

# PRIMJENA NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA U PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI

Izv. prof. dr. sc. Mateja Held\*

UDK: 3.077.3:349.44(497.5)

35.077.3:351.778.511(497.5)

346.92:351.778.511(497.5)

DOI: 10.3935/zpfz.75.3.3

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: travanj 2025.

*Prostorno uređenje i gradnju u Republici Hrvatskoj karakterizira širok normativni okvir. Uz Zakon o prostornom uređenju i Zakon o gradnji, ovo područje regulira niz i drugih zakona i podzakonskih propisa na temelju kojih se donose provedbeni akti za određene zahvate u prostoru. Brojnost propisa rezultira i nejasnoćama s kojima se primjenjivači ovih akata susreću na svakodnevnoj razini. U radu su analizirana određena načela upravnog postupka, načelo zakonitosti, načelo stečenih prava stranaka i legitimnih očekivanja, kao i pravo stranke na pravni lijek. Istraživanje je usmjereno na uočavanje problema u primjeni Zakona o prostornom uređenju i Zakona o gradnji, uz kritički osvrt na svaki od njih. U radu se pronalaze uzroci problema te se iznose određeni prijedlozi za poboljšanje sustava koji se temelje na analizi sudske prakse i na komparativnim iskustvima.*

*Ključne riječi: prostorno uređenje i gradnja, upravni postupak, načelo zakonitosti, legitimna očekivanja, pravni lijekovi*

## 1. UVOD

Prostorno planiranje teško je jednoznačno definirati budući da uključuje niz aktera čije su uloge međusobno isprepletene. Posebnu vještinu predstavlja koordinacija uključenih u prostorno planiranje. Na pravila prostornog planiranja i gradnje može se gledati kao na lepezu zahtjeva i procedura kojima su podvrg-

---

\* Dr. sc. Mateja Held, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; mateja.held@pravo.unizg.hr; ORCID ID: [orcid.org/0000-0001-7713-7767](https://orcid.org/0000-0001-7713-7767)

nuti potezi uključenih u proces prostornog planiranja. Mnogim definicijama prostornog planiranja (engl. *spatial planning* ili *land-use-planning*) zajedničko je to da se odnose na budućnost te na prostor, a uključuju i intervencije javne vlasti, bilo da je riječ o lokalnoj ili državnoj vlasti.<sup>1</sup> Danas se prostornom planiranju pridaje posebna i velika važnost zbog brige za ograničene resurse. Tu prednjači Europska unija koja putem raznih *soft law*<sup>2</sup> mehanizama utječe na regulaciju zahvata u prostoru.<sup>3</sup>

Postupci izdavanja određenih dozvola u prostornom uređenju i gradnji upravni su postupci jer rezultiraju donošenjem rješenja kao upravnog akta. Kako bi se pravila upravnog postupka ispravno primijenila, od nepobitne su važnosti za interpretaciju i primjenu spomenutih pravila upravo načela upravnog postupka. Načelu zakonitosti kao temeljnom načelu svakog pravnog sustava posvećeno je najviše pozornosti u ovom radu. Detaljnije su analizirana još i načela stečenih prava stranaka i legitimnih očekivanja te pravo stranke na pravni lijek. Iako postupak donošenja prostornih planova nije upravni postupak jer je riječ o donošenju podzakonskih općenormativnih akata, važno se na njega ovdje osvrnuti jer se na temelju podzakonskih općenormativnih akata donose provedbeni akti prostornog uređenja i gradnje, odnosno provode se zahvati u prostoru na temelju lokacijske i/ili građevinske dozvole, rješenja o utvrđivanju građevinske čestice, donošenje uporabne dozvole, što sve jesu upravni akti, a prethodi im upravni postupak.

Stoga je rad koncipiran tako da se najprije primjenom analitičke metode iznose temelji za ostvarivanje načela zakonitosti na razini podzakonskih općenormativnih akata kroz primjer prostornih planova, a zatim je rad posvećen upravnim aktima u prostornom uređenju i gradnji. Komparativna metoda podloga je za pronalazak zakonskih rješenja koja mogu služiti kao ideje za implementaciju u Hrvatskoj. Nadalje, pokušavaju se uočiti problemi pri poštovanju

<sup>1</sup> Needham, B.; Buitelaar, E.; Hartmann, T., *Planning, Law and Economics – The Rules We Make for Using Land*, Routledge, Taylor&Francis Group, New York, London, 2019., str. 12.

<sup>2</sup> O tome posebno vidi u: Duić, D., *Europska politika zaštite okoliša i Europski zeleni plan*, u: Duić, D.; Čemalović, U. (ur.), *Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU*, Sveučilište Josip Jurja Strossmayera Pravni fakultet, Osijek, 2022., str. 15.

<sup>3</sup> Uz *soft law* mehanizme u koje ulaze razne smjernice i preporuke Europske unije, teži se digitalizaciji u prostornom uređenju i gradnji. O procesima digitalizacije u prostornom uređenju i gradnji u Republici Hrvatskoj više u: Held, M., *Digitalization in Spatial Planning and Building*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), vol. 7, str. 243 – 270, te u: Vitez Pandžić, M.; Đanić Čeko, A., *Učinkovitost sustava eDozvola u postupcima ishoda građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 44, br. 3, 2023., str. 651 – 674.

načela zaštite prava stranaka u upravnim postupcima. U radu je fokus stavljen na pronalaženje manjkavosti zakonodavne regulacije i kršenja načela upravnog postupka u praksi te su dani prijedlozi za poboljšanje trenutačnog zakonodavnog okvira u Republici Hrvatskoj.

## 2. NAČELO ZAKONITOSTI

### 2.1. Uvodno o načelu zakonitosti u prostornom uređenju i gradnji

Načelo zakonitosti propisuje dužnost javnopravnih tijela i sudova da postupaju u skladu s propisima.<sup>4</sup> Tako je njihova arbitrarnost isključena ili svedena na najmanju moguću razinu.<sup>5</sup> U području prostornog uređenja i gradnje, načelo zakonitosti moguće je promatrati u više različitih smjerova.

U prvom redu, odraz vladavine prava<sup>6</sup> i načela zakonitosti vidljiv je u hijerarhiji propisa. U teoriji se susreću neki pristupi koji grupiraju zakone od važnosti za prostorno planiranje. Tako primjerice Needham, Buitelaar i Hartmann navode tri kategorije zakona. Prvi se odnose na ovlaštenja javnoj vlasti da nametne pravila građanima o načinima korištenja svojih prava na zemljištu. Ponajprije se tu misli na lokacijske dozvole, izvlaštenje, pravo prvokupa, građevinske dozvole, ali i na pravo okoliša, a na engleskom jeziku se spomenuti zakoni nazivaju *planning law*. Druga kategorija stavlja fokus na prava građana (engl. *Citizens' rights*). U nju ulaze određeni zakoni kojima je cilj spriječiti zlouporabu prava, ili arbitrarno postupanje ovlasti javne vlasti u području prostornoga planiranja. Kao treću kategoriju navode zakone koji se odnose na prava kako se građani mogu koristiti svojim zemljištima<sup>7</sup> zbog činjenice što način njihova korištenja zemljišta može

<sup>4</sup> Čl. 5. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014, i čl. 5. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021 (dalje ZUP).

<sup>5</sup> Đerđa, D., *Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1, 2016., str. 176.

<sup>6</sup> O nužnim elementima vladavine prava vidi u Omejec, J., *Hrvatska uprava – od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti*, u: *Hrvatsko-francuski upravnopravni dani. Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu – Sveučilište Pantheon Assas, Pariz II, Državni savjet Republike Francuske, Split, Pariz, 2016., str. 110 – 112.

<sup>7</sup> Opsežni prikaz korištenja zemljišta, kao i usporedni prikaz hrvatskoga i bavarskoga sustava planiranja v. u Krtalić, V., *Sustavi planiranja razvoja države, regionalnog i lokalnog planiranja, Usporedba hrvatskoga i njemačkoga, odnosno bavarskoga sustava*, Hrvatski inženjerski savez, Zagreb, 2021.

uvelike utjecati na prava drugih. Takva prava autori nazivaju vlasnička prava (engl. *property rights*).<sup>8</sup>

Područje prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj karakterizira niz propisa, zakonske i podzakonske prirode. Dok se kao temeljni zakoni u području prostornog uređenja i gradnje u Republici Hrvatskoj navode dva zakona, Zakon o prostornom uređenju<sup>9</sup> i Zakon o gradnji<sup>10</sup>, uz njih u primjenu dolazi cijeli niz drugih zakona koji se primjenjuju u, primjerice, postupcima izdavanja građevinskih dozvola.<sup>11</sup> Potrebno je posebno istaknuti da su postupci izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola upravni postupci, gdje Zakon o općem upravnom postupku predstavlja *lex generalis*. Iako je riječ o zakonima iste pravne snage, posebna su pravila njihove primjene. Tako bi se trebao primijeniti *lex specialis*, ali na način da se poštuju načela propisana u zakonu koji predstavlja *lex generalis* kao što je to ZUP.<sup>12</sup> Drugim riječima, potreban je holistički pristup primjeni propisa koji uređuju pojedino područje jer samo takav pristup vodi ostvarivanju načela zakonitosti, a potom i približavanju idealima vladavine prava, te sprečava suviše formalističko tumačenje koje u sebi sadržava veliku opasnost od potencijalne povrede ljudskih prava.<sup>13</sup>

Načelo zakonitosti se prigodom donošenja podzakonskih akata ogleda u egzistencijskom i sadržajnom smjeru (tzv. objekt načela zakonitosti).<sup>14</sup> Tako egzistencijski smjer podrazumijeva da donošenje akta podzakonske prirode

<sup>8</sup> Needham, Buitelaar, Hartmann, *op. cit.* u bilj. 1, str. 14.

<sup>9</sup> Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019, 67/2023 (dalje: ZPU).

<sup>10</sup> Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019, 145/2024 (dalje: ZoG).

<sup>11</sup> Sustavni prikaz propisa u području prostornog uređenja i gradnje dostupan je na stranicama Ministarstva prostornoga uređenja, gradnje i državne imovine: <https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/zakoni-i-ostali-propisi/88> (17. ožujka 2025.). Popis zakona i drugih propisa koji se odnose na područje prostornoga uređenja i gradnje dostupan je i na stranicama Hrvatske komore arhitekata: <https://www.arhitekti-hka.hr/hr/zakoni-propisi/popis/> (17. ožujka 2025.).

<sup>12</sup> Primjerice, Hrvatska komora inženjera građevinarstva je na svojim mrežnim stranicama u rubrici *Ministarstvo – tumačenja, upute i mišljenja* istaknula pitanje koje se odnosi na rok izdavanja građevinske dozvole, a u odgovoru se poziva izravno na Zakon o općem upravnom postupku. Dostupno na: <https://www.hkig.hr/HKIG/FAQ/Ministarstvo-tumacenja/> (17. ožujka 2025.).

<sup>13</sup> O tome više u: Omejec, *op. cit.* u bilj. 6, str. 129 i Staničić, F., *Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 3-4, 2017., str. 531 – 564.

<sup>14</sup> Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 70.

mora biti predviđeno u zakonu.<sup>15</sup> Podzakonski akt koji se donosi na temelju odredbe nekog zakona mora imati sadržaj koji je predviđen u samom zakonu, što predstavlja sadržajni smjer načela zakonitosti.<sup>16</sup>

## 2.2. Načelo zakonitosti i prostorni planovi

U području prostornog uređenja i gradnje, posebno i važno mjesto zauzimaju prostorni planovi. ZPU-om je u čl. 58. st. 1. propisano da prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa. Stoga se sve spomenuto odnosi se i na prostorne planove. Međutim, u pravnom sustavu Republike Hrvatske od 2012. i stupanja na snagu Zakona o upravnim sporovima<sup>17</sup> iz propisa podzakonske prirode izdvaja se kategorija općih akata. Naime, podzakonski općenormativni akti se od tada dijele na kategoriju ‘drugih propisa’ kako je ona označena u Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>18</sup> i na kategoriju ‘općih akata’ koji su definirani u čl. 3. st. 2. Zakona o upravnim sporovima iz 2010.<sup>19</sup> Kao kriterij razlikovanja uzet je kriterij donositelja, a praktična važnost ove podjela ogleda se u sudu koji je ovlašten kontrolirati zakonitost drugih propisa, odnosno općih akata.<sup>20, 21</sup> Tako su oni podzakonski akti koje su donijela tijela državne uprave zapravo drugi propisi, a opći akti su oni akti podzakonske prirode kojih su donositelji predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave<sup>22</sup>, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu. Međutim, ponekad se u praksi Ustavnog suda odstupa od formalnog kriterija donositelja akta podzakonske prirode.<sup>23</sup>

<sup>15</sup> Tako primjerice čl. 128. st. 1. ZoG-a predviđa donošenje Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima.

<sup>16</sup> Borković, *op. cit.* u bilj. 14, str. 70.

<sup>17</sup> Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010.

<sup>18</sup> V. čl. 35. – 61. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99, 29/02, 49/02.

<sup>19</sup> V. Odluku i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012.

<sup>20</sup> Zakonitost općih akata nadzire Visoki upravni sud Republike Hrvatske (čl. 3. st. 2. ZUS-a i dio šesti ZUS-a, čl. 158. – 165.)

<sup>21</sup> Detaljnije o toj temi u: Omejec, J.; Banić, S., *Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, br. 2, 2012., str. 309 – 324.

<sup>22</sup> Vidi čl. 73. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

<sup>23</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-III-5407/2013 od 14. studenoga 2023.

Prostorni planovi regulirani su ZPU-om, u čl. 53. do 113. a. Najvažniji su dokumenti prostornog uređenja, a u Republici Hrvatskoj postoje u tri razine, državnoj, regionalnoj i lokalnoj.<sup>24</sup> Prostorne planove na lokalnoj i regionalnoj razini donose predstavnička tijela, stoga oni ulaze u doseg čl. 3. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, što je važno i s gledišta njihove kontrole zakonitosti.

Na lokalnoj i područnoj razini, potrebno je istaknuti, se unutar iste razine prostorni planovi u Republici Hrvatskoj razlikuju i prema obuhvatu. Tako su u skladu s čl. 60. st. 3. ZPU-a prostorni planovi područne (regionalne) razine prostorni plan županije, Prostorni plan Grada Zagreba i urbanistički plan uređenja izdvojenog građevinskog područja izvan naselja za gospodarsku i/ili javnu namjenu županijskog značaja. U skladu s čl. 60. st. 4. prostorni planovi lokalne razine su, od šireg prema užem obuhvatu, prostorni plan uređenja grada, odnosno općine, generalni urbanistički plan i urbanistički plan uređenja.<sup>25</sup>

Kompleksnost regulacije uređenja prostora jednim je dijelom prouzročena velikim brojem lokalnih jedinica. Tako je na mrežnim stranicama Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije dostupan podatak o 555 jedinica lokalne samouprave, 128 općina i 127 gradova.<sup>26</sup> Grad Zagreb ima poseban položaj na temelju Zakona o Gradu Zagrebu, odnosno ima položaj županije.<sup>27</sup> Posljedica brojnosti jedinica lokalne samouprave je i brojnost prostornih planova na lokalnoj razini, koji međusobno moraju biti usklađeni.

U odredbama čl. 61. ZPU-a o usklađenosti prostornih planova u st. 1. propisano je temeljno pravilo koje odražava načelo zakonitosti i hijerarhiju propisa na način da prostorni plan mora biti u skladu sa ZPU-om i propisima koji su doneseni na temelju ZPU-a. Nadalje, u čl. 61. u st. 2. ZPU-a propisano je da prostorni plan niže razine mora biti u skladu s prostornim planom više razine. Tako primjerice prostorni plan grada (lokalna razina) mora biti u skladu s prostornim planom županije (područna razina), te oba (lokalna i područna razina) moraju biti u skladu sa ZPU-om i svim propisima donesenima na temelju ZPU-a. U čl. 61. st. 3. ZPU-a propisano je da prostorni plan užega područja mora biti

<sup>24</sup> Takva je organizacija prostornih planova najčešća i u većini europskih zemalja (Nadin, V. et. al., *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, ESPON EGTC, Luksemburg, 2018., str. 17).

<sup>25</sup> U ovu kategoriju urbanističkih planova ne ulaze urbanistički planovi državne i područne razine, u skladu s čl. 60. st. 4. ZPU-a.

<sup>26</sup> Popis županija, gradova i općina dostupan je na: <https://mpudt.gov.hr/gradjani-21417/iz-djelokruga/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava-24398/popis-zupanija-gradova-i-opcina-24402/24402?lang=hr> (21. ožujka 2025.).

<sup>27</sup> Čl. 2. Zakona o Gradu Zagrebu, Narodne novine, br. 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019, 144/2020.

u skladu s prostornim planom širega područja iste razine. Tako primjerice urbanistički plan uređenja grada (lokalna razina, uži obuhvat) mora biti u skladu s generalnim urbanističkim planom grada (lokalna razina, širi obuhvat), te oba plana moraju biti u skladu s prostornim planovima više razine, te sa ZPU-om i svim propisima donesenima na temelju ZPU-a. Ipak, u skladu s čl. 62. ZPU-a, prostornim planom lokalne razine užega područja mogu se propisati stroži kvantitativni i kvalitativni uvjeti i mjere za provedbu zahvata u prostoru, odnosno viši prostorni standardi od onih propisanih prostornim planom lokalne razine širega područja, te se njime ne moraju planirati sve namjene prostora određene prostornim planom širega područja kao mogućnost.

Zbog brojnosti prostornih planova područne i lokalne razine, zakonodavac je predvidio odredbe o regulaciji situacija koje bi mogle nastati prigodom međusobne neusklađenosti prostornih planova. Tako je u čl. 23. ZPU-a propisano da se u slučaju protivnosti prostornog plana niže razine prostornom planu više razine prigodom izdavanja akta za provedbu prostornog plana primjenjuje prostorni plan više razine. U slučaju protivnosti odredbe, odnosno dijela prostornog plana lokalne razine užega područja odredbi, odnosno dijelu prostornog plana lokalne razine širega područja prigodom izdavanja akta za provedbu prostornog plana primjenjuje se odredba, odnosno dio prostornog plana širega područja.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Međutim, u praksi se susreću i drukčija rješenja, uvažavajući okolnosti konkretnog slučaja. Vidi primjerice: Mišljenje Ministarstva prostornoga uređenja i graditeljstva Klasa: 350-01/14-02/46, Ur.broj: 531-01-14-2 od 7. veljače 2014. u kojem je navedeno sljedeće:

“Odredbom članka 6. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama („Narodne novine“, broj 86/12 i 143/13) određeni su slučajevi kada se nezakonito izgrađena zgrada ne može ozakoniti, tako da se, između ostalog, u skladu s odredbom članka 6. stavka 1. podstavka 5. navedenoga Zakona, nezakonito izgrađena zgrada ne može ozakoniti ako se nalazi na području koje je prostornim planom uređenja općine, grada i velikog grada. Prostornim planom Grada Zagreba ili generalnim urbanističkim planom, koji važi na dan stupanja na snagu toga Zakona, odnosno na dan podnošenja zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju ili na dan donošenja rješenja o izvedenom stanju ako je to povoljnije za podnositelja zahtjeva, određeno kao izdvojeno građevinsko područje izvan naselja koje je prostornim planom predviđeno za gospodarsku namjenu (proizvodnja, ugostiteljstvo i turizam, sport) i groblja, osim za nezakonito izgrađene zgrade unutar tog područja koje su u skladu s tom namjenom. Nadalje, odredbom članka 123. stavka 2. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“, broj 153/13) propisano je da se u slučaju protivnosti odredbe, odnosno dijela prostornog plana lokalne razine užega područja odredbi, odnosno dijelu prostornog plana lokalne razine širega područja prigodom izdavanja akta za provedbu prostornog plana primjenjuje odredba, odnosno dio prostornog plana širega područja. Obzirom na navedeno, mišljenja smo da izdvojena građevinska područja izvan naselja predviđena za gospodarsku namjenu

Međutim, s obzirom na brojnost prostornih planova koji mogu doći u sukob, potrebno je od slučaja do slučaja procijeniti dolazi li u praksi u primjenu odredba čl. 62. ZPU-a, odnosno je li u nižem prostornom planu propisan neki stroži standard, ili je doista riječ o nesukladnosti odredbe plana užega područja s planom širega područja.<sup>29</sup>

Iz navedenoga proizlazi da načelo zakonitosti u području prostornog uređenja postavlja primjenjivačima zahtjeve izrazito visokog stupnja poznavanja svih propisa u tom području. Naime, načelo zakonitosti u području prostornog uređenja ne zahtijeva samo poznavanje hijerarhijske strukture propisa u području prostornoga uređenja nego i, u skladu s mogućim opcijama u smislu kojih je propis potrebno primijeniti, predstavlja izradu svojevrstne križaljke kako bi primjenjivači bili sigurni da su prigodom izdavanja primjerice građevinske ili lokacijske dozvole ispravno postupili i da su ispunjeni svi zahtjevi koje pred njih nameću propisi na snazi.

Primjena prostornih planova može postati osobito složena prigodom stavljanja izvan snage jednog propisa iz područja prostornog uređenja (ili njegove izmjene), međutim, analiza koju zahtijeva to posebno pitanje premašuje opseg ovog rada. Stoga je na ovom mjestu samo potrebno napomenuti da su prostorni planovi opći akti po svojoj pravnoj prirodi<sup>30</sup>, te da stavljanjem izvan snage određenog prostornog plana ne gube snagu oni prostorni planovi koji moraju biti u skladu s prostornim planom koji se mijenja ili stavlja izvan snage. Primjerice, ako bi prostorni plan županije bio stavljen izvan snage, prostorni plan grada unutar te županije neće izgubiti svoju pravnu snagu, a nužno je da je prostorni plan grada usklađen s prostornim planom županije.

### 2.3. Upravni postupci u prostornom uređenju i gradnji

Upravni postupci u području prostornog uređenja i gradnje<sup>31</sup>, vode se s ciljem izdavanja akata za provedbu prostornih planova, primarno lokacijske i građevinske dozvole.<sup>32</sup>

---

(proizvodnja, ugostiteljstvo i turizam, sport) određena prostornim planom uređenja općine ili grada protivno prostornom planu županije ne mogu biti razlogom za odbijanje zahtjeva za ozakonjenje zgrada izgrađenim na tim područjima.”

<sup>29</sup> Vidi o primjeni čl. 62. u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Usoz-111/2022-6 od 27. siječnja 2025.

<sup>30</sup> Vidi u: Crnković, M., *Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2015.

<sup>31</sup> Čl. 114. ZPU-a.

<sup>32</sup> Žagar, A., *Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018., str. 692.

Lokacijska dozvola uvedena je u hrvatski pravni sustav Zakonom iz 1994.<sup>33</sup>, pokazala se kao “najdugovječniji, najprepoznatljiviji, a i najzastupljeniji akt provedbe prostornih planova”.<sup>34</sup> Lokacijska dozvola danas je uređena ZPU-om, u čl. 125. do 150, dakle ukupno u 25 članaka, međutim nije propisana definicija lokacijske dozvole. U skladu sa ZPU-om, lokacijska dozvola ne mora se zatražiti i izdati za svaki zahvat u prostoru, jer sada postoji građevinska dozvola uređena u čl. 106. do 127. ZoG-a koja, kako navodi Žagar, predstavlja i akt provedbe prostornih planova i akt kojim se odobrava građenje<sup>35</sup>, ako joj ne prethodi izdavanje lokacijske dozvole.

Nužnost ishođenja lokacijske dozvole postoji u slučajevima koji su taksativno propisani ZPU-om. Samoj lokacijskoj dozvoli može, ali ne mora slijediti postupak izdavanja građevinske dozvole. Tako se građevinska dozvola neće zatražiti ni izdati za one zahvate koji se ne smatraju građenjem. Međutim, u slučajevima koji se odnose na provedbu zahvata u prostoru u kojima je propisano ishođenje lokacijske dozvole, a podrazumijevaju građenje, potrebno je zatražiti i ishoditi građevinsku dozvolu.

Uloga građevinske dozvole dvojaka je, ovisno o tome je li prethodno izdana lokacijska dozvola. U situacijama u kojima se ne izdaje lokacijska dozvola, građevinska dozvola služi tomu da se utvrdi usklađenost zahvata s uvjetima provedbe zahvata u prostoru propisanimi prostorno-planskom dokumentacijom. U situacijama u kojima se izdaje lokacijska dozvola, građevinska dozvola služi tomu da se utvrdi je li gradnja u skladu s uvjetima provedbe zahvata u prostoru kako su utvrđeni lokacijskom dozvolom.

Lokacijska dozvola i građevinska dozvola upravni su akti. Budući da je riječ o upravnim aktima, oni se donose u upravnom postupku. Vođenje upravnih postupaka propisano je, prije svega, Zakonom o općem upravnom postupku, koji je u svim upravnim postupcima *lex generalis*. U temeljnim odredbama ZUP-a u čl. 3. st. 1. propisano je sljedeće:

“(1) Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona.”

Iz ove odredbe mogu se izvući sljedeći zaključci.

<sup>33</sup> Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 30/1994, 68/1998, 35/1999, 61/2000, 32/2002, 100/2004.

<sup>34</sup> Žagar, *op. cit.* u bilj. 32, str. 692.

<sup>35</sup> *Ibid.*

Prvo, ZUP se primjenjuje u svim upravnim stvarima. Upravnom stvari se u skladu s čl. 2. ZUP-a smatra:

- “(1) svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka (u daljnjem tekstu: stranke) neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje.
- (2) Upravnom stvari smatra se i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar.”

Drugo, valja istaknuti da se samo pojedina pitanja mogu urediti drukčije, i to zakonom. Dakle, isključeno je uređivanje cjelokupnog upravnog postupka u određenom području upravnoga prava na način da se odstupa od pravila ZUP-a.

Treće ograničenje koje postavlja ZUP jest da takvo postupanje mora biti nužno.

Četvrto ograničenje, čak kad se i odstupa od pravila određenih ZUP-om, takvo odstupanje mora biti u skladu sa svrhom i temeljnim odredbama ZUP-a, a temeljne odredbe ZUP-a svrstane su u čl. 1. – 39. ZUP-a.

Odstupanje od navedenih pravila vidljivo je primjerice u reguliranju položaja stranke. U čl. 141. ZPU-a je izrijekom propisano da stranka u postupku može biti podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola, nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini, vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola. Drugim riječima, stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole određena je uže nego je to u čl. 4. st. 1. ZUP-u.<sup>36</sup>

U vezi s položajem stranke, čl. 127. a ZPU-a regulira dokaz pravnog interesa za izdavanje lokacijske dozvole. Odredbe ovog članka bilo bi svrhovito regulirati na drukčiji način. Trenutačna regulacija podrazumijeva, ili barem ostavlja dovoljno prostora za tumačenje, posebno dokazivanje pravnog interesa iako je podnositelj zahtjeva primjerice vlasnik nekog zemljišta. Primjerice, već sama činjenica da je netko vlasnik zemljišta, naravno uz prilaganje odgovarajućeg zemljišnoknjižnog akta, podrazumijeva aktivnu legitimaciju pokretanja upravnog postupka izdavanja lokacijske dozvole jer mu je ona izrijekom dana u čl. 141. ZPU-a. Stoga je upitno posebno dokazivanje pravnog interesa u takvim situacijama, što može i dodatno opteretiti pokretanje postupka izdavanja lokacijske

<sup>36</sup> Čl. 4. stavak 1. ZUP-a glasi: *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.*

dozvole, štetiti načelu učinkovitosti i ekonomičnosti te imati negativan utjecaj na investicije u Republici Hrvatskoj.<sup>37</sup>

Autori upozoravaju na neprikladnu regulaciju dokaza pravnog interesa i pri ishodu građevinske dozvole.<sup>38</sup> Naime, kao dokaz pravnog interesa ne uzima se ono što je dokaz vlasništva u skladu sa Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>39</sup>, te to dovodi do potencijalnih neriješenih imovinskopravnih odnosa ili njihova prenošenja i u postupke izdavanja građevinske dozvole. Josipović stoga smatra "da bi bilo opravdano da se dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole u Zakonu o gradnji izjednači s dokazom vlasništva ili drugog prava koje ovlašćuje investitora na gradnju odnosno na zahvat u prostoru".<sup>40</sup> Na taj bi se način, smatra Josipović, potpuna zaštita stranaka u postupku izdavanja građevinske dozvole, i to prije nego što investitor započne gradnju.<sup>41</sup>

Rok u kojem se donose rješenja, pa i lokacijska i građevinska dozvola, nije definiran ZPU-om ili ZoG-om, nego čl. 101. ZUP-a. Rokovi koji su određeni za donošenje prvostupanjskog rješenja u trajanju od 30 dana, odnosno 60 dana ako se provodi ispitni postupak, nisu sasvim realni jer izdavanje akata za provedbu prostornih planova uključuje niz drugih procedura poput potvrde na glavni projekt<sup>42</sup> ili pak one u vezi s uvjetima priključenja, koje neminovno produljuju postupak izdavanja građevinske dozvole.

Nadalje, uz rok za donošenje rješenja vezuje se i pitanje trenutka pokretanja upravnog postupka za izdavanje upravnog akta (građevinske dozvole). U skladu s čl. 40. st. 1. ZUP-a upravni postupak pokreće se po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.<sup>43</sup> Postupci izdavanja građevinske i/ili lokacijske dozvole pokreću se na zahtjev stranke te je stoga potrebno precizno utvrditi trenutak u kojem je postupak pokrenut. ZUP u čl. 40. st. 1. propisuje da se postupak na zahtjev stranke smatra pokrenutim u trenutku uredne predaje zahtjeva javnopravnom tijelu. O urednosti predanog zahtjeva odlučuje javnopravno tijelo, međutim, u

<sup>37</sup> O posebnostima dokazivanja pravnog interesa pri izdavanju lokacijske dozvole posebno v. u Josipović, T., *Zaštita vlasništva u postupku izdavanja lokacijske dozvole i građevinske dozvole*, u: Galić, A. (ur.), *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2022, str. 96.

<sup>38</sup> Čl. 109. ZoG-a.

<sup>39</sup> Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 90/2010, 143/2012, 152/2014.

<sup>40</sup> Josipović, *op. cit.* u bilj. 37, str. 110.

<sup>41</sup> *Ibid.*, str. 111.

<sup>42</sup> Vidi primjerice čl. 86. ZoG-a.

<sup>43</sup> Moguće je i pokretanje postupka javnom objavom u skladu s čl. 43. ZUP-a.

može se dogoditi da se na potvrdu urednosti zahtjeva čeka i više mjeseci, što produljuje rok u kojem bi rješenje trebalo biti ne samo izdano nego i dostavljeno stranci u upravnom postupku.

Razlozi zbog kojih nadležna javnopravna tijela ne mogu u kraćim rokovima odlučiti o urednosti zahtjeva leži u činjenici složenosti ovakvih postupaka te moguće u kadrovskoj potkapacitiranosti pojedinih tijela da vode ovakve postupke. Stoga je preporuka da se posebnim zakonima<sup>44</sup> regulira minimum uvjeta koji su potrebni da bi se postupak mogao pokrenuti.<sup>45</sup> Budući da je zahtjev podnesak<sup>46</sup>, potrebno je da zahtjev ispuni minimum uvjeta da se po podnesku može postupiti te da se krene u postupak. To naravno ne sprečava javnopravno tijelo koje vodi upravni postupak da naknadno od stranke zatraži dodatne priloge. Tako bi se postupci izdavanja građevinske i lokacijske dozvole pojednostavnili te dodatno ubrzali, što je u skladu s načelom učinkovitosti i ekonomičnosti postupka iz čl. 10. ZUP-a, a da se pritom ne ide na štetu načela utvrđivanja materijalne istine.<sup>47</sup> U ovom je području niz drugih aktualnih i zanimljivih tema, međutim, svakoj od njih potrebno je posvetiti posebnu pozornost te provesti temeljitu analizu, što će biti predmet zasebnih istraživanja autora.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> ZPU-om za lokacijsku dozvolu ili ZoG-om za građevinsku dozvolu.

<sup>45</sup> O tome govori i Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010., str. 113.

<sup>46</sup> Vidi čl. 71. ZUP-a.

<sup>47</sup> Čl. 8. ZUP-a. O utvrđivanju materijalne istine posebno vidi u: Ljubanović, B., *Načelo traženja materijalne istine i upravni postupak*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 19, br. 4, 2019., str. 659 – 675.

<sup>48</sup> Recentniji radovi u ovom području su sljedeći: Josipović, T., *Usklađenost javnog i privatnih interesa u postupcima prostornog uređenja*, u: Barbić, J. (ur.), *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 21 – 41; Nikšić, S., *Aktualna pitanja u vezi ugovora o građenju*, u: Barbić, J. (ur.), *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 43 – 63; Đanić Čeko, A.; Senjak Krunić, K., *Posebni upravni postupci procjene utjecaja na okoliš s osvrtom na upravno-sudsku praksu*, u: Barbić, J. (ur.), *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 65 – 95; Held, M.; Lopižić, I., *Inspektijski nadzor u području gradnje*, u: Barbić, J. (ur.), *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 97 – 122.

### 3. NAČELO ZAŠTITE STEČENIH PRAVA STRANAKA I ZAŠTITE LEGITIMNIH OČEKIVANJA

Načelo zakonitosti uprave<sup>49</sup> danas vrijedi u svojem strožem, užem ili pravom obliku<sup>50</sup>, odnosno sva javnopravna tijela dužna su postupati onako kako im to određuje zakon ili podzakonski propis. Ako dolazi do promjene pravnog režima, odnosno ako se stari propis stavi izvan snage, a novi je nepovoljniji za stranke, za njih se može reći da trpe određenu štetu.<sup>51</sup>

Zbog ovakvih se situacija razvilo načelo legitimnih očekivanja uz koje se često veže i načelo pravne sigurnosti. Oba načela pridonose vladavini prava<sup>52</sup> koja je u skladu s čl. 3. Ustava Republike Hrvatske jedna od temeljnih vrednota Republike Hrvatske. Oba načela, i načelo zaštite pravne sigurnosti i načelo stečenih prava stranaka prepoznata su i u praksi Suda Europske unije<sup>53</sup>, praksi Europskog suda za ljudska prava<sup>54</sup> te u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske<sup>55</sup>. "Iako načelo zaštite legitimnih očekivanja nije izrijekom utvrđeno u hrvatskom pravu, ono se može naći u mnogim odredbama Zakona o općem upravnom postupku."<sup>56</sup> O pravnoj sigurnosti u području upravnoga prava Đerđa govori na sljedeći način:

---

<sup>49</sup> O vezi načela zakonitosti i zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja vidi u Đerđa, D., *op. cit.* u bilj. 5.

<sup>50</sup> Vidi Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb, 1983., str. 180, i Borčević, *op. cit.* u bilj. 14, str. 67.

<sup>51</sup> Đerđa, D., *Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013., str. 85 – 86.

<sup>52</sup> *Ibid.*, str. 85.

<sup>53</sup> Vidi Sokol, T., *Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica*, Pravni vjesnik, vol. 34, br. 3-4, 2018., str. 33 – 54.

<sup>54</sup> O pravnoj sigurnosti v. primjerice t. 129. i t. 137. presude Europskog suda za ljudska prava KIPS DOO i Drekalović *protiv* Crne Gore, zahtjev br. 28766/06, od 26. lipnja 2018.

<sup>55</sup> V. primjerice Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U- IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. u kojoj je Ustavni sud naveo sljedeće: *Ustavni sud podsjeća na svoje ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava "mora vrlo široko tumačiti", jer obuhvaća "načelno sva imovinska prava" (v., primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.; U-III-72/1995 od 11. travnja 2000.; U-III-551/1999 od 25. svibnja 2000.; U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000., itd.), što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezani uz imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštivana, a njihovo ostvarenje zaštićeno.*

<sup>56</sup> Đerđa, *op. cit.* u bilj. 51, str. 85.

“Pravna sigurnost posebno je naglašena u upravnom pravu, jer pojedinci moraju imati mogućnost osloniti se na postupanja javne uprave uopće te prilagoditi svoje privatne interese interesima zajednice utvrđenima u zakonima i podzakonskim općim aktima. Povjerenje koje nastaje kao rezultat takvoga oslanjanja osnova je realizacije vladavine prava u državi. Ona, ovdje ima primjenu posebno u dva instituta: stečenim pravima i legitimnim očekivanjima pojedinaca.”<sup>57</sup>

Nadalje, potrebno je napomenuti da se legitimna očekivanja štite ako su ostvarene određene pretpostavke koje se odnose na razumnost, djelovanje uz oslanjanje na legitimno očekivanje i ako postoji pretrpljena šteta.<sup>58</sup> Kada je riječ o legitimnim očekivanjima utemeljenima na zakonu ili podzakonskom propisu, Đerđa navodi da tijelo koje donosi takav akt ili kada je riječ o izmjenama postojećeg zakona ili drugog propisa, “treba povesti računa o zaštiti prava pojedinaca pa tako i o legitimnim očekivanjima koje oni zasnivaju na važećim pravnim propisima”.<sup>59</sup> U skladu s time, sva su javnopravna tijela dužna poštovati odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske<sup>60</sup> koji je u svojoj Odluci U-IIIB/4366/2005 od 5. travnja 2006.<sup>61</sup> koja se odnosila na prostorno uređenje i gradnju naveo sljedeće:<sup>62</sup>

“Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske su vladavina prava i poštivanje prava čovjeka. One su temelj za tumačenje Ustava. Obveza poštivanja navedenih ustavnih vrednota nužno dovodi i do obveze tumačenja mjerodavnih zakona i drugih propisa u skladu s dva važna načela koja su sastavnice navedenih ustavnih vrednota. To su načelo pravne sigurnosti (izvjesnosti) i s njim povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama.”<sup>63</sup>

<sup>57</sup> *Ibid.*, str. 87.

<sup>58</sup> O tome više u: Hartley, T. C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., str. 150 – 151. O istim uvjetima vidi i u: Đerđa, *op. cit.* u bilj. 51, str. 90 – 91, te Šikić, M.; Ofak, L., *Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1, 2011., str. 138.

<sup>59</sup> Đerđa, *op. cit.* u bilj. 51, str. 28.

<sup>60</sup> Čl. 31. st. 1. i 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/1999, 29/2002, 49/2002.

<sup>61</sup> Točka 9. Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske U-IIIB/4366/2005 od 5. travnja 2006.

<sup>62</sup> Više vidi u: Šikić, Ofak, *op. cit.* u bilj. 58, str. 138.

<sup>63</sup> V. i Odluku U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000.

Šikić i Ofak navode da je Ustavni sud u odluci U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. "stao na stajalište teorije vladavine prava kao opravdanja za zaštitu legitimnih očekivanja stranaka".<sup>64</sup> Venecijanska komisija istaknula je u svom Kontrolnom popisu vladavine prava temeljne odrednice koje se odnose na vladavinu prava, a to su sljedeće: zakonitost, pravna sigurnost, sprečavanje zlorporabe, jednakost pred zakonom i pristup pravosuđu.<sup>65</sup> U okviru poglavlja o pravnoj sigurnosti razrađuju se *predvidljivost*<sup>66</sup> propisa, *stabilnost i konzistentnost*<sup>67</sup> propisa i *legitimna očekivanja*<sup>68, 69</sup>.

Kada se govori o legitimnim očekivanjima u vezi s prostornim uređenjem i gradnjom, obično je riječ o intervenciji javne vlasti u zakoniti prostorni plan<sup>70</sup>, što može voditi suprotstavljenosti javnog i privatnih interesa. U takvim slučajevima ne bi se smjeli štititi samo privatni interesi ili isključivo javni interes, nego je nužna odgovarajuća zaštita obiju vrsta interesa.<sup>71</sup> U tom su smislu i odredbe čl. 11. ZPU-a koji nosi naslov *Načelo ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa*.

<sup>64</sup> Šikić, Ofak, *op. cit.* u bilj. 58, str. 139.

<sup>65</sup> Rule of Law Checklist, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2016)007, Council of Europe, 2016., dostupno na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=-CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=-CDL-AD(2016)007-e) (10. 4. 2025.)

<sup>66</sup> Engl. *foreseeability of the laws*.

<sup>67</sup> Engl. *stability and consistency of law*.

<sup>68</sup> Engl. *legitimate expectations*.

<sup>69</sup> Usporedi i Izvješće Venecijanske komisije o vladavini prava iz 2011. o kojem govori Omejec, *op. cit.* u bilj. 6, str. 110 – 111.

<sup>70</sup> U slučaju zasebnog stavljanja izvan snage prostornog plana propisanog čl. 113. ZPU-a, ako javna vlast ne donese novi prostorni plan ili se na njegovo donošenje čeka predugo, postoji mogućnost da se stopira izdavanje provedbenih akata zbog nepostojanja općeg akta na temelju kojeg bi se oni mogli donositi. Na taj način može doći do povrede načela predvidljivosti propisa koje je sastavni dio pravne sigurnosti. U tom smislu Europski sud za ljudska prava o djelovanju koje nije u skladu s pravnom sigurnosti i koje je dovelo do povrede čl. 1. Protokola 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kaže sljedeće: „*Furthermore, uncertainty – be it legislative, administrative or arising from practices applied by the authorities – is a factor to be taken into account in assessing the State’s conduct.* (vidi § 151 presude Europskog suda za ljudska prava *Broniowski protiv Poljske*, zahtjev br. 31443/96, od 22. lipnja 2004.).

<sup>71</sup> O tome posebno vidi u: Josipović, *op. cit.* u bilj. 48, te u: Held, M., *The Rule of Law in Spatial Planning and Building*, ECLIC – EU and Comparative Law Issues and Challenges, vol. 8, Osijek, 2024., str. 1056 – 1077.

U literaturi se zastupaju tri pristupa zaštiti očekivanja pojedinca – postupovna, materijalna i kompenzacijska zaštita očekivanja pojedinaca. Postupovna zaštita podrazumijeva maksimalnu uključenost građana u odluke javne vlasti. Na taj se način smanjuje osjećaj nepravde koji se može javiti kod građana koji nisu na vrijeme obaviješteni o procesima koje poduzima javna vlast. Materijalna zaštita podrazumijeva nastavak radnji koje poduzima građanin, jer se javna vlast smatra vezanom uz akte koje je donijela. Kompenzacijska zaštita drži odgovornom javnu vlast za poduzete radnje, i dužna je kompenzirati nastalu štetu pojedincu.<sup>72</sup>

Mogućnost kompenzacije postoji i u nekim europskim državama. Pogotovo je mogućnost kompenzacije razrađena u Francuskoj, Nizozemskoj, Belgiji, Njemačkoj i Švicarskoj.<sup>73</sup> Autori navode da u Nizozemskoj<sup>74</sup> novi prostorni plan može imati veliki utjecaj na ekonomske učinke i na smanjenje vrijednosti zemljišta.<sup>75</sup> Novi prostorni plan može, naravno, i pozitivno utjecati na određena prava pojedinaca, ali isto tako, ako dolazi do ograničavanja onih prava koja su pojedinci imali na temelju plana koji je do tada bio na snazi, novi prostorni plan utječe na smanjenje vrijednosti nekretnine.<sup>76</sup> Nadalje, u nizozemskom pravu

---

<sup>72</sup> Schönberg, S., *Legitimate expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

<sup>73</sup> Vidi istraživanje koje je provedeno u pet europskih zemalja, Francuskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Belgiji i Švicarskoj, prema kojem je napravljena klasifikacija kompenzacijskih shema vezanih uz prostorno planiranje i povredu vlasničkih prava – Lacoere, P. et al., *Compensating Downzoning. A Comparative Analysis of European Compensation Schemes in the Light of NetLand Neutrality*, RPTP: Planning Theory & Practice, vol. 24, br. 2, 2023., str. 190 – 206. Naravno, kompenzacija je moguća pod određenim uvjetima koje uspostavlja svaka zemlja zasebno.

<sup>74</sup> U Nizozemskoj je područje prostornog uređenja regulirano u Zakonu o zaštiti okoliša i prostornom planiranju iz 2024. (niz. *Omgevingswet*), više dostupno na: <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/english-environment-and-planning-act/> (11. travnja 2025.).

<sup>75</sup> O utjecaju prostornih planova na tržišnu vrijednost nekretnine vidi u: Šikić, M.; Held, M., *Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes)*, u: *Zbornik radova 10. savjetovanja – Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2022., str. 69 – 86.

<sup>76</sup> O promjeni namjene i zadiranju u vlasnička prava vidi presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Usoz-75/2012-7 od 25. listopada 2013. kojom su ukinute odredbe Urbanističkog plana uređenja naselja Ogulin - UPU-I (Glasnik Karlovačke županije, broj 29/08. i to članka 149. stavak 3. u dijelu u kojem obuhvaća kč. 4555 i 4556 k.o. Ogulin, stavak 4. u dijelu koji glasi: »Iznimno na kč. 4555 i 4556 k.o. Ogulin dozvoljena je izgradnja poslovnih sadržaja do 30% neto korisne površine parkirališta ili garaže, zbog formiranja uličnog pročelja u skladu s posebnim uvjetima tijela nadležnog za zaštitu i očuvanje

postoji planska kompenzacija<sup>77</sup> za vlasnika zemljišta. Planska kompenzacija objašnjena je kao *kompenzacija za štetu koja je nastala prostornim planom*<sup>78,79</sup>. Zakon o zaštiti okoliša i prostornom planiranju uređuje pitanje kompenzacije u čl. 15.1.

U Njemačkoj je u §39 Saveznog Zakonika o gradnji<sup>80</sup> kompenzacija regulirana na sljedeći način:

“... vlasnici ili bilo koje druge osobe koje imaju pravo korištenja, a izvršile su pripreme za realizaciju korištenja kao što je predviđeno pravno obvezujućim planom korištenja zemljišta, u dobroj vjeri u stalnu valjanost pravno obvezujućeg plana korištenja zemljišta, imaju pravo zahtijevati odgovarajući iznos financijske naknade u mjeri u kojoj je investicijama smanjena vrijednost kao rezultat izmjene, dopune ili opoziva obvezujućeg plana korištenja zemljišta.”

Na razini saveznih zemalja također postoje odredbe o kompenzaciji pa primjerice u bavarskom Zakonu o planiranju zemljišta<sup>81</sup> postoji odredba čl. 33. st. 2. koja glasi:

“Ako općina mora nadoknaditi štetu trećoj strani u skladu s paragrafima 39 do 44 saveznog Zakona o gradnji jer je izmijenila ili ukinula pravno obvezujućí plan razvoja na temelju ciljeva prostornog planiranja, Slobodna država Bavarska će joj nadoknaditi štetu.”

Drugim riječima, postoji mogućnost kompenzacije investitorima ako je došlo do povrede njihovih legitimnih očekivanja. To je, među ostalim, u skladu s

---

*kulturnih dobara (Ministarstvo kulture, Uprava za zaštitu kulturne baštine, Konzervatorski odjel u Karlovcu)« i stavak 5. Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja naselja Ogulin - UPU-1 (Glasnik Karlovačke županije, broj 29/08.). Iako je riječ o predmetu koji se odnosio na stari Zakon o prostornom uređenju i gradnji, 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, i 80/13) potrebno je istaknuti da u t. 6. Visoki upravni sud Republike Hrvatske navodi sljedeće: Navedene odredbe izričito mijenjaju namjenu prostora, na zemljištu u vlasništvu građana, iz prostora koji je korišten kao stambeni prostor, u prostor javne namjene i to površinu infrastrukturnog sustava - javno parkiralište odnosno javna garaža.*

<sup>77</sup> Engl. *planning compensation*.

<sup>78</sup> Engl. *compensation for the damages that result from a land-use plan*.

<sup>79</sup> Hobma, F., *New rules for planning compensation rights in the Netherlands*, u: *Fourth Conference of the International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights*, Dortmund, 10.–12. veljače 2010., str. 1 – 9, dostupno na: [https://plpr-association.org/wp-content/uploads/2016/09/PLPR2010\\_Paper\\_Hobma\\_F.pdf](https://plpr-association.org/wp-content/uploads/2016/09/PLPR2010_Paper_Hobma_F.pdf), (24. ožujka 2025.).

<sup>80</sup> Njemački Savezni zakonik o gradnji, BGBl. I S. 3634, BGBl. 2023 I Nr. 394.

<sup>81</sup> Bavarski Zakonik o planiranju zemljišta, GVBl. S. 254, BayRS 230-I-W, GVBl. S. 257.

ciljem postizanja već spomenute ravnoteže između javnog i privatnih interesa u skladu s čl. 11. ZPU-a.

#### 4. PRAVO STRANKE NA PRAVNI LIJEK

U temeljnim odredbama ZUP-a, u čl. 12., propisano je pravo stranke na pravni lijek. Pravni lijekovi dijele se na redovite i na izvanredne, a koji će se od njih primijeniti u konkretnom slučaju, ovisi o svojstvu pravomoćnosti upravnog akta. Redoviti pravni lijek u upravnom postupku je žalba, koja je ujedno i ustavna kategorija, odnosno pravo na žalbu zajamčeno je i čl. 18. Ustava Republike Hrvatske. Tako se u upravnom postupku protiv prvostupanjskog rješenja može izjaviti žalba u roku od 15 dana od dana dostave rješenja stranci,<sup>82</sup> ako nije zakonom isključena.<sup>83</sup> Protiv drugostupanjskog rješenja može se pokrenuti upravni spor u roku od 30 dana<sup>84</sup> od dana dostave drugostupanjskog rješenja stranci.<sup>85</sup> Na ovom mjestu nema govora o prigovoru jer se prigovor izjavljuje u onim slučajevima kada nije predviđeno donošenje rješenja u upravnom postupku.<sup>86</sup>

Zaštitu protiv pravomoćnih rješenja ZUP regulira u čl. 13. propisujući sljedeće:

“Odluka javnopravnog tijela protiv koje se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćna odluka), a kojom je stranka stekla određeno pravo odnosno kojom su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.”

U ZUP-u su regulirani sljedeći izvanredni pravni lijekovi: poništavanje i ukidanje rješenja<sup>87</sup>, ukidanje zakonitog rješenja<sup>88</sup>, obnova postupka<sup>89</sup> i oglašivanje

---

<sup>82</sup> Vidi. čl. 105. i 109. ZUP-a.

<sup>83</sup> Čl. 12. st. 1. ZUP-a.

<sup>84</sup> Čl. 40. st. 1. ZUS-a.

<sup>85</sup> Čl. 12. st. 2. ZUP-a.

<sup>86</sup> Više o prigovoru vidi u: Rajko, A., *Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 2021., vol. 71, br. 3-4, 2021., str. 511 – 532; Staničić, F., *Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela*. Informator, br. 6729, 2022., str. 2 – 4; Šikić, M.; Held, M., *Prigovor prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 1, 2024., str. 113 – 133.

<sup>87</sup> Čl. 129. ZUP-a.

<sup>88</sup> Čl. 130. ZUP-a.

<sup>89</sup> Čl. 123. – 127. ZUP-a.

rješenja ništavim<sup>90</sup>. Posebni zakoni u području prostornog uređenja pomalo zbu-  
njujuće reguliraju materiju pravnih lijekova. Tako se primjerice u čl. 139. ZPU-a  
reguliraju i žalba i tužba, iako je riječ o dva odvojena postupka od kojih svaki  
ima ne samo posebna pravna pravila već i posebne zakone kojima je reguliran  
postupak po tim pravnim sredstvima.<sup>91</sup> Uporaba riječi “odnosno” nije prikladno  
za zakonski tekst, osim u određenim iznimkama, a pogotovo ju ne bi trebalo  
rabiti u samom nazivu članaka. U ZPU-u nema definicije prostornih planova.  
Nadalje, ZPU-u se može prigovoriti i nesustavnost u propisivanju određenih  
instituta kao što su primjerice odredbe o lokacijskoj dozvoli u čl. 125. – 150.  
ZPU-a. Nadalje, ZPU najprije propisuje tko ima pravni interes za pokretanje  
postupka u skladu s čl. 127. a, a tek u čl. 141. tko su stranke u postupku izda-  
vanja lokacijske dozvole. Prijedlog je da se odredbe o lokacijskoj dozvoli urede  
sustavnije, i to tako da se određenje stranaka u postupku lokacijske dozvole  
premjesti odmah nakon čl. 127. ZPU-a koji regulira zahtjev za izdavanje loka-  
cijske dozvole, radi lakšeg razumijevanja, a posljedično i bolje i jednostavnije  
primjene tog konkretnog instituta u praksi.

ZoG-u se na općenitoj razini može prigovoriti i nomotehnička neuređenost  
teksta. Tako primjerice neki članci imaju, a neki nemaju naslove, prekomjerno  
se rabi riječ “odnosno” koja je u zakonskom tekstu uporabljena čak 334 puta,  
postoji nerazumljivost pojedinih odredaba što ne jamči primjenjivaču, a samim  
time ni stranci da će javnopravno tijelo postupiti onako kako je to zakonodavac  
zamislio, ili kako to opravdano očekuje stranka.<sup>92</sup> U zakonskom tekstu nije  
definirana ni građevinska dozvola. Drugim riječima, dovodi se u pitanje pravna  
sigurnost građana u postupcima prostornog uređenja i gradnje.

U čl. 102. ZoG-a regulirani su pravni lijekovi u članku sa sljedećim naslo-  
vom: “Pravni lijekovi, povreda službene dužnosti i dužnosti i ugleda ovlaštenog  
arhitekta i ovlaštenog inženjera.” Odredbe tog članka glase:

---

<sup>90</sup> Čl. 128. ZUP-a.

<sup>91</sup> Upravni postupci regulirani su ZUP-om te određenim posebnim zakonima i vode  
se pred javnopravnim tijelima, a tužba je regulirana ZUS-om koji uređuje postupak  
pred sudovima. Rajko tako kaže da su “upravni postupak i upravni spor zasebne  
vrste pravom uređenih postupaka, bez obzira na logičkonormativne poveznice koje  
postoje među njima”. (Rajko, A., *Utvrdjivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom  
sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013., str. 516).

<sup>92</sup> Vidi primjerice čl. 86. ZoG-a koji navodi “javnopravno tijelo će od upravnog tijela  
zatražiti suglasnost” pogotovo u smislu odredbe čl. 1. ZUP-a koja navodi koja su sve  
javnopravna tijela u upravnom postupku.

“(1) Protiv dozvole i rješenja o njezinoj izmjeni, dopuni, ukidanju ili poništenju, rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za izdavanje dozvole te rješenja o obustavi postupka, koje donosi upravno tijelo, može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje Ministarstvo.

(2) Protiv odluke Ministarstva o žalbi iz stavka 1. ovoga članka može se pokrenuti upravni spor.

(3) Protiv dozvole i rješenja o izmjeni, dopuni, ukidanju, poništenju, rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za izdavanje dozvole te rješenja o obustavi postupka, koje donosi Ministarstvo, ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.”

Iz ovih odredaba nije jasno koje tijelo ukida i poništava dozvole, je li riječ o prvostupanjskom ili o drugostupanjskom tijelu. Ako je riječ o prvostupanjskom tijelu, tada se protiv rješenja kojim se ono stavlja izvan snage može izjaviti žalba. Ako je riječ o drugostupanjskom rješenju, može se pokrenuti upravni spor, te bi to moralo biti jasno i nedvojbeno naznačeno.

Kao primjer posebnosti građevinske dozvole može se istaknuti i činjenica da ona prestaje važiti ako investitor ne pristupi građenju u roku od tri godine od dana pravomoćnosti dozvole.<sup>93</sup> U praksi su se pojavili slučajevi u kojima su javnopravna tijela nakon isteka roka od tri godine ukidala ili poništavala rješenja koja ne proizvode pravne učinke. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine je zbog toga u svom Mišljenju<sup>94</sup> istaknulo da nema potrebe poništavati ili ukidati rješenja ako je proteklo više od tri godine od pravomoćnosti rješenja, a nije se pristupilo građenju, s čime se slažemo.

U čl. 125. ZoG-a regulirana je izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole, a u prvom stavku istog članka govori se i o poništavanju. Na izmjenu i/ili dopunu građevinske dozvole na odgovarajući se način primjenjuju odredbe ZoG-a kojima je uređeno izdavanje građevinske dozvole, osim ako je ZoG-om propisano drukčije. Rok do kojeg se može pristupiti izmjeni i/ili dopuni određen je izdavanjem uporabne dozvole, a u slučaju poništenja građevinske dozvole po čl. 123. st. 1., investitor je dužan građevnu česticu dovesti u uredno stanje. Ovdje je riječ o izvanrednim pravnim lijekovima, a može se primijetiti da nije regulirano primjerice ukidanje građevinske dozvole koja bi bila zakonita, u skladu s čl. 130. ZUP-a.

<sup>93</sup> V. čl. 123. st.1. ZoG-a.

<sup>94</sup> Mišljenje Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, Klasa: 360-01/23-02/431, urbroj: 531-04-1-2-23-2 od 14. prosinca 2023.

## 5. ZAKLJUČAK

Načela upravnog postupka predstavljaju temelj za interpretaciju i primjenu pravnih pravila, a osobito je njihova važnost naglašena u posebnim upravnim postupcima u kojima trenutna zakonodavna regulacija nije na zadovoljavajućoj razini, što rezultira određenim problemima u primjeni. Načelo zakonitosti temeljno je načelo svakog demokratskog pravnog sustava. Ono je u radu analizirano kroz postupke donošenja prostornih planova te kroz provođenje upravnih postupaka koji rezultiraju donošenjem građevinske i lokacijske dozvole. Analizom je uočeno da bi zakonski akti trebali biti stabilni i predvidljivi u smislu zahtjeva vladavine prava, te predstavljati temelj za donošenje akata podzakonske prirode. Nadalje, zbog brojnosti prostornih planova pred primjenjivače se postavljaju zahtjevi izrazito visokog stupnja poznavanja svih propisa u području prostornog uređenja i gradnje, stoga je preporuka kontinuirana edukacija službenika koji u svojstvu službenih osoba javnopravnog tijela rješavaju u upravnim postupcima u prostornom uređenju i gradnji.

U radu je napravljen kritički osvrt na pokretanje upravnog postupka te je preporuka da se pitanje urednosti zahtjeva uz koje se vezuje početak upravnog postupka na zahtjev stranke odredi u zakonu koji regulira područje prostornog uređenja i u zakonu koji regulira područje gradnje. Tako je moguće propisati minimalne uvjete koje zahtjev za izdavanje akta provedbe prostornih planova mora sadržavati s ciljem sprečavanja nepotrebnog odlaganja započinjanja upravnog postupka. To će, naravno, utjecati i na činjenicu ukupne duljine upravnog postupka na način da takvi postupci traju kraće nego što su trajali do sada.

Načelo zaštite stečenih prava stranaka regulirano je u ZUP-u, dok načelo legitimnih očekivanja i dalje nema regulaciju u ZUP-u, a ni u ZPU-u ni ZoG-u. Sudska praksa Ustavnog suda, ali sve više i upravnih sudova važna je za primjenu ovog načela u području prostornog uređenja i gradnje. Komparativnom analizom uočeno je da postoje sustavi koji to načelo štite i putem zakonodavne regulacije, kao što je to slučaj u nekim europskim zemljama, posebice u Nizozemskoj i Njemačkoj. Pri uvrštavanju načela legitimnih očekivanja u zakonski tekst, potrebno je voditi računa o sva tri načina zaštite legitimnih očekivanja, odnosno o materijalnoj, proceduralnoj i o kompenzacijskoj zaštiti. Svakako je potrebno detaljnije razraditi uvjete pod kojima bi se kompenzacijska zaštita mogla ostvariti te bi bilo svrhovito takve uvjete unijeti u zakonski tekst. Preporuka je da se propišu slojevito, a pri razmatranju povrede legitimnih očekivanja trebalo bi uvažavati posebne okolnosti svakog pojedinog slučaja u kojem je potrebno procijeniti postoje li osnove za zaštitu legitimnih očekivanja stranaka. Dobra vjera stranke (pojedince) bi pritom predstavljala jedan od uvjeta za ostvarivanje zaštite legitimnih očekivanja kako bi se spriječile moguće zlouporabe. Pri propi-

sivanju zaštite legitimnih očekivanja nužno je uzeti u obzir i praksu Europskog suda za ljudska prava, najviše u pogledu primjene čl. 1. Protokola 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Pravni lijekovi temeljni su put zaštite protiv nezakonitog djelovanja javnopravnih tijela. Zbog toga je nužno da su pravni lijekovi u ZPU-u i ZoG-u regulirani na jasan i nedvojbjen način. Stoga su u radu dane preporuke za sustavniju i prije svega logičniju regulaciju pravnih lijekova u upravnim postupcima u prostornom uređenju i gradnji. U tom smislu, potrebno je izbjegavati uporabu riječi "odnosno" te jasno razgraničiti žalbene postupke, koji su prije svega regulirani ZUP-om, od upravnosudskih koji se ne vode po službenoj dužnosti,<sup>95</sup> a regulirani su ZUS-om.

Uz uvažavanje sugestija iznesenih u ovom radu, vjerujemo da se može postići jasnija regulacija područja prostornog uređenja i gradnje koja će rezultirati boljim sustavom zaštite prava građana.

## LITERATURA

Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

Crnković, M., *Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2015.

Duić, D., *Europska politika zaštite okoliša i Europski zeleni plan*, u: Duić, D.; Čemalović, U. (ur.), *Zakonodavstvo zaštite okoliša i održivi ekonomski razvoj u EU*, Sveučilište Josip Jurja Strossmayera, Osijek, 2022., str. 7 – 24.

Đanić Čeko, A.; Senjak Krunić, K., *Posebni upravni postupci procjene utjecaja na okoliš s osvrtnom na upravno-sudsku praksu*, u: Barbić, J. (ur.), *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 65 – 95.

Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.

Đerđa, D., *Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, br. 1, 2016., str. 175 – 200.

Đerđa, D., *Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013., str. 83 – 113.

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2016)007, Council of Europe, 2016.

<sup>95</sup> Osim kada postoji takva mogućnost kod ocjene zakonitosti općih akata (čl. 158. – 165. ZUS-a).

- Hartley, T. C., *Temelji prava Europske zajednice*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004.
- Held, M., *Digitalization of Procedures in Spatial Planning and Building*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), vol. 7, 2023., str. 243 – 270, <https://doi.org/10.25234/eclic/27450>
- Held, M., *The Rule of Law in Spatial Planning and Building*, EU and Comparative Law Issues and Challenges (ECLIC), vol. 8, 2024., str. 1056 – 1077, <https://doi.org/10.25234/eclic/32314>
- Held, M.; Lopižić, I., *Inspekcijski nadzor u području gradnje*, u: Barbić, J. (ur.), *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 97 – 122.
- Hobma, F., *New rules for planning compensation rights in the Netherlands*, u: *Fourth Conference of the International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights*, Dortmund 10.–12. veljače 2010., str. 1 – 9, dostupno na: [https://plpr-association.org/wp-content/uploads/2016/09/PLPR2010\\_Paper\\_Hobma\\_F.pdf](https://plpr-association.org/wp-content/uploads/2016/09/PLPR2010_Paper_Hobma_F.pdf) (24. ožujka 2025.)
- Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, Zagreb, 1983.
- Josipović, T., *Zaštita vlasništva u postupku izdavanja lokacijske dozvole i građevinske dozvole*, u: Galić, A. (ur.), *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2022., str. 87 – 119.
- Krtalić, V., *Sustavi planiranja razvoja države, regionalnog i lokalnog planiranja*, *Usporedba hrvatskoga i njemačkoga, odnosno bavarskoga sustava*, Hrvatski inženjerski savez, Zagreb, 2021.
- Josipović, T., *Usklađenost javnog i privatnih interesa u postupcima prostornog uređenja*, u: Barbić, J. (ur.), *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 21 – 41.
- Lacoere, P. et al., *Compensating Downzoning. A Comparative Analysis of European Compensation Schemes in the Light of NetLand Neutrality*, RPTP: PLANNING THEORY & PRACTICE, vol. 24, br. 2, 2023., str. 190 – 206.
- Ljubanović, B., *Načelo traženja materijalne istine i upravni postupak*, Hrvatska i komparativna javna uprava, vol. 19, br. 4, 2019., str. 659 – 675, <https://doi.org/10.31297/hkju.19.4.6>
- Musa A., *Kontrola nad upravom u kontekstu europeizacije: neovisna kontrolna tijela u Hrvatskoj kao čuvari integriteta*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 56, br. 1, 2019., str. 179 – 208.
- Nadin, V. et. al., *COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, ESPON EGTC, Luksemburg, 2018.

- Needham, B.; Buitelaar, E.; Hartmann, T., *Planning, Law and Economics – The Rules We Make for Using Land*, Routledge, Taylor&Francis Group, New York and London, 2019.
- Nikšić, S., *Aktualna pitanja u vezi ugovora o građenju*, u: Barbić, J. (ur.), *Očuvanje načela zakonitosti u postupcima prostornog uređenja i gradnje*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2024., str. 43 – 63.
- Omejec, J., *Hrvatska uprava – od socijalističkog do europskog koncepta zakonitosti*, u: *Hrvatsko-francuski upravnopravni dani. Hrestomatija I – opći dio: Javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Sveučilište Pantheon Assas, Pariz II, Državni savjet Republike Francuske, Split, Pariz, 2016., str. 99 – 141.
- Omejec, J.; Banić, S., *Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, br. 2, 2012., str. 309 – 324.
- Rajko, A., *Prigovor kao pravni lijek prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 71, br. 3-4, 2021., str. 511 – 532.
- Rajko, A., *Utvrdjivanje činjenica i dokazni postupak u upravnom sporu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 34, br. 1, 2013., str. 495 – 524.
- Schönberg, S., *Legitimate expectations in Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Sokol, T., *Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica*, Pravni vjesnik, vol. 34, br. 3-4, 2018., str. 33 – 54.
- Staničić, F., *Pretjerani pravni formalizam i postupci javne nabave*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 3-4, 2017., str. 531 – 564.
- Staničić, F., *Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela*, Informator, br. 6729, 2022., str. 2 – 4.
- Vitez Pandžić, M.; Đanić Čeko, A., *Učinkovitost sustava eDozvola u postupcima ishoda građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 44, br. 3, 2023., str. 651 – 674.
- Šikić, M.; Ofak, L., *Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1, 2011., str. 127 – 151.
- Šikić, M.; Held, M., *Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes)*, u: *Zbornik radova 10. savjetovanja – Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2022., str. 69 – 86.
- Šikić, M.; Held, M., *Prigovor prema Zakonu o općem upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 45, br. 1, 2024., str. 113 – 133.
- Žagar, A., *Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018., str. 687 – 710.

## IZVORI

### Propisi

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 99/1999, 29/2002, 49/2002.

Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, 47/2009 i 110/2021.

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 20/2010.

Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 36/2024.

Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine br. 30/1994, 68/1998, 35/1999, 61/2000, 32/2002, 100/2004.

Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019, 67/2023.

Zakon o gradnji, Narodne novine br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019, 145/2024.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/2020.

Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014, 98/2019, 144/2020.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 90/2010, 143/2012, 152/2014.

Nizozemski Zakon o zaštiti okoliša i prostornom planiranju, 2024.

Njemački Savezni zakonik o gradnji, BGBl. I S. 3634, (BGBl. 2023 I Nr. 394).

Bavarski Zakonik o planiranju zemljišta, GVBl. S. 254, BayRS 230-I-W, GVBl. S. 257.

### Sudska praksa

Europski sud za ljudska prava, KIPS DOO i *Drekalović* protiv Crne Gore, zahtjev br. 28766/06, od 26. lipnja 2018.

Europski sud za ljudska prava, *Broniowski* protiv Poljske, zahtjev br. 31443/96 od 22. lipnja 2004.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U- IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-IIIB/4366/2005 od 5. travnja 2006.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000.

Ustavni sud Republike Hrvatske U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-5407/2013 od 14. studenoga 2023.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usoz-75/2012-7 od 25. listopada 2013.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Usoz-111/2022-6 od 27. siječnja 2025.

### **Mišljenja Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine**

Mišljenje Ministarstva prostornoga uređenja i graditeljstva Klasa: 350-01/14-02/46, urbroj: 531-01-14-2 od 7. veljače 2014.

Mišljenje Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, Klasa: 360-01/23-02/431, urbroj: 531-04-1-2-23-2 od 14. prosinca 2023.

### **Mrežni izvori**

<https://mpgi.gov.hr> – mrežne stranice Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine

<https://mpudt.gov.hr/> – mrežne stranice Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne transformacije

<https://www.arhitekti-hka.hr/hr> – mrežne stranice Hrvatske komore arhitekata

<https://www.hkig.hr/> – mrežne stranice Hrvatske komore inženjera građevinarstva

## Summary

Mateja Held\*

APPLICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE PRINCIPLES IN  
SPATIAL PLANNING AND BUILDING

*Spatial planning and building in Republic of Croatia is characterized by a broad normative framework. Beside the Spatial Planning Act and the Building Act, this area is regulated by a number of other laws and by-laws. Together, they form the legislative basis for spatial interventions. This is a complex set of regulations resulting in ambiguities that those applying these acts encounter on a daily basis. This paper analyses certain principles of administrative procedure: the principle of legality, the principle of acquired rights of parties and legitimate expectations, as well as the right of a party to a legal remedy. Research is focused on identifying problems in the application of the Spatial Planning Act and the Building Act, with a critical assessment of each of them. The paper seeks to identify the causes of the problems and proposes certain suggestions for improving the system, based on an analysis of case law and comparative experiences.*

*Key words: spatial planing and building; adminstrative procedure; principle of legality; legitimate expectations; legal remedies*

---

\* Mateja Held, Ph. D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb; mateja.held@pravo.unizg.hr;  
ORCID ID: [orcid.org/0000-0001-7713-7767](https://orcid.org/0000-0001-7713-7767)

