planiranja na području Hrvatske

Prostorno je planiranje prisutno na području Hrvatske od najdavnijih vremena. Planske akcije uređenja neposredne nastanjene okolice javljaju se već u starom vijeku, o čemu svjedoči pravilan raspored ulica i važnijih objekata u drevnim naseljima. Pretečom modernoga prostornog uređenja, primjerice, na području današnje Šibensko-kninske županije može se smatrati Šibenski statut, koji nastaje između 13. i sredine 16. stoljeća, kada se oblikuje i urbana fizionomija današnje povijesne jezgre Šibenika. Urbanističke odredbe u Statutu odnose se na propise o izgradnji i popravku zgrada, kao i odredbe o javnom redu i gradskoj higijeni. U prvoj četvrtini 14. stoljeća nastao je i Statut grada Skradina, povijesno i geografsko

<sup>6</sup> Pod "prostornim planom" treba podrazumijevati planove većih geografskih prostora u kojima se gradovi javljaju kao točke, kao i planove vangradskih prostora. Neispravno je naziv "prostorni plan" miješati s nazivom "urbanistički plan" (koji se odnosi na prostor unutar naselja i neposrednu okolicu), kao što se javlja tendencija da ih se uzima kao sinonime. V.: Marinović-Uzelac, A.: *Teorija namjene površina u urbanizmu*, Zagreb, Tehnička knjiga, 1989., str. 92.

<sup>7</sup> Marinović-Uzelac, Ante, *Regionalizacija iz vidokruga prostornog planiranja, Društvena istraživanja*, br. 1. (1992.), str. 69.

<sup>8</sup> Radeljak, Petra, *Prostorno planiranje na području Šibensko-kninske županije od druge polovice 20. stoljeća*, *Sociologija i prostor*, 50 (2012). br. 3., str. 346.

vrelo koje daje okvirnu sliku o društveno-ekonomskim značajkama, ustroju i pravnom sustavu Skradina 14. stoljeća, a tek poneka odredba odnosila se na uređenje prostora.<sup>9</sup>

Možemo pratiti razvoj prostornog planiranja i ruralnih sredina i kroz 19. stoljeće, za što nam mogu poslužiti primjeri pustara i planiranih sela. Pustare su nova prostorna organizacija koja će prostorno-funkcionalno biti prilagođena suvremenim načelima poljoprivredne proizvodnje. Izgrađuje se petnaestak novih proizvodno-stambenih jedinica, naselja, tzv. pustare. Građene su planski, primjenom sustava *zoninga*, ali ne po istoj matrici koja se ponavlja nego je svaka pustara prilagođavana pojedinačnoj situaciji. Na pustarama se najprije grade gospodarske zgrade, a kasnije i stanovi. Osnovna prostorna jedinica svake pustare jest proizvodna jedinica - gospodarsko dvorište, dok su zgrade za stanovanje bile grupirane i najviše stotinjak metara udaljene od gospodarskog dvorišta.<sup>10</sup> Poznate su pustare dunavskog područja Mirkovac, Jasenovac, Brestovac, Zlatna Greda, Sokolovac, Šebešir i Kozjak, a dravskog područja Malo Kneževo (središnje upravno naselje), Sudarač, Zeleno Polje i Širine.<sup>11</sup> Drugi primjer planiranja ruralnih naselja jest prikaz planiranog preseljenja sela s lijeve na desnu obalu Drave, na prostoru današnje Koprivničko-križevačke županije. Selo Ferdinandovac, prvobitno Brod (neko vrijeme Jelačićevo) preseljeno je zbog čestog plavljenja Drave, a time i zbog pojave različitih bolesti. Uz prethodno odobrenje cara, cijelo selo planski su regulirali vojni inženjeri u smjeru sjever jug, sa šest pokrajinskih ulica istok zapad i trgom usred sela. Cijelo selo izgrađeno je uz pomoć vojske 1844. g. Tako je 830 stanovnika preseljeno u jednom danu u 83 novoizgrađene drveno-zemljane kuće.<sup>12</sup>

Za razliku od lokalne razine, planiranje na regionalnoj i nacionalnoj razini mlada je društvena djelatnost, čija se institucionalizacija na zakonodavnim osnovama javlja tek između dva svjetska rata, odnosno, u većini zemalja, nakon Drugoga svjetskog rata. Razvoj poslijeratnoga planiranja u Hrvatskoj pratila je odgovarajuća zakonodavna osnova, koja je, među ostalim, propisivala vrste prostornih planova koje su izrađivane na svim razinama – od republičke/državne, preko makroregionalne i regionalne, do lokalne razine.<sup>13</sup>

Kroz posljednjih pola stoljeća u Hrvatskoj je donesen niz zakona i pravilnika koji prate i reguliraju prostorno uređenje. Glavni dokumenti prostornoga uređenja propisivani su kroz pet osnovnih zakonskih akata. Prvi poslijeratni Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju<sup>14</sup> donesen je 1961., a njime se propisuje izrada urbanističkoga i regionalnoga prostornog plana. Urbanističkim planom usmjerava se prostorni razvoj naselja; za pojedine dijelove naselja urbanistički plan može se razraditi urbanističkim projektima. Za manja naselja može se donijeti odgovarajuća odluka koja zamjenjuje urbanistički plan. Regionalni prostorni plan pak donosi se za šira područja ako razvoj većega broja naselja zahtijeva prostorno usklađivanje općih uvjeta razvoja.<sup>15</sup> Sljedeći, Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta<sup>16</sup> donesen je 1973., s elaboriranijim sustavom planova prostor-

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Kranjčević, Jasenka, *Prilog poznavanju prostornog planiranja ruralnih prostora/sela u Hrvatskoj od sredine XIX. Do sredine XX. st.*, Prostor, vol. 7. (1999), br. 1., str. 2.

<sup>11</sup> *Ibid.*, str. 3.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Radeljak, Petra, *op. cit.*, str. 346.

<sup>14</sup> NN 21/61, 41/61, 46/64, 29/66, 39/66 i 18/69.

<sup>15</sup> Radeljak, Petra, *op. cit.*, str. 346.

<sup>16</sup> NN 14/73.

noga uređenja te detaljnim propisima o načinu uređenja građevinskoga zemljišta. Planovi prostornoga uređenja su razvojni (dugoročni) i provedbeni, a Zakonom se detaljno propisuje sadržaj svih vrsta planova. Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora<sup>17</sup> proglašen je 1980. u nešto sažetijem obliku (Zakon o građevinskom zemljištu donesen je istovremeno, ali zasebno). Zakon je propisao donošenje prostornih planova općina i gradskih zajednica općina, generalnoga urbanističkog plana za naselja gradskoga karaktera i općinska središta, prostornoga plana područja posebne namjene, provedbenih planova, te mogućnost izrade drugih planova. Novi Zakon o prostornom uređenju<sup>18</sup> usvojen je 1994., a propisani dokumenti prostornoga uređenja odraz su novoga upravno-teritorijalnog ustroja Republike Hrvatske.<sup>19</sup> Od 2007. do 2013. godine na snazi je prethodni u nizu, vrlo opsežan, Zakon o prostornom uređenju i gradnji, koji propisuje tri razine izrade i donošenja dokumenata prostornoga uređenja: državnu, područnu (regionalnu) i lokalnu razinu. S obzirom na namjenu dokumenata prostornoga uređenja oni su strateški i provedbeni – strateški su tako svi dokumenti izuzev UPU-a i DPU-a.<sup>20</sup> Od 2013. na snazi je spomenuti Zakon o prostornom uređenju.

Može se zaključiti da sustav prostornoga uređenja u Hrvatskoj od druge polovice 20. stoljeća karakteriziraju česte mijene zakonske osnove. Ona je pojačavana novim odredbama, koje su pobliže propisivale sadržaj, izradu i donošenje dokumenata prostornoga uređenja, pri čemu se kao posljedica promjena javljao i problem neažuriranosti planova, tj. neusklađenosti ranije izrađenih planova s tekućim zakonom. Nadalje, zakoni su propisivali obvezu usklađivanja planova užih s planovima širih područja. Navođeni su strateški i provedbeni ciljevi prostornoga uređenja, kao i tijela nadzora. Uz prostorno uređenje vežu se i odredbe o gradnji i građevinskom zemljištu, odvojeno kao samostalni zakonski akti ili kao dio samoga zakona o prostornom uređenju.<sup>21</sup> Danas je vidljiv odmak od navedenog, budući da je problematika koja je bila regulirana Zakonom o prostornom uređenju i gradnji danas uređena trima zakonima: Zakonom o prostornom uređenju, Zakonom o gradnji<sup>22</sup> i Zakonom o građevinskoj inspekciji<sup>23</sup>.

### **3. Prostorno planiranje u Republici Hrvatskoj prema Zakonu o prostornom planiranju**

Sukladno Zakonu, prostornim uređenjem osiguravaju se uvjeti za korištenje (gospodarenje), zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Država) kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom, te se time ostvaruju pretpostavke za društveni i gospodarski razvoj, zaštitu okoliša i prirode, vrsnoću gradnje i racionalno korištenje prirodnih i kulturnih dobara.<sup>24</sup>

Sustav prostornog uređenja sastoji se od triju osnovnih segmenata: prostornog i urbanističkog planiranja (praćenje stanja u prostoru, te izrada i donošenje dokumenata prostornog

<sup>17</sup> NN 54/80, 16/86, 18/89, 34/91, 61/91, 49/92 i 14/94.

<sup>18</sup> NN 30/94, 68/98, 35/99, 61/00, 32/02 i 100/04.

<sup>19</sup> Radeljak, Petra, *op. cit.*, str. 352.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> NN 153/13.

<sup>23</sup> NN 153/13.

<sup>24</sup> Čl. 2. Zakona.

uređenja); uređenja naselja i prostora izvan naselja i provođenja dokumenata prostornog uređenja (lokacijska dozvola, izvod iz detaljnog plana uređenja, rješenje o utvrđivanju građevne čestice i potvrda parcelacijskog elaborata). Ti su segmenti međusobno čvrsto povezani i ovisni jedan o drugome.<sup>25</sup>

### 3.1. Ciljevi prostornog uređenja

Ciljevi su prostornog uređenja: 1. ravnomjeran prostorni razvoj usklađen s gospodarskim, društvenim i okolišnim polazištima, 2. prostorna održivost u odnosu na racionalno korištenje i očuvanje kapaciteta prostora na kopnu, moru i u podmorju u svrhu učinkovite zaštite prostora, 3. povezivanje teritorija Države s europskim sustavima prostornog uređenja, 4. njegovanje i razvijanje regionalnih prostornih osobitosti, 5. međusobno usklađen i dopunjujući razmještaj različitih ljudskih djelatnosti i aktivnosti u prostoru radi funkcionalnog i skladnog razvoja zajednice uz zaštitu integralnih vrijednosti prostora, 6. razumno korištenje i zaštita prirodnih dobara, očuvanje prirode, zaštita okoliša i prevencija od rizika onečišćenja, 7. zaštita kulturnih dobara i vrijednosti, 8. dobro organizirana raspodjela i uređenje građevinskog zemljišta, 9. kvalitetan i human razvoj gradskih i ruralnih naselja te siguran, zdrav, društveno funkcionalan životni i radni okoliš, 10. cjelovitost vrijednih obalnih ekosustava i kakvoća mora za kupanje i rekreaciju, 11. odgovarajući prometni sustav, osobito javni prijevoz, 12. opskrba, funkcionalna pristupačnost i uporaba usluga i građevina za potrebe različitih skupina stanovništva, osobito djece, starijih ljudi i osoba smanjenih sposobnosti i pokretljivosti, 13. kvaliteta, kultura i ljepota prostornog i arhitektonskog oblikovanja, 14. stvaranje visokovrijednog izgrađenog prostora s uvažavanjem specifičnosti pojedinih cjelina te poštivanjem prirodnog i urbanog krajobraza i kulturnog naslijeđa, a posebice uređenja ugostiteljsko-turističkih područja na obalnom i kopnom području uz zaštitu užeg obalnog pojasa od građenja, 15. prostorni uvjeti za razvoj gospodarstva, 16. nacionalna sigurnost i obrana Države te zaštita od prirodnih i drugih nesreća.<sup>26</sup>

### 3.2. Načela prostornog uređenja

Prostorno uređenje temelji se na sljedećim načelima: 1. integralnog pristupa u prostornom planiranju,<sup>27</sup> 2. uvažavanja znanstveno i stručno utvrđenih činjenica,<sup>28</sup> 3. prostorne odr-

<sup>25</sup> Bienenfeld, Josip, *Dokumenti prostornog uređenja*, Pravo i porezi, br. 3 (2007.), str. 24.

<sup>26</sup> Čl. 6. Zakona.

<sup>27</sup> Prostorno planiranje temelji se na sveobuhvatnom sagledavanju korištenja i zaštite prostora u odnosu na planiranje pojedinih gospodarskih i upravnih područja koja se očituje u tome da se prostornim planovima koji se donose na temelju ovoga Zakona planira provedba svih zahvata u prostoru bez obzira na njihovu lokaciju, namjenu ili vrstu. Prostorno planiranje je stalni proces koji obuhvaća poznavanje, provjeru i procjenu mogućnosti korištenja, zaštite i razvoja prostora, izradu i donošenje prostornih planova te praćenje provedbe prostornih planova i stanja u prostoru.

<sup>28</sup> Upoznavanje, provjera i procjena mogućnosti korištenja i razvoja prostora te odabir planskih rješenja u izradi, donošenju i provedbi prostornih planova temelji se na primjeni suvremenih znanstvenih i stručnih postignuća te normi i standarda uz uvažavanje, odnosno davanje prednosti: 1. gospodarskom razvoju, 2. prilagodbi planskih rješenja značajkama prostora i njegovanju regionalnih osobitosti područja, 3. očuvanju cjelovitosti i kvalitativnih značajki prostora, racionalno i štedljivo korištenje prostora za izgradnju uz utvrđivanje prihvatljivog opterećenja prostora, 4. korištenju, obnovi i rekonstrukciji izgrađenog pred neizgrađenim prostorom te korištenju i modernizaciji postojećih kapaciteta za djelatnosti u prostoru, 5. isključivanju, odnosno smanjenju na prihvatljivu mjeru štetnog utjecaja na okoliš, prirodu, zdravlje ljudi te na korisnike prostora prilikom planiranja i provedbe zahvata u prostoru,

živosti razvitka i vrsnoće gradnje,<sup>29</sup> 4. ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa,<sup>30</sup> 5. horizontalne integracije u zaštiti prostora,<sup>31</sup> 6. vertikalne integracije<sup>32</sup> i 7. javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje.

Posebno bih na ovom mjestu istaknuo načelo javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje. Naime, javnost ima pravo sudjelovati u postupcima izrade i donošenja prostornih planova u skladu s ovim Zakonom. Država i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLPRS) moraju o stanju u prostoru obavještavati javnost, omogućiti i poticati njezino sudjelovanje razvijanjem društvene povezanosti i jačanjem svijesti o potrebi zaštite prostora te upravljanjem sudjelovanja (prikupljanje i organizacija prijedloga, pribavljanje stručnih mišljenja o javnim stavovima, posredovanje medija i sl.). Javnost ima pravo pristupa informacijama, odnosno podacima o prostoru kojima raspolažu javnopravna tijela i pravne osobe koje podatke čuvaju za ta tijela, a koji nemaju povjerljivo značenje sukladno posebnom zakonu.

### **3.3. Nadležnost za prostorno planiranje**

Učinkovitost prostornog uređenja osiguravaju Hrvatski sabor i Vlada Republike Hrvatske te predstavnička tijela JLPRS donošenjem prostornih planova te donošenjem, odnosno prihvaćanjem drugih dokumenata propisanih Zakonom:

1. Državni plan prostornog razvoja, prostorni plan nacionalnog parka, prostorni plan parka prirode i prostorni plan područja posebnih obilježja čija je obveza donošenja propisana Državnim planom prostornog razvoja donosi Hrvatski sabor.

6. energetske učinkovitosti planskih rješenja, s naglaskom na svrhovito i održivo korištenje obnovljivih izvora energije (čl. 9. Zakona).

<sup>29</sup> U svrhu ostvarivanja održivog razvitka i vrsnoće gradnje, prilikom prihvaćanja polazišta, strategija, programa, planova, propisa i drugih općih akata te njihove provedbe, Država i JLPRS moraju poticati gospodarski i socijalni razvitak društva tako da se udovoljavanjem potreba današnje generacije uvažavaju jednake mogućnosti za udovoljavanje potreba budućih generacija te da se sprječava prevladavanje interesa pojedinih djelatnosti na račun uravnoteženosti razvoja, prirode, zaštite okoliša, kulturnih dobara i potreba drugih korisnika prostora. Prostornim uređenjem podržava se održivi razvitak tako da se na temelju praćenja, analize i ocjene razvoja pojedinih djelatnosti i osjetljivosti prostora, osigura kvaliteta životnog i radnog okoliša, ujednačenost standarda uređenja pojedinih područja, učinkovitost gospodarenja energijom, zemljišta i prirodnih dobara te očuva prostorna osobnost i dugoročno zaštititi prostor kao osnovu zajedničke dobrobiti (čl. 10. Zakona).

<sup>30</sup> U svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja nadležna tijela državne uprave, tijela i osobe određeni posebnim propisima i tijela JLPRS prosuđuju i međusobno usklađuju javni interes i pojedinačne interese koje moraju poštivati u obavljanju poslova prostornog uređenja, pri čemu pojedinačni interesi ne smiju štetiti javnom interesu. Javni interes zaštićuje se razgraničenjem prostora za javne namjene primjenom odgovarajućih prostornih normi i prostornih standarda od ostalog prostora vodeći pri tome računa da svi korisnici, koliko je to moguće, podjednako snose teret razgraničenja (čl. 11. Zakona).

<sup>31</sup> U izradi i donošenju razvojnih dokumenata (strategija, planova, programa i sl.), propisa i drugih općih akata od utjecaja na prostor, koji se donose na temelju posebnih propisa, te prilikom njihove provedbe mora se uvažavati načelo integralnog pristupa u prostornom planiranju i druga načela prostornog uređenja i s tim u vezi ujednačenost mjera između različitih gospodarskih i upravnih područja koje utječu na prostorni razvoj i korištenje prostora, osobito radi postizanja uravnotežene prostorne održivosti u procesima kojima se utječe na preobrazbu naselja, korištenje prirodnih dobara, zaštitu prirode i okoliša te na razvoj djelatnosti i infrastrukture te njihova razmještaja u prostoru (čl. 12. st. 1. Zakona).

<sup>32</sup> Pri utvrđivanju polazišta i donošenju prostornih planova te razvojnih dokumenata (strategije, planovi, programi i sl.) koji se donose na temelju posebnih propisa, a kojima se utječe na prostorno planiranje ili prostorni razvoj, Država i JLPRS, te druga javnopravna tijela dužni su međusobno surađivati i uvažavati ciljeve i interese izražene u dokumentima više razine, odnosno šireg područja (čl. 13. Zakona).

2. Urbanistički plan uređenja državnog značaja donosi Vlada Republike Hrvatske.
3. Prostorni plan županije, odnosno Grada Zagreba i urbanistički plan uređenja županijskog značaja donosi županijska skupština odnosno skupština grada Zagreba.
4. Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine donosi gradsko vijeće odnosno općinsko vijeće (predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave).
5. Generalni urbanistički plan donosi skupština Grada Zagreba odnosno Gradsko vijeće.<sup>33</sup>
6. Urbanistički plan uređenja donosi skupština Grada Zagreba, gradsko vijeće odnosno općinsko vijeće.

Tablica 1. Organizacija prostornog planiranja uređena Zakonom o prostornom uređenju

OBUHVAT	DOKUMENTI PROSTORNOG PLANIRANJA
Republika Hrvatska	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske</li> <li>- Program prostornog uređenja Republike Hrvatske</li> <li>- Prostorni plan posebnih obilježja</li> <li>- Niz sektorskih strategija</li> </ul>
Dio područja RH	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prostorni plan županije</li> <li>- Prostorni plan Grada Zagreba</li> </ul>
OPĆINA/GRAD (cijelo područje)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prostorni plan uređenja velikog grada, grada odnosno općine</li> <li>- Generalni urbanistički plan (vrijedilo do 2017.)</li> </ul>
OPĆINA/GRAD (dio područja)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanistički plan uređenja</li> <li>- Detaljni plan uređenja</li> <li>- Lokacijska dozvola (upravni akt)</li> </ul>

Izvor: prema Krtalić, Vladimir, *Promišljanja o novim propisima o planiranju korištenja zemljišta*, Hrvatska pravna revija, br. 4. (2013.), str. 38.. V. i: Bienenfeld, Josip, *Prijedlog... op. cit.*, str. 20. i 21.

Neki autori smatraju kako je broj dokumenata prostornog uređenja uređen Zakonom o prostornom uređenju i gradnji znatno veći u odnosu na pravne akte mnogih država članica EU kojima je uređeno ovo područje javnoga građevinskog prava. Predlažu da se broj doku-

<sup>33</sup> Oko ove tematike pojavili su se poteškoće, pa je tako Zanon za prostorno uređenje Grada Zagreba uputio dopis Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja za pojašnjenje. Ministarstvo se očitovalo ovako: Zaprimili smo vaš dopis u kojem navodite, tj. zaključujete da prema odredbi članka 27. Zakona o prostornom uređenju (Nar. nov., br. 153/13) Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba ne može izrađivati prostorne planove lokalne razine (generalni urbanistički plan i urbanistički plan uređenja) te da navedenim Zakonom nisu propisani prostorni planovi razine Grada Zagreba. U nastavku dopisa nabrajate djelatnosti Zavoda za prostorno uređenje Grada Zagreba te tražite od strane ovoga Ministarstva mišljenje jesu li one usklađene sa Zakonom o prostornom uređenju. S tim u svezi dajemo sljedeće mišljenje. Prema odredbi članka 27. stavak 1. podstavak 1. Zakona o prostornom uređenju, djelatnost zavoda za prostorno uređenje županije, odnosno Grada Zagreba, obuhvaća osobito izradu, odnosno koordinaciju izrade i praćenje provedbe prostornih planova područne (regionalne) razine, odnosno razine Grada Zagreba. Navedenom odredbom propisano je da djelatnost zavoda za prostorno uređenje Grada Zagreba podrazumijeva osim izrade prostornih planova područne (regionalne) razine i izradu prostorni planova lokalne razine. Naime, Grad Zagreb je jedinica lokalne samouprave koja ima položaj županije. Stoga se pod pojmom prostornih planova razine Grada Zagreba, isto kao i prema prijašnjem Zakonu o prostornom uređenju i gradnji, podrazumijevaju Prostorni plan Grada Zagreba kao prostorni plan područne (regionalne) razine, te generalni urbanistički plan i urbanistički plan uređenja kao prostorni planovi lokalne razine.“ V. u: Bienenfeld, Josip, *Zakon o prostornom uređenju 1. dio*, Informator (male stranice), br. 6344-6346., str. 4.

menata prostornog uređenja smanji kako bi se postigla potpuna usklađenost sa sustavima planiranja korištenja zemljišta, odnosno s razinama planiranja i vrstama dokumenata prostornog uređenja mnogih država članica EU, znatno skratili rokovi izrade i troškovi njihovog donošenja te otklonile kolizije između pojedinih vrsta dokumenata prostornog uređenja.<sup>34</sup>

Stručnu utemeljenost planova osiguravaju tijela državne uprave, stručna upravna tijela, zavodi i druge pravne osobe registrirane za obavljanje stručnih poslova prostornog uređenja te ovlašteni arhitekti koji samostalno obavljaju stručne poslove prostornog planiranja, a međusobnu usklađenost prostornih planova osigurava ministarstvo nadležno za prostorno planiranje.<sup>35</sup> Stručne poslove prostornog uređenja za Državu obavlja, kao pravna osoba, Hrvatski zavod za prostorni razvoj<sup>36</sup> kojemu je osnivač Republika Hrvatska, a osnivačka prava ostvaruje Vlada. Na regionalnoj (područnoj) razini, stručne poslove prostornog uređenja za županiju, odnosno Grad Zagreb obavlja zavod za prostorno uređenje županije, odnosno Grada Zagreba<sup>37</sup> kojemu je osnivač županija odnosno Grad Zagreb. Na lokalnoj razini, veliki gradovi mogu u svrhu obavljanja stručnih poslova prostornog uređenja osnovati zavod za prostorno uređenje velikog grada za svoje područje ako za to postoji potreba i ako se za to mogu osigurati sredstva u njegovu proračunu.

Što se međusobnog odnosa dokumenata prostornog uređenja tiče, postoje tri osnovna pravila: a) prostorni plan užeg područja mora biti usklađen s prostornim planom šireg područja, a u slučaju neusklađenosti u provedbi prostornog plana primjenjuje se prostorni plan šireg područja, b) prostorni planovi iste razine moraju biti međusobno usklađeni i c) osim odredbi bitnih za svoju provedbu (provedbu zahvata u prostoru koji se mogu provoditi na temelju njih samih) dokumenti prostornog uređenja sadrže i smjernice za izradu planova užih područja unutar svog obuhvata.

<sup>34</sup> Krtalić, Vladimir, *op. cit.*, str. 38.

<sup>35</sup> Čl. 15. Zakona.

<sup>36</sup> Djelatnost Zavoda obuhvaća osobito:

1. izradu, odnosno koordinaciju izrade i praćenje provedbe Državnog plana prostornog razvoja i drugih prostornih planova koje donosi Hrvatski sabor ili Vlada, 2. izradu, odnosno koordinaciju izrade i suradnju u izradi drugih dokumenata od važnosti za prostorno uređenje i zaštitu prostora Države, 3. vođenje, razvoj i upravljanje informacijskog sustava prostornog uređenja, 4. pripremu liste pokazatelja o stanju u prostoru, 5. izradu, odnosno vođenje izrade izvješća o stanju u prostoru Države, 6. obavljanje stručnih poslova za određivanje sadržaja i metodologije prostornog planiranja u izradi prostornih planova i praćenju stanja u prostoru, 7. suradnju s osobama, međunarodnim tijelima, institucijama i udrugama na izradi i provedbi projekata i programa iz područja prostornog uređenja, 8. sudjelovanje u provedbi međunarodnih obveza Republike Hrvatske iz područja prostornog uređenja, 9. osiguravanje uvjeta za pristup informacijama o prostoru, kojima raspolaže, 10. sudjelovanje u izradi sektorskih strategija, planova, studija i drugih dokumenata državne razine propisanih posebnim zakonima, 11. druge poslove u skladu sa Zakonom, posebnim propisima i statutom Zavoda.

<sup>37</sup> Djelatnost zavoda za prostorno uređenje županije, odnosno Grada Zagreba obuhvaća osobito: 1. izradu, odnosno koordinaciju izrade i praćenje provedbe prostornih planova područne (regionalne) razine, odnosno razine Grada Zagreba, 2. izradu izvješća o stanju u prostoru, 3. vođenje informacijskog sustava prostornog uređenja i upravljanje njime u okviru njegovih ovlasti, 4. pripremu polazišta za izradu, odnosno stavljanje izvan snage prostornih planova užih područja, 5. pružanje stručne savjetodavne pomoći u izradi prostornih planova lokalne razine, 6. druge poslove u skladu sa Zakonom i Statutom Zavoda.



### 3.4. Izrada i donošenje dokumenata prostornog uređenja

Za izradu i donošenje svih dokumenata prostornog uređenja, uz rijetke iznimke vrijede sljedeća pravila:

- a) izrada i donošenje dokumenata prostornog uređenja mora se temeljiti na načelima propisanim zakonom;
- b) donošenju dokumenata prostornog uređenja te njihovim izmjenama i dopunama i stavljanju izvan snage prethodi:
  - utvrđivanje takve potrebe u programu mjera za unapređivanje stanja u prostoru
  - javna rasprava (osim za strategiju i program prostornog uređenja države) čije je provođenje nekoć bilo uređeno Uredbom o javnoj raspravi u postupku donošenja prostornih planova<sup>38</sup>, a danas Zakonom i
  - pribavljanje raznih suglasnosti i mišljenja propisanih Zakonom i posebnim zakonima;
- c) prostorni planovi obvezno sadržavaju tekstualni dio (obrazloženje i odredbe za provođenje plana) i grafički dio, koji se sastoji od različitih kartografskih prikaza. Sadržaj prostornih planova i druge karakteristike bitne za njihovu izradu propisan je Pravilnikom o sadržaju, mjerilima kartografskih prikaza, obveznih prostornih pokazatelja i standardu elaborata prostornih planova;
  - program prostornog uređenja države te Odluke o donošenju prostornih planova i njihove odredbe za provođenje obvezno se objavljuju u „Narodnim novinama” odnosno glasilu JLP RS. Grafički dijelovi i obrazloženje se ne objavljuju;
  - tijela državne uprave i pravne osobe s javnim ovlastima obvezne su osigurati podatke i dokumente iz svog djelokruga potrebne za izradu dokumenata prostornog uređenja. U suprotnom, ovi podatci i dokumenti pribavljaju se o njihovu trošku;
  - sredstva za izradu dokumenata prostornog uređenja osiguravaju se u državnom proračunu odnosno proračunima JPLRS, ovisno o predstavničkom tijelu koje donose dokumenti, a mogu se osiguravati i iz drugih izvora;
  - naselja se mogu planirati samo na građevinskom području, a izvan građevinskog područja može se planirati izgradnja objekata infrastrukture (prometne, energetske, komunalne itd.), zdravstvenih i rekreacijskih objekata, objekata obrane, objekata za istraživanje i iskorištavanje mineralnih sirovina te stambenih i gospodarskih objekata za vlastite potrebe i potrebe seoskog turizma, a svi u funkciji obavljanja poljoprivredne djelatnosti.<sup>39</sup>

Izradu prostornog plana lokalne razine, kao i njegovih izmjena i dopuna može inicirati svatko. Gradonačelnik, odnosno načelnik općine dužan je najmanje jednom u kalendarskoj godini izvijestiti predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave o zaključcima stručne analize zaprimljenih inicijativa u svrhu utvrđivanja osnovanosti pokretanja postupka za izradu i donošenje prostornog plana, odnosno njegovih izmjena i dopuna. Izrada prostornog plana započinje na temelju odluke o izradi prostornog plana. Odluku o izradi prostornog plana državne razine donosi Vlada na prijedlog nadležnog ministarstva po prethodno pribavlje-

<sup>38</sup> NN 101/98. . Navedena je uredba donesena temeljem članka 29a. stavka 2. Zakona o prostornom uređenju, a prestala je važiti stupanjem na snagu Zakona o prostornom uređenju i gradnji 2007. godine (v. čl. 353. st. 6. al. 1.).

<sup>39</sup> Bienenfeld, Josip, *Dokumenti... op. cit.*, str. 23. i 24.

nom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode. Odluku o izradi prostornog plana područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave donosi predstavničko tijelo JPLRS po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode. Odluka o izradi prostornog plana objavljuje se u „Narodnim novinama“, odnosno u službenom glasilu JLPRS koja je tu odluku donijela i dostavlja se Hrvatskom zavodu za prostorni razvoj.

#### 4. Sudjelovanje javnosti u izradi (i izmjeni) dokumenata prostornog uređenja

Sudjelovanje javnosti u izradi odnosno izmjeni dokumenata prostornog uređenja bitan je element njihove izrade. Naime, sudjelovanjem javnosti osigurava se da je šira javnost koje se tiče izrada dokumenta prostornog uređenja o njoj obaviještena. Na taj se način osigurava i umanjene eventualnih sukoba u društvu<sup>40</sup> do kojih svakako može doći zbog ekonomskih interesa koji nedvojbeno postoje prilikom izrade ili izmjene svakog dokumenta prostornog uređenja. Dodatno, na ovaj način se zainteresiranoj javnosti omogućava da iznese svoje primjedbe još tijekom izrade (odnosno izmjene) dokumenata prostornog uređenja te se na taj način mogu izbjeći i nezakonitosti, pogodovanja pojedincima ili skupinama i sl. Prema tome, sudjelovanje javnosti u izradi i/ili izmjeni dokumenata prostornog uređenja je poželjno i potencijalno korisno za sustav prostornog planiranja.

Kada se donese odluka o izradi prostornog plana, nositelj izrade o tome mora obavijestiti javnost na mrežnoj stranici JPLRS i kroz informacijski sustav<sup>41</sup> putem Hrvatskog zavoda za prostorni razvoj. Naime, svatko ima u skladu sa zakonom pravo na uvid i pribavljanje podataka iz informacijskog sustava koji nisu povjerljivi. Poblizu strukturu, sadržaj, način rada, oblik i elektronički standard informacijskog sustava, ovlasti i obveze u vođenju i upravljanju informacijskim sustavom propisuje Vlada Uredbom o informacijskom sustavu.<sup>42</sup> O izradi prostornog plana uređenja grada, odnosno općine moraju se pisanim putem obavijestiti i susjedni gradovi i općine. Naime, susjedni gradovi i općine također imaju pravo sudjelovanja u izradi odnosno izmjeni prostornog plana, budući se predloženim novim ili izmijenjenim prostornim planom može utjecati i na njihova samoupravna prava.

<sup>40</sup> O mogućim sukobima koji se mogu javiti glede izrade ovih dokumenata v. u: Dakić, Slavko, Kritovac, Fedor, Perковиć, Zorislav, *Društveni konflikti i prostorno planiranje*, Sociologija i prostor, Vol. No. 35-36, 1972., str. 54-62. Autori razlikuju a) konflikt između stručnjaka i korisnika, b) konflikt između stručnjaka i c) konflikt između administracije i stručnjaka.

<sup>41</sup> Informacijski sustav uspostavlja se i vodi kao interoperabilni i multiplatformni sustav u kojem se povezuju informacijski sustavi pojedinih javnopravnih tijela koja na temelju Zakona i posebnih propisa izrađuju i/ili održavaju prostorne podatke i druge podatke značajne za prostorno uređenje. Uspostavlja se i vodi u elektroničkom obliku za potrebe izrade, donošenja, provedbe i nadzora prostornih planova, trajnog praćenja stanja u prostoru i području prostornog uređenja te izrade izvješća o stanju u prostoru. Razvija ga I uspostavlja nadležno ministarstvo, a podaci iz sustava su javni ako nemaju povjerljivo značenje određeno sukladno posebnom zakonu.

<sup>42</sup> Uredba o informacijskom sustavu prostornog uređenja, NN 115/15. Sukladno Uredbi, sustav se organizirao kao sustav modula za unos i verifikaciju podataka: modul ePlanovi, eKAtlas, eDozvola, eInspekcija, eArhiv, e-Nekretnine, ISPU-lokator i NIPP. Nadalje, elektronički zapis grafičkog dijela elaborata prostornog plana sastoji se od:

- topološki uređenog vektorskog zapisa u gml ili shp formatu georeferenciranog u službenoj kartografskoj projekciji, strukturiranog u slojeve s pridruženim atributnim tablicama izrađenima po modelu podataka određenom posebnim propisom o sadržaju prostornih planova i
- digitalnog rasterskog zapisa i/ili zapisa u PDF formatu koji je proizveden iz zapisa topološki uređenog vektorskog zapisa.

Odluka o izradi prostornog plana, ovisno o vrsti prostornog plana i postupku njegove izrade (izrada novog plana, njegovih izmjena i/ili dopuna, odnosno zasebno stavljanje izvan snage), sadrži osobito: pravnu osnovu za izradu i donošenje prostornog plana, razloge donošenja prostornog plana, obuhvat prostornog plana, sažetu ocjenu stanja u obuhvatu prostornog plana, ciljeve i programska polazišta prostornog plana, popis sektorskih strategija, planova, studija i drugih dokumenata propisanih posebnim zakonima kojima, odnosno u skladu s kojima se utvrđuju zahtjevi za izradu prostornih planova, način pribavljanja stručnih rješenja prostornog plana, popis javnopravnih tijela određenih posebnim propisima koja daju zahtjeve za izradu prostornog plana te drugih sudionika korisnika prostora koji trebaju sudjelovati u izradi prostornog plana, planirani rok za izradu prostornog plana, odnosno njegovih pojedinih faza i rok za pripremu zahtjeva za izradu prostornog plana tijela i osoba određenih posebnim propisima, ako je taj rok, ovisno o složenosti pojedinog područja, duži od trideset dana, izvore financiranja izrade prostornog plana i odluku o drugim pitanjima značajnim za izradu nacrtu prostornog plana.<sup>43</sup>

O prijedlogu prostornog plana provodi<sup>44</sup> se javna rasprava u kojoj može sudjelovati svatko. Sudionici u javnoj raspravi daju mišljenja, prijedloge i primjedbe na prijedlog prostornog plana u roku i na način propisan Zakonom. Prijedlog prostornog plana koji se utvrđuje<sup>45</sup> za javnu raspravu sadrži tekstualni i grafički dio plana te njegovo obrazloženje i sažetak za javnost. Nositelj izrade prostornog plana dužan je najmanje osam dana prije početka javne rasprave javno objaviti<sup>46</sup> poziv za javnu raspravu o prijedlogu prostornog plana, a obavijest mora sadržavati: mjesto, datum početka i trajanje javnog uvida u prijedlog prostornog plana, mjesto i datum jednog ili više javnih izlaganja, poziv zainteresiranim osobama za sudjelovanje u javnoj raspravi te rok u kojem se nositelju izrade dostavljaju pisana mišljenja, prijedlozi i primjedbe na prijedlog prostornog plana. Dodatno, nositelj je obavezan dostaviti i pisanu obavijest o javnoj raspravi javnopravnim tijelima određenim posebnim propisima koja su dala ili trebala dati zahtjeve za izradu prostornog plana i mjesnim odborima, odnosno gradskim četvrtima za područje obuhvata prijedloga urbanističkog plana uređenja.

Istodobno s objavom javne rasprave, prijedlog prostornog plana stavlja se na javni uvid na oglasnu ploču i mrežne stranice nositelja izrade prostornog plana i u informacijskom sustavu. Javni uvid u prijedlog Državnog plana prostornog razvoja traje šezdeset dana, a javni

<sup>43</sup> Čl. 89. Zakona.

<sup>44</sup> Iznimno, postupak javne rasprave ne provodi se u slučaju usklađivanja prostornog plana sa Zakonom, dokumentom prostornog uređenja više razine ili šireg područja, drugim propisom donesenim na temelju Zakona ili posebnim propisom, kao ni u slučaju otklanjanja nezakonitosti i/ili nepravilnosti naređenog rješenjem ministarstva nadležnog za prostorno uređenje donesenog u provedbi nadzora nad provedbom Zakona. Iznimku od ove iznimke čini slučaj usklađivanja prostornog plana ako se time mijenja namjena prostora, osim u slučaju usklađenja prostornog plana lokalne razine s prostornim planom područne (regionalne) razine i/ili prostornog plana područne (regionalne) razine s prostornim planom državne razine.

<sup>45</sup> Prijedlog prostornog plana državne razine utvrđuje Vlada, prostornog plana područne (regionalne) razine utvrđuje župan, odnosno gradonačelnik Grada Zagreba, a prostornog plana lokalne razine utvrđuje gradonačelnik, odnosno općinski načelnik.

<sup>46</sup> Obavijest o javnoj raspravi o prijedlogu prostornog plana državne razine objavljuje se u „Narodnim novinama“ te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje, o prijedlogu prostornog plana područne (regionalne) razine objavljuje se u službenom glasilu jedinice područne (regionalne) samouprave te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje i jedinice područne (regionalne) samouprave, a o prijedlogu prostornog plana lokalne razine objavljuje se u dnevnom tisku te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje i jedinice lokalne samouprave (čl. 96. st. 1., 2. i 3. Zakona).

uvid u prijedloge ostalih prostornih planova traje trideset dana. Ukoliko se radi o izmjenama, dopunama ili stavljanju izvan snage prostornog plana, javni uvid traje najmanje osam, a najviše 15 dana. Javni uvid služi tome da javnosti omogući pravo pristupa na javni uvid u prijedlog prostornog plana u vremenu koliko javni uvid traje.

Za vrijeme javnog uvida nositelj izrade organizira, ovisno o složenosti rješenja prostornog plana, jedno ili više javnih izlaganja (o kojima se vodi zapisnik<sup>47</sup> koji potpisuje odgovorna osoba nositelja izrade) radi obrazloženja rješenja, smjernica i mjera, odnosno razloga za stavljanje izvan snage prostornog plana, koje daju nositelj izrade, odgovorni voditelj i prema potrebi drugi stručnjaci koji sudjeluju u izradi prostornog plana. Na javnom(im) izlaganju(ima) sudionici mogu postavljati pitanja tijekom javnog izlaganja o predloženim rješenjima, na koja usmeno odgovaraju osobe koje vode javno izlaganje, kao i davati prijedloge i primjedbe u zapisnik za vrijeme javnog izlaganja.

Osim primjedaba i prijedloga koji su dani tijekom javne rasprave odnosno na javnom(im) izlaganju(ima), sudionici odnosno javnost mogu u roku određenom u objavi o javnoj raspravi nositelju izrade uputiti pisane prijedloge i primjedbe. Ukoliko su primjedbe i prijedlozi nečitko napisani, ili nisu dostavljeni u roku, Zakon propisuje da se ne moraju uzeti u obzir. Ukazujem na sintagmu „ne moraju“. Ona znači da nositelj i takve primjedbe može uzeti u obzir. Mišljenja sam kako bi svakako trebao uzeti u obzir primjedbe i prijedloge za koje bi utvrdio da su opravdani.

Nakon završetka javne rasprave, odgovorni voditelj u suradnji s nositeljem izrade obrađuje mišljenja, prijedloge i primjedbe iznesene u javnoj raspravi i priprema izvješće o javnoj raspravi. Rok za pripremu izvješća o javnoj raspravi koje služi za izradu i utvrđivanje konačnog prijedloga prostornog plana je najviše trideset dana za novi prostorni plan i najviše petnaest dana za izmjene i/ili dopune, odnosno stavljanje izvan snage prostornog plana od isteka roka za davanje pisanih mišljenja, prijedloga i primjedbi. Izvješće se objavljuje na oglasnoj ploči i internetskim stranicama nositelja izrade i u informacijskom sustavu.

Izvješće<sup>48</sup> o javnoj raspravi o prijedlogu prostornog plana područne (regionalne) i državne razine sadrži osobito: podatke iz objave javne rasprave; popis sudionika u javnoj raspravi koji su pozvani posebnom obavijesti o javnoj raspravi; mišljenja javnopravnih tijela koja nisu prihvaćena ili su djelomično prihvaćena s razlozima neprihvaćanja; sažeti prikaz najčešćih i/ili najznačajnijih prijedloga i primjedbi na prijedlog prostornog plana koji nisu prihvaćeni s razlozima neprihvaćanja; popis javnopravnih tijela sudionika u javnoj raspravi čija mišljenja nisu razmatrana iz razloga propisanih Zakonom.

Izvješće<sup>49</sup> o javnoj raspravi o prijedlogu prostornog plana lokalne razine sadrži osobito: podatke iz objave javne rasprave; popis sudionika u javnoj raspravi koji su pozvani posebnom obavijesti o javnoj raspravi; popis sudionika u javnoj raspravi čija su mišljenja, prijedlozi i primjedbe na prijedlog prostornog plana prihvaćeni; mišljenja, prijedloge i primjedbe sudi-

<sup>47</sup> Sadrži pitanja, mišljenja, prijedloge i primjedbe sudionika javne rasprave danih za vrijeme javnog izlaganja te odgovore na pitanja koje daju nositelj izrade, odgovorni voditelj i prema potrebi drugi stručnjaci koji sudjeluju u izradi prostornog plana.

<sup>48</sup> Akti i drugi dokazi objave javne rasprave, posebne pisane obavijesti o javnoj raspravi, zapisnici o javnim izlaganjima, mišljenja javnopravnih tijela i dokazi sudjelovanja u javnom izlaganju pozvanih sudionika u javnoj raspravi, sastavni su dio izvješća o javnoj raspravi.

<sup>49</sup> *Ibid.*

onika u javnoj raspravi koji nisu prihvaćeni ili su djelomično prihvaćeni s razlozima neprihvaćanja; popis sudionika u javnoj raspravi čija mišljenja, prijedlozi i primjedbe nisu razmatrani iz razloga propisanih Zakonom.

U određenim situacijama bit će potrebno provesti ponovnu javnu raspravu, kada javni uvid traje najmanje osam, a najviše 15 dana. To će biti slučaj ako se prijedlog prostornog plana zbog prihvaćenih mišljenja, prijedloga i primjedbi u javnoj raspravi ili iz drugih razloga promijeni tako da nova rješenja nisu u skladu s programskim polazištima iz odluke o izradi prostornog plana, ako se promijeni granica građevinskog područja ili ako se promjenom utječe na vlasničke odnose. Nova javna rasprava objavljuje se na jednak način kao i prva.<sup>50</sup> Tada se nova mišljenja, prijedlozi i primjedbe na izmijenjen prijedlog prostornog plana mogu se podnositi samo u vezi s dijelovima prijedloga prostornog plana koji su u odnosu na prvi prijedlog izmijenjeni. Ponovna javna rasprava može se provoditi najviše tri puta, nakon čega se donosi nova odluka o izradi prostornog plana i provodi novi postupak izrade.

Prije upućivanja konačnog prijedloga prostornog plana lokalne razine predstavničkom tijelu na donošenje, nositelj izrade dostavlja sudionicima javne rasprave pisanu obavijest o tome s obrazloženjem o razlozima neprihvaćanja, odnosno djelomičnog prihvaćanja njihovih prijedloga i primjedbi. Nakon toga se donosi<sup>51</sup> odluka o donošenju prostorni plan.

Prema tome, postupak izrade odnosno izmjene prostornog plana može se prikazati na sljedeći način:

1. Donošenje Odluke o donošenju odnosno izmjeni prostornog plana (donosi je Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske ili predstavničko tijelo JPLRS,
2. Objava Odluke o donošenju odnosno izmjeni prostornog plana (u NN, službenim glasilima, na mrežnim stranicama JPLRS i u Informacijskom sustavu,
3. Dostava prostornog plana i odluke o donošenju Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja (za prostorne planove lokalne razine)
4. Utvrđivanje Prijedloga prostornog plana za javnu raspravu i njegova javna objava (za državnu razinu Vlada, za područnu (regionalnu) župan, za lokalnu načelnik odnosno gradonačelnik),
5. Objava javne rasprave o Prijedlogu prostornog plana (o prijedlogu prostornog plana državne razine objavljuje se u „Narodnim novinama“ te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje, o prijedlogu prostornog plana područne (regionalne) razine objavljuje se u službenom glasilu jedinice područne (regionalne) samouprave te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje

<sup>50</sup> Objavljuje se u „Narodnim novinama“ te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje, o prijedlogu prostornog plana područne (regionalne) razine objavljuje se u službenom glasilu jedinice područne (regionalne) samouprave te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje i jedinice područne (regionalne) samouprave, a o prijedlogu prostornog plana lokalne razine objavljuje se u dnevnom tisku te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje i jedinice lokalne samouprave.

<sup>51</sup> „Odluka o donošenju prostornog plana koji donosi Hrvatski sabor objavljuje se u Narodnim novinama.“

<sup>(2)</sup> Odluka o donošenju prostornog plana koji donosi županijska skupština, odnosno skupština Grada Zagreba objavljuje se u službenom glasilu jedinice područne (regionalne) samouprave koja je odluku donijela.

<sup>(3)</sup> Odluka o donošenju prostornog plana koji donosi gradsko, odnosno općinsko vijeće objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave koja je odluku donijela, a ako tog glasila nema, tada u službenom glasilu područne (regionalne) samouprave.“ – čl. 110. Zakona.

- i jedinice područne (regionalne) samouprave, a o prijedlogu prostornog plana lokalne razine objavljuje se u dnevnom tisku te na mrežnim stranicama ministarstva nadležnog za prostorno uređenje i jedinice lokalne samouprave),
6. Stavljanje Prijedloga prostornog plana na javni uvid na oglasnu ploču i mrežne stranice nositelja izrade prostornog plana i u informacijskom sustavu (javni uvid u prijedlog Državnog plana prostornog razvoja traje šezdeset dana, a javni uvid u prijedloge ostalih prostornih planova traje trideset dana. Ukoliko se radi o izmjenama, dopunama ili stavljanju izvan snage prostornog plana, javni uvid traje najmanje osam, a najviše 15 dana),
  7. Održavanje jednog ili više javnih izlaganja za trajanja javnog uvida koja organizira nositelj izrade prostornog plana,
  8. Tijekom javnog uvida prikupljaju se primjedbe na Prijedlog (dane na javnim izlaganjima ili pristigle na drugi način),
  9. Objedinjavanje primjedbi i priprema Izvješća o javnoj raspravi (rok za pripremu izvješća o javnoj raspravi koje služi za izradu i utvrđivanje konačnog prijedloga prostornog plana je najviše trideset dana za novi prostorni plan i najviše petnaest dana za izmjene i/ili dopune, odnosno stavljanje izvan snage prostornog plana od isteka roka za davanje pisanih mišljenja, prijedloga i primjedbi),
  10. Objava Izvješća o javnoj raspravi,
  11. Provođenje nove javne rasprave (pod uvjetom da se prijedlog prostornog plana zbog prihvaćenih mišljenja, prijedloga i primjedbi u javnoj raspravi ili iz drugih razloga promijeni tako da nova rješenja nisu u skladu s programskim polazištima iz odluke o izradi prostornog plana, ako se promijeni granica građevinskog područja ili ako se promjenom utječe na vlasničke odnose)
  12. Dostava sudionicima javne rasprave pisane obavijesti o tome da se Prijedlog upućuje na donošenje, s obrazloženjem o razlozima neprihvatanja, odnosno djelomičnog prihvatanja njihovih prijedloga i primjedbi,
  13. Pribavljanje suglasnosti Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja (vrijedi za planove lokalne razine: županije, odnosno Grada Zagreba, Generalnog urbanističkog plana Grada Zagreba, prostornog plana uređenja grada, odnosno općine unutar ZOP-a i urbanističkog plana uređenja koji je dijelom ili cijelim obuhvatom u pojasu od 1000 m od obalne crte),
  14. Upućivanje konačnog prijedloga prostornog plana lokalne razine predstavničkom tijelu na donošenje,
  15. Donošenje prostornog plana na sjednici Hrvatskog sabora, Vlade Republike Hrvatske odnosno predstavničkog tijela JPLRS,
  16. Javna objava prostornog plana.

Važno je za napomenuti da se, ukoliko netko smatra da je prostorni plan odnosno njegova izmjena nezakonito usvojen, može pokrenuti postupak ocjene njegove zakonitosti, odnosno sukladnosti sa Zakonom. Naime, u pravnom sustavu Republike Hrvatske osigurana je ocjena zakonitosti podzakonskih akata. Međutim, moglo bi se pojaviti pitanje nadležnosti za ocjenu zakonitosti prostornih planova. Naime, čl. 58. st. 1. Zakona propisano je da prostorni planovi imaju snagu podzakonskog propisa. Ovo propisivanje je posljedica, prema mom mišljenju,

doktrine Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: USUD) o „načelu nužde“<sup>52</sup> i činjenice da se htjelo osigurati da je Ustavni sud nedvojbeno nadležan za ocjenu zakonitosti prostornih planova. Međutim, nakon što je stupio na snagu Zakon o upravnim sporovima (dalje u tekstu: ZUS)<sup>53</sup>, došlo je do velike promjene u uređenju sustava ocjene sukladnosti s ustavom i zakonom općih akata koje USUD do stupanja na snagu ZUS-a nije smatrao „drugim propisima“. Naime, ZUS je, po prvi puta u našem pravu, uveo u sustav upravnog spora objektivni upravni spor, tj. omogućio je vođenje spora i protiv općenormativnih akata, a ne, kako je u našem pravu bilo uobičajeno, samo protiv pojedinačnog upravnog akta. Sukladno ZUS-u, Visoki upravni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu: VUS) je nadležan za ocjenu zakonitosti općih akata JPLRS, pravnih osoba s javnim ovlastima i pravnih osoba koje pružaju javnu službu (čl. 3. st. 2. ZUS-a), a postupak ocjene zakonitosti općih akata uređen je čl. 83.-88. ZUS-a.<sup>54</sup>

Kako je, zbog opisanih zakonodavnih promjena, otpala potreba za primjenom „načela nužde“, budući je sada izričito zakonski propisana nadležnosti za ocjenu zakonitosti općih akata koji, prema klasifikaciji USUD-a, nisu „drugi propisi“, USUD je donio odluku U-II-5157/2005 i dr.<sup>55</sup> u kojoj je odstupio od svojeg dotadašnjeg načina definiranja „drugih propisa“ i definirao „druge propise“ na sljedeći način: „Uvažavajući zakonsko određenje općih akata iz članka 3/2. ZUS-a, pod »drugim propisom«, u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja »drugog propisa« u smislu članka 125. alineje 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i generalnost.“. Prema tome, USUD „drugim propisima“ smatra samo propise koje donose tijela državne vlasti, odnosno ona tijela koja se mogu svrstati u sustav državne uprave. Iz navedenoga slijedi da je za ocjenu zakonitosti prostornih planova nadležan isključivo VUS. Međutim, Zakon izrijekom definira prostorne planove kao propise, odnosno podzakonske propise, iz čega bi se moglo zaključiti da se radi o „drugim propisima“ iz „čl. 125. alineje 2. Ustava“, pa bi za njihovu ocjenu i dalje bio nadležan USUD. Ipak, budući da je USUD u citiranoj odluci U-II-5157/2005 i dr. pridržao sebi isključivo ocjenu statuta JPLRS, mora se zaključiti da je isključio sve ostale opće akte koje one donose, bez obzira kako su u zakonu/ima definirane. Prema tome, za ocjenu zakonitosti prostornih planova nadležan je VUS, a postupak se pokreće sukladno čl. 83. ZUS-a.

## **4.1. Drugi oblici sudjelovanja javnosti u prostornom planiranju**

### **4.1.1. Lokacijska informacija**

U svrhu upoznavanja s namjenom prostora i uvjetima provedbe zahvata u prostoru iz prostornih planova na određenom zemljištu, upravno tijelo na čijem se području nalazi zemljište, po zahtjevu zainteresirane osobe, izdaje lokacijsku informaciju u roku od osam

<sup>52</sup> O navedenom načelu v. u: Staničić, Frane, Đanić, Ana, *Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol 14 (2014), br. 4., str. 965-968.

<sup>53</sup> NN 20/10, 143/12, 152/14 i 94/16.

<sup>54</sup> Staničić, Frane, Đanić, Ana, *op. cit.*, str. 968.i 969.

<sup>55</sup> NN 41/12.

dana od dana podnošenja zahtjeva. Lokacijska informacija se izdaje u pisanom obliku<sup>56</sup> za zemljište navedeno u zahtjevu, a sadrži informaciju o:

1. prostornim planovima svih razina unutar čijeg obuhvata se nalazi zemljište
2. namjeni prostora i svim drugim uvjetima za provedbu zahvata u prostoru određenim, odnosno propisanim prostornim planovima svih razina
3. područjima u kojima je posebnim propisima propisan poseban režim korištenja prostora (kulturnim dobrima upisanim u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske i dr.), ako se zemljište nalazi na takvom području
4. obvezi donošenja urbanističkog plana uređenja, ako se zemljište nalazi na području za koje je takva obveza propisana ovim Zakonom
5. prostornim planovima i/ili njihovim izmjenama i dopunama, čija je izrada i donošenje u tijeku
6. mjestima na kojima se može izvršiti uvid u prostorne planove i vrijeme kada se to može učiniti.

Razlog ovakvog, novog, uređenja jest da prema prijašnjem zakonu - ZPUG-u, lokacijske informacije koje su bile predmet nadzora, najčešće nisu sadržavale zakonom propisanu obvezu da sadržavaju informaciju o tome što se na katastarskim česticama na koje se zahtjev odnosi može graditi, nego se lokacijskom informacijom upućivalo podnositelja zahtjeva na dokument prostornog uređenja kojim je to propisano, odnosno gdje se može izvršiti uvid u prostorno plansku dokumentaciju. Lokacijska informacija koja ne sadržava sve zakonom propisane elemente nije sastavljena onako kako je to propisano netom navedenom odredbom Zakona o prostorom uređenju.<sup>57</sup> Stoga, u svrhu izdavanja lokacijske informacije u skladu sa Zakonom, ona mora sadržavati podatke o namjeni građevina koje se mogu graditi na zemljištu navedenom u zahtjevu za njezino izdavanje prema prostornim planovima, uvjetima građenja propisanim tim planovima i ograničenjima propisanih tim planovima te posebnim propisima koji se odnose na predmetno zemljište.<sup>58</sup>

#### 4.1.2. *Izvješće o stanju u prostoru*

Hrvatski sabor, odnosno predstavnička tijela JPLRS, svaki za svoju razinu, razmatraju izvješće o stanju u prostoru za razdoblje od četiri godine. Izvješće o stanju u prostoru za razinu jedinice lokalne samouprave izrađuje stručno upravno tijelo jedinice lokalne samouprave. Izvješće o stanju u prostoru sadrži polazišta, analizu i ocjenu stanja i trendova prostornog razvoja, analizu provedbe prostornih planova i drugih dokumenata koji utječu na prostor, te prijedloge za unaprjeđenje prostornog razvoja s osnovnim preporukama mjera za

---

<sup>56</sup> Na zahtjev stranke dostavlja se elektroničkim putem (nap. a.).

<sup>57</sup> V., s tim u vezi, Pojašnjenje Klasa: 350-01/14-01/172, Ur. broj: 530-01-14-1 od 26. lipnja 2014. godine koje je Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja dostavilo svim upravnim odjelima za prostorno uređenje i gradnju županija, svim upravnim odjelima za prostorno uređenje i gradnju velikih gradova i gradovima sjedištima županija, upravnim odjelima za prostorno uređenje i gradnju svih gradova kojima su županije prenijele nadležnost za obavljanje upravnih poslova prostornog uređenja i Gradskom uredu za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet Grada Zagreba. Dostupno na: <http://www.mgipu.hr/doc/Propisi/Misljenja/M-350-01-14-01-172.pdf> [13.11.2016.]

<sup>58</sup> Bienenfeld, Josip, *Zakon o prostornom uređenju 1. dio*, Informator (male stranice), br. 6344-6346., str. 3.



iduće razdoblje. Izvješće o stanju u prostoru se objavljuje u „Narodnim novinama“<sup>59</sup>, odnosno u službenom glasilu JPLRS. Na ovaj način osigurava se pristup šire javnosti informacijama<sup>60</sup> o stanju u prostoru.

#### 4.1.3. Sudjelovanje u postupku izdavanju lokacijskih dozvola

Svaki zahvat u prostoru provodi se u skladu s prostornim planom, odnosno u skladu s aktom za provedbu prostornog plana i posebnim propisima, ako Zakonom nije propisano drugačije. Prostorni planovi se provode izdavanjem lokacijske dozvole, rješenja o utvrđivanju građevne čestice, potvrde parcelacijskog elaborate te građevinske dozvole na temelju posebnog zakona.<sup>61</sup>

Lokacijska dozvola je upravni akt koji se izdaje na temelju dokumenata prostornog uređenja te posebnih zakona i propisa donesenih na osnovi tih zakona. Prostorni planovi se tijekom vremena mijenjaju, ovisno o procjenama njihovih donositelja o potrebi izmjene prostornih planova. U praksi se događaju slučajevi da je u vrijeme podnošenja zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole na snazi određeni prostorni plan neke JPLRS, a da je u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu za izdavanje lokacijske dozvole na snazi izmijenjeni prostorni plan drukčijeg sadržaja, pa da bi upravno tijelo primjenjujući prostorni plan koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole, trebalo zahtjevu udovoljiti, a primjenom prostornog plana važećeg u vrijeme donošenja odluke o istom zahtjevu, trebalo bi zahtjev odbiti.<sup>62</sup> U praksi se ovo javljao kao veliki problem, Budući da u našem pravnom poretku nema izričitog propisa o tome koji od prostornih planova se u takvoj situaciji treba primijeniti.<sup>63</sup> Dugogodišnje poteškoće u primjeni<sup>64</sup> razriješene su odlukama Vrhovnog suda

<sup>59</sup> Zadnje dostupno izvješće o stanju u prostoru na državnoj razini objavljeno je za razdoblje od 2008.-2012., a objavljeno je u NN 61/13. Postoji niz objavljenih Izvješća o stanju u prostoru na županijskoj, gradskoj ili općinskoj razini.

<sup>60</sup> Primjerice, može se pristupiti ovakvim informacijama:

Podaci prema Prostornim planovima županija:

Republika Hrvatska – stanje 2008. godine

- Ukupno planirano građevinsko područje naselja (izgrađeno + planirano za razvoj) 462.670 ha (100%)

- Ukupno izgrađeno građevinsko područje naselja 216.360 ha (47%)

- Broj stanovnika 2001. godine na 1 ha izgrađenog GP naselja – 20,5

Republika Hrvatska (prema PPUG/O – stanje 2012. godine):

- Ukupno planirano građevinsko područje naselja (izgrađeno + planirano za razvoj) 381.606 ha (100%)

- Ukupno izgrađeno građevinsko područje naselja 264.582 ha (69,3% u odnosu na ukupno planirano GP)

- Broj stanovnika 2012. godine na 1 ha izgrađenog GP naselja – 16,19 (napomena: podaci iz izvješća objavljenog 2013., str. 35.).

<sup>61</sup> Čl. 114. st. 2. Zakona.

<sup>62</sup> Kaladić, Ivan, *Neusklađenost prostornih planova i izdavanje lokacijske dozvole - komentar sudske odluke*, Hrvatska pravna revija, br. 4 (2013.), str. 80

<sup>63</sup> *Ibid.* V. i: Vezmar, Barlek, Inga, *Dvojbe iz sudske prakse o vremenskom važenju materijalnih propisa u upravnom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 31, (2010), br. 1., str. 321-332.

<sup>64</sup> V., primjerice iz izvotka mišljenja Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja: „Nadalje, imajući na umu odredbu članka 200. stavak 3. Zakona o prostornom uređenju prema kojoj su provedbeni urbanistički planovi i detaljni planovi uređenja doneseni na temelju propisa koji su vrijedili prije stupanja na snagu toga Zakona izjednačeni s urbanističkim planom uređenja u smislu toga Zakona, mišljenja smo da obveza donošenja provedbenog urbanističkog plana propisana »starim« Prostornim planom Nacionalnog parka Pj. u okolnostima primjene novog Zakona o prostornom uređenju predstavlja obvezu donošenja urbanističkog plana uređenja, a koji u skladu s tim prostornim planom ne može biti donesen jer je taj prostorni plan prestao važiti. Slijedom navedenog, mišljenja smo da se u predmetnom slučaju u kojemu je postupak izdavanja lokacijske dozvole za novu gradnju započeo u vrijeme

RH<sup>65</sup> i Ustavnog suda RH<sup>66</sup> koji je potvrdio pravno stajalište Vrhovnog suda – da se pri ocjenjivanju osnovanosti zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole uzimaju u obzir prostorni planovi važeći u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu za izdavanje lokacijske dozvole.

Lokacijska dozvola se izdaje za: eksploatacijsko polje, građenje rudarskih objekata i postrojenja koji su u funkciji izvođenja rudarskih radova, skladištenje ugljikovodika i trajno zbrinjavanje plinova u geološkim strukturama; određivanje novih vojnih lokacija i vojnih građevina; zahvate u prostoru koji se prema posebnim propisima koji uređuju gradnju ne smatraju građenjem; etapno i/ili fazno građenje građevine; građenje na zemljištu, odnosno građevini za koje investitor nije riješio imovinskopravne odnose ili za koje je potrebno provesti postupak izvlaštenja.<sup>67</sup>

Zakon je propisao tko može biti strankom u postupku izdavanja lokacijske dozvole na način da se strankom tom postupku smatra podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini, te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola. Osim toga, pravo biti strankom u postupku dodatno je ograničeno u slučajevima kada se postupak provodi za provedbu zahvata u prostoru koji je od interesa za Republiku Hrvatsku ili u slučajevima u kojima lokacijsku dozvolu izravno izdaje ministarstvo nadležno za prostorno uređenje, kada se strankom smatra samo vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini.<sup>68</sup>

Navedeno uređenje odnosno ograničenje<sup>69</sup> predstavlja nedopustivo odstupanje od Zakona o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP)<sup>70</sup> koji je definirao pojam stranke u svojim temeljnim odredbama. Sukladno čl. 4. st. 1. ZUP-a, stranka u upravnom postupku je fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Ta odredba spada u temeljne odredbe ZUP-a od kojih se ne može odstupiti ni u odredbama posebnih zakona. Štoviše, priznavanjem položaja stranke u upravnom postupku osigurava se jednakost svih pred zakonom i pravo na pošteno suđenje koji su zajamčeni Ustavom RH i Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.<sup>71</sup> „Odredba čl. 4. ZUP-a kojom se određuje stranka u upravnom postupku može se promatrati kao odraz: (1) jamstva poštenog suđenja osiguranog čl. 6/1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (...) te (2) jednakosti svih pred zakonom i prava na pravično suđenje zajamčenih čl. 14/2 odnosno čl. 29/1 Ustava (...).“<sup>72</sup> Ukoliko pogledamo obrazloženje citirane odredbe Zakona, vidjet ćemo da je cilj koji se njome želi postići „ekonomičnost postupka“.<sup>73</sup> Iako je ekonomič-

važnja Prostornog plana Nacionalnog parka P. j. (Nar. nov., br. 34/86) i Zakona o prostornom uređenju (Nar. nov., br. 153/13), ne može izdati lokacijska dozvola za novu gradnju.“ V u: Bienenfeld, Josip, *Zakon o prostornom uređenju 2. dio*, Informator (male stranice), br. 6347., str. 3.

<sup>65</sup> Uzz-5/2008-5 od 19. listopada 2008., Izbor odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske br. 1/2009 pod br. 179.

<sup>66</sup> U-III/1046/2009 od 14. listopada 2009.

<sup>67</sup> Čl. 125. Zakona.

<sup>68</sup> Gotovo identično uređenje propisuje i Zakon o gradnji, nap. a.

<sup>69</sup> O ograničenju položaja stranke v., posebno, Ofak, Lana, *Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 14, (2014), br. 4., str. 987-1014.

<sup>70</sup> NN 47/09.

<sup>71</sup> Ofak, Lana, *Ograničavanje... op. cit.*, str. 1011.

<sup>72</sup> *Ibid*, str. 992.

<sup>73</sup> *Ibid*, str. 1000.

nost postupka jedno od načela ZUP-a, upravna sudska praksa i teorija unisono stoje na stajalištu da ga se ne smije ostvarivati na štetu ostvarenja cilja i svrhe upravnog postupka, a osobito ne smije biti na štetu materijalne istine.<sup>74</sup> Ekonomičnost postupka ne može biti legitiman cilj zbog kojeg bi se smjelo ograničiti pravo na pošteno odnosno pravično suđenje, niti se na taj način smije dovesti u pitanje jednakost svih pred zakonom. Drugim riječima, postoje mnogobrojne druge prikladnije mjere kojima se postiže isti cilj (ekonomičnost), a koje ne dovode do povrede prava zajamčenih Ustavom RH i Europskom konvencijom.<sup>75</sup>

Osim toga, takvim ograničenjem krši se još jedan međunarodnopravni dokument kojemu je RH stranka, Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (dalje u tekstu: Aarhuška konvencija).<sup>76</sup> Naime, ograničavanje položaja stranke može dovesti do uskraćivanja prava na sudjelovanje javnosti i zainteresiranoj javnosti u upravnim postupcima koji se odnose na odlučivanje o djelatnostima koje mogu imati značajne učinke na okoliš.<sup>77</sup> Svakako, mišljenja sam da postupci izdavanja lokacijskih dozvola spadaju u takve postupke. Ono što je ovdje bitno naglasiti jest činjenica da Aarhuška konvencija definira javnost kao jednu ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine (čl. 2. t. 4.). Definicija javnosti odnosi se na svaku osobu, bez obzira na njezino državljanstvo, prebivalište ili sjedište. Definicija javnosti odnosi se i na skupine ljudi, organizacije i udruge koje nemaju svojstvo pravne osobnosti (primjerice na stanovnike nekog naselja ili građana organizirane u udruhu koja nije registrirana).<sup>78</sup> S druge strane, zainteresirana javnost definirana je kao javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu ili koja je za to zainteresirana; za potrebe ove definicije nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatrat će se zainteresiranima (čl. 2. t.5.).<sup>79</sup>

## 5. Zaključak

Kada promotrimo sustav koji je na snazi u Republici Hrvatskoj glede prostornog planiranja i mogućnosti javnosti da sudjeluje u postupcima prostornog planiranja, možemo iznijeti

<sup>74</sup> Popović, Slavoljub, *Komentar Zakona o općem postupku*, Savremena administracija, Beograd, 1978., str. 98., Crnković, Vladimir, Dupelj, Željko, *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Informator, Zagreb, 1996., str. 17, Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 53. i 136.

<sup>v</sup> i presudu Upravnog suda Republike Hrvatske Us-7676/2005-10 od 12. ožujka 2009.

<sup>75</sup> Ofač, Lana, *Ograničavanje... op. cit.*, str. 1002.

<sup>76</sup> Republika Hrvatska potpisala je Aarhušku konvenciju na konferenciji kada je Konvencija i usvojena, a stupila je na snagu (za Republiku Hrvatsku) 25. lipnja 2007. godine. Važnost Aarhuške konvencije za mnoge posebne upravne postupke je nesporna. Postupci ostvarivanja prava na pristup informacijama o okolišu koje posjeduju tijela javne vlasti te postupci odlučivanja o određenim djelatnostima koje mogu imati značajan utjecaj na okoliš su upravni postupci. Stoga se na te postupke primjenjuju i odgovarajuće odredbe Aarhuške konvencije. V. u: *ibid*, str. 1003.

<sup>77</sup> *Ibid*, str. 1011.

<sup>78</sup> *Ibid*, str. 1003. i 1004.

<sup>79</sup> *Ibid*, str. 1004. Hrvatski Zakon o zaštiti okoliša (NN 80/13, 153/13 i 78/15) postavio je takve pretpostavke, pa se sukladno njegovim odredbama smatra da udruga ima dovoljan pravni interes ako je registrirana sukladno posebnim propisima o udrugama te da joj je statutom kao cilj određena zaštita i unapređenje okoliša, uključujući zaštitu ljudskog zdravlja i zaštitu i racionalno korištenje prirodnim dobrima, ako je na taj način registrirana najmanje dvije godine prije nego li je započeo postupak tijela javne vlasti o zahtjevu povodom kojega iskazuje svoj pravni interes te ako dokaže da je u tom razdoblju aktivno sudjelovala u aktivnostima vezanim za zaštitu okoliša na području grada ili općine gdje ima registrirano sjedište sukladno svojem statutu (čl. 167. st. 2.).

dva zaključka. Prvo, u postupcima donošenja prostornih planova javnosti je osigurano sudjelovanje tijekom cijelog postupka donošenja prostornog plana. Javnost mora biti obaviještena o tome da se pristupa izradi novog/izmjeni postojećeg prostornog plana, što mora biti javno objavljeno. Osiguran je javni uvid u prijedlog prostornog plana, kao i mogućnost podnošenja prijedloga i primjedbi na prijedlog plana. Mora se provesti najmanje jedno javno izlaganje na kojima se građani mogu sučeliti s nositeljem izrade. Nositelj izrade dužan je javno objaviti izvješće o provedenoj raspravi kako bi mogao pristupiti izradi konačnog prijedloga prostornog plana. Ukoliko je bilo previše izmjena, dužan je provesti ponovnu javnu raspravu. Dakle, sustav je postavljen transparentno, s punim sudjelovanjem javnosti. Dodatno, o informacijama o stanju u prostoru može se doći temeljem lokacijskih informacija i putem izvješća o stanju u prostoru.

S druge strane, drugi zaključak koji možemo izvesti tiče se sudjelovanja javnosti u izdavanju lokacijskih dozvola. Na tom području ne možemo reći da je sustav zadovoljavajući. Naime, Zakon je postavio snažno ograničenje glede toga tko može biti stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole, što je protivno čl. 4. ZUP-a, ali predstavlja i ograničenje jamstva poštenog suđenja osiguranog čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te jednakosti svih pred zakonom i prava na pravično suđenje zajamčenih čl. 14. st. 2. odnosno čl. 29. st. 1 Ustava. Prema tome, radi se o odredbama koje su nesukladne s Ustavom i trebale bi biti takvima i oglašene od strane Ustavnog suda.

## LITERATURA

1. Bienenfeld, Josip, *Dokumenti prostornog uređenja*, Pravo i porezi, br. 3 (2007.), str. 23-31.
2. Bienenfeld, Josip, *Prijedlog Zakona o prostornom uređenju i gradnji*, Pravo i porezi, br. 6 (2007.), str. 18-25.
3. Bienenfeld, Josip, *Zakon o prostornom uređenju 1. dio*, Informator (male stranice), br. 6344-6346., str. 1-12.
4. Bienenfeld, Josip, *Zakon o prostornom uređenju 2. dio*, Informator (male stranice), br. 6347., str. 1-8.
5. Crnković, Vladimir, Dupelj, Željko, *Primjena Zakona o općem upravnom postupku*, Informator, Zagreb, 1996.
6. Dakić, Slavko, Kritovac, Fedor, Perković, Zorislav, *Društveni konflikti i prostorno planiranje*, Sociologija i prostor, Vol. No. 35-36, 1972., str. 54-62.
7. Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
8. *Izvješće o stanju u prostoru Republike Hrvatske 2008.-2012.*, NN 61/13.
9. Kaladić, Ivan, *Neusklađenost prostornih planova i izdavanje lokacijske dozvole - komentar sudske odluke*, Hrvatska pravna revija, br. 4 (2013.), str. 80-83.
10. Kranjčević, Jasenka, *Prilog poznavanju prostornog planiranja ruralnih prostora/sela u Hrvatskoj od sredine XIX. do sredine XX. st.*, Prostor, vol. 7. (1999), br. 1., str. 1-24.
11. Krtalić, Vladimir, *Promišljanja o novim propisima o planiranju korištenja zemljišta*, Hrvatska pravna revija, br. 4. (2013.), str. 36-46.

12. Marinović-Uzelac, A.: Teorija namjene površina u urbanizmu, Zagreb, Tehnička knjiga, 1989.
13. Marinović-Uzelac, Ante, *Regionalizacija iz vidokruga prostornog planiranja*, Društvena istraživanja, br. 1. (1992.), str. 69-85.
14. Ofak, Lana, *Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 14, (2014), br. 4., str. 987-1014.
15. Popović, Slavoljub, *Komentar Zakona o općem postupku*, Savremena administracija, Beograd, 1978.
16. Radeljak, Petra, *Prostorno planiranje na području Šibensko-kninske županije od druge polovice 20. stoljeća*, Sociologija i prostor, 50 (2012). br. 3., str. 345-377.
17. Staničić, Frane, Đanić, Ana, *Ocjena ustavnosti i zakonitosti općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol 14 (2014), br. 4., str. 961-985.
18. Vezmar, Barlek, Inga, *Dvojbe iz sudske prakse o vremenskom važenju materijalnih propisa u upravnom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 31, (2010), br. 1., str. 321-332.
19. Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju, NN 21/61, 41/61, 46/64, 29/66, 39/66 i 18/69.
20. Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, NN 14/73.
21. Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora, NN 54/80, 16/86, 18/89, 34/91, 61/91, 49/92 i 14/94.
22. Zakon o prostornom uređenju, NN 30/94, 68/98, 35/99, 61/00, 32/02 i 100/04.
23. Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12.
24. Zakon o prostornom uređenju, NN 153/13.
25. Zakon o gradnji, NN 153/13.
26. Zakon o građevinskoj inspekciji, NN 153/13.
27. Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14 i 94/16.
28. Uredba o javnoj raspravi u postupku donošenja prostornih planova, NN 101/98.
29. Uredba o informacijskom sustavu prostornog uređenja, NN 115/15.

Summary

**PUBLIC`S PARTICIPATION AND ACCESS TO JUDICIARY IN SPATIAL PLANNING PROCESSES**

*Spatial planning is of extreme importance for any country. Space is a limited resource which needs to be protected and used in a methodical manner. Spatial planning is an expression of conscious effort to arrange space while achieving the best possible or the least damaging way of space usage and preservation. Needless to point, these actions are especially important to physical and legal persons. It is therefore crucial to enable public`s participation in actions and procedures related to spatial planning. In this paper the author will analyse the importance of spatial planning and modes of spatial planning. Furthermore, public`s participation in reaching and producing spatial planning as well as in other processes related to spatial planning will be discussed with a special emphasis on issuing location permits.*

**Key words:** *spatial planning, spatial plan, public`s participation, location permit.*