

Mateja Held*

Pregledni znanstveni rad

UDK 349.6:711.4(497.5)

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/36559>

Rad primljen: 21. svibnja 2025.

Rad prihvaćen: 13. listopada 2025.

NAČINI PRESTANKA VAŽENJA PROSTORNIH PLANOVA

Sažetak: *U radu se analiziraju načini prestanka važenja prostornih planova kao najvažnijih dokumenata prostornog uređenja. Prostorni planovi su sukladno Zakonu o prostornom uređenju podzakonski propisi. Međutim, podzakonski propisi obuhvaćaju i „druge propise“ čiju ustavnost i zakonitost kontrolira Ustavni sud Republike Hrvatske te opće akte čija je ocjena zakonitosti u nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. Najprije se u radu razmatraju situacije u kojima prestaje važiti zakoniti prostorni plan, a potom i sudska kontrola nezakonitih prostornih planova. Stoga je rad koncipiran tako da je najprije obrazložena pravna priroda prostornih planova na temelju koje se oni svrstavaju u opće akte, a zatim se, uz korištenje komparativno-pravne, normativne i teleološke metode, sustavno iznose načini prestanka važenja zakonitih i nezakonitih prostornih planova.*

Ključne riječi: *prostorni plan, opći akt, prestanak važenja, ukidanje, zasebno stavljanje izvan snage, Visoki upravni sud*

1. UVOD

Prostorni planovi najvažniji su dokumenti prostornog uređenja. U radu se analiziraju prostorni planovi, a cilj je utvrditi razloge i moguće načine njihova stavljanja izvan snage, koji se dovode u vezu s njihovom pravnom prirodom. Uobičajeno je i zakonom predviđeno da je jedan od mogućih načina prestanka važenja nezakonitog prostornog plana njegovo ukidanje od strane nadležnog suda. Međutim, posebno su zanimljive situacije kada prestaje važiti zakoniti prostorni plan, a kao razlozi javljaju se donošenje novog prostornog plana te zasebno stavljanje izvan snage koje je izrijekom regulirano u Zakonu o prostornom uređenju. Posljedice prestanka važenja zakonitih prostornih planova mogu biti dalekosežne kad je riječ o utjecaju na prava građana, ali i u kad je posrijedi zaštita javnog interesa. Stoga se u radu detaljno analiziraju svi spomenuti načini prestanka važenja prostornih planova, a posebno se raspravlja o posljedicama koje nastu-

* Dr. sc. Mateja Held, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb.
E-adresa: mateja.held@pravo.unizg.hr ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>.

paju kod pojedinog načina njihova prestanka važenja. U radu je predložena i nova podjela prostornih planova lokalne i područne razine, na strateške i provedbene, te su iznesene prednosti takvog sustava uređenja prostornih planova. Na kraju rada iznose se argumentirane preporuke za unaprjeđenje pozitivnog sustava prostornog uređenja. U istraživanju koje se temelji na znanstvenoj i stručnoj literaturi, pozitivnom zakonodavstvu te ustavnosudskoj i upravnosudskoj praksi korištene su komparativno-pravna, normativna i teleološka metoda.

2. PRAVNA PRIRODA PROSTORNIH PLANOVA

U Republici Hrvatskoj temeljni zakonodavni okvir prostornog uređenja čine dva zakona, Zakon o prostornom uređenju¹ i Zakon o gradnji.² Međutim, sustav prostornog uređenja u Republici Hrvatskoj regulira i niz drugih propisa zakonske i podzakonske prirode.³ Od podzakonskih propisa, najvažniji su prostorni planovi koji se smatraju temeljnim dokumentima prostornog uređenja. Definicija pojma prostornog plana nije navedena u zakonskom tekstu,⁴ a ni u novom Pravilniku o prostornim planovima.⁵ Definiranje prostornog planiranja, a ni prostornih planova nije laka zadaća,⁶ pa stoga ne začuđuje činjenica da ne postoji ni jedinstvena definicija prostornog planiranja. U literaturi se kod pokušaja definiranja prostornog planiranja obično govori o njegovim osnovnim značajkama ili obilježjima. Tako se primjerice o prostornom planiranju govori kao o aktivnostima koje su usko povezane s ekonomskim, društvenim i okolišnim razvojnim politikama⁷ ili se navode zajednički elementi prostornog planiranja koji uključuju budućnost, prostor i državnu ili lokalnu vlast.⁸

Sukladno čl. 58. st. 1. ZPU-a, prostorni planovi su podzakonski propisi.⁹ Pod podzakonskim propisima podrazumijevaju se podzakonski općenormativni akti koji se mogu podijeliti u

1 Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019, 67/2023 dalje: ZPU).

2 Zakon o gradnji (Narodne novine, broj 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019, 145/2024 dalje: ZoG).

3 Za područje prostornog uređenja to su primjerice Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (Narodne novine, broj 78/2015, 118/2018, 110/2019), Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Narodne novine, broj 78/2015, 114/2018, 110/2019), Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (Narodne novine, broj 78/2015), Uredba o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja (Narodne novine, broj 37/2014, 154/2014, 30/2021, 75/2022, 61/2023), Odluka o izradi Državnog plana prostornog razvoja (Narodne novine, broj 39/2018), ali i brojni drugi propisi čiji je detaljan pregled moguć na mrežnim stranicama Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine: <<https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/zakoni-i-ostali-propisi/podrucje-prostornog-uredjenja-3218/3218>> pristupljeno 15. svibnja 2025.

4 U čl. 3. ZPU-a u pojmovniku na početku zakonskog teksta samo su pobrojane vrste i razine prostornih planova.

5 Pravilnik o prostornim planovima (Narodne novine, broj 152/2023).

6 Stručnjaci koji bi mogli predložiti definiciju prostornog plana svakako su oni koji se bave prostornim planovima u sadržajnom smislu, odnosno arhitektonski fakulteti i arhitekti urbanisti koji izrađuju takve planove (v. primjerice Marinović-Uzelac A, *Prostorno planiranje* (Dom & Svijet 2001) 11.–15.

7 Jeremy Alden, 'Regional Development and Spatial Planning' in Niel Adams, Jeremy Alden, Niel Harris, (eds) *Regional Development and Spatial Planning in An Enlarged European Union* (Routledge, London and New York 2006) 28.

8 Barrie Needham, Edwin Buitelaar, Thomas Hartmann, *Planning, Law and Economics - The Rules We Make for Using Land* (Routledge, New York and London 2019), 12. U tom smislu v. i Economic Commission for Europe, *Spatial Planning Key Instrument For Development And Effective Governance With Special Reference To Countries In Transition* (United Nations 2008), vii.

9 Primjerice u slovenskom Zakonu o prostornom uređenju (UL RS 199/2021, dalje slovenski ZPU) u čl. 50. st. 1., propisano je da su regionalni i općinski prostorni planovi strateški dokumenti. Vidjeti i čl. 61. ZPU-a i čl. 2. slovenskog Zakona o upravnim sporovima (UL RS 105/2006, 107/2009 – odl. US, 62/2010, 98/2011 – odl. US, 109/2012, 10/17 – ZPP-E i 49/23, dalje

određene vrste ili kategorije.¹⁰ U Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu¹¹ spominje se kategorija „drugi propis“, dok se u Zakonu o upravnim sporovima¹² govori o „općim aktima“. ¹³ Razliku tih dviju kategorija¹⁴ razjasnio je Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje USRH) u Odluci i Rješenju U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012. pri čemu je kao kriterij razlikovanja određen donositelj podzakonskog akta. Tako su opći akti oni kojima su donositelji jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje: JLRS), pravne osobe koje s javnim ovlastima i pravne osobe koje obavljaju javnu službu.¹⁵ Sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi,¹⁶ donositelj prostornog plana je predstavnički JLRS.¹⁷ Postupak donošenja prostornih planova složen je postupak.¹⁸ U literaturi se navodi da prostorni plan *spada u najsloženije opće pravne akte koje donose jedinice lokalne samouprave, a pravo i dužnost njihova donošenja jedan su od najvažnijih instrumenata iz djelokruga jedinica lokalne samouprave*.¹⁹ Visoki upravni sud (dalje: VUS) odlučuje o zakonitosti prostornih planova lokalne i područne (regionalne) razine, o čemu svjedoči i njegova sudska praksa.²⁰ Iz navedenog proizlazi da su prostorni planovi lokalne i područne razine opći akti, a njihova ocjena zakonitosti je u nadležnosti VUS-a, sukladno čl. 3. st. 2. i čl. 158. do 165. ZUS-a.²¹

U vezi s pravnom prirodom onih podzakonskih akata koji prethode donošenju prostornih planova, kojima se oni mijenjaju ili dopunjavanju prostorni planovi te kojima se prostorni planovi zasebno stavljaju izvan snage, može se reći da je riječ o općim aktima zbog uske povezanosti s prostornim planom u vezi sa sadržajem i propisanim procedurama. Navedeno pot-

slovenski ZUS). Vidjeti o tome i u: Naja Marot, "The Slovenian Planning System 30 Years Later: Lessons Learnt And Lessons Not Learnt" (2021) 28(2) European Spatial Research and Policy 66, 67). Vidjeti i u: Aleksandar V Asanin, „Sistemi planiranja u zemljama EU Slovenija“ (2020) 32 Pogled 34–41, a o ocjeni zakonitosti v. detaljno u: Manca Vrtaček, Judicial protection against spatial planning implementing acts' (2022) dostupno na: <<https://pfp.law/news/judicial-protection-against-spatial-planning-implementing-acts/>> pristupljeno 20. svibnja 2025.

- 10 Vidi: Velimir Ivančević, *Institucije upravnog prava, Knjiga I, osnovna pitanja – izvori – pravni akti uprave* (Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1983), glava III, a posebno 93.–101. Vidjeti i Ivo Borković, *Upravno pravo* (Narodne novine, 2002), 100. i dalje.
- 11 Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 99/1999, 29/2002, 49/2002 dalje UZUS).
- 12 Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 36/2024, dalje: ZUS).
- 13 Praktična je razlika u tome što je kontrola zakonitosti podzakonskih propisa u nadležnosti USRH, dok je kontrola zakonitosti općih akata u nadležnosti VUS-a.
- 14 O razlikovanju općih akata od drugih propisa v. u Jasna Omejec, Slavica Banić, „Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)“ (2012) 49(2) *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 309.–324.
- 15 Članak 3. st. 2. ZUS-a.
- 16 Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/2020, dalje: ZLRS).
- 17 Članak 73. ZLRS-a.
- 18 Vidjeti proceduru donošenja prostornih planova opisanu u Frane Staničić, „Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja“ (2017) 11 (1–2) *Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku* 31.–52.
- 19 Marko Šikić, Mateja Crnković, „Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“ (2016) 37(1) *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 434. Vidjeti čl. 129.a Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014).
- 20 Vidjeti sljedeće presude VUS-a: Usoz-45/18-4 od 29. studenoga 2018. Usoz-57/20-10 od 23. svibnja 2022., Usoz-113/20-6 od 29. studenoga 2021., Usoz-75/2012-7 od 25. listopada 2013., Usoz-38/19-9 od 28. veljače 2020., Usoz-7/18-12 od 26. studenoga 2019.
- 21 Vidjeti sljedeće presude i rješenja VUS-a o ocjeni zakonitosti prostornih planova Usoz-130/21-9 od 30. siječnja 2023., Usoz-20/20-60 od 27. ožujka 2023., Usoz-77/20-10 od 13. travnja 2023., Usoz-143./23-5 od 30. listopada 2023., Usoz-287/23-3 od 30. listopada 2023., Usoz 33/21-12 od 11. prosinca 2023.

krepljuju i odredbe čl. 89.²² i čl. 113. ZPU-a,²³ kao i navedena sudska praksa VUS-a. Opći akt kao pretpostavku važenja mora imati javnu objavu.²⁴ Osim toga, u sam je postupak donošenja prostornih planova uključena javnost pa je tako u čl. 98. ZPU-a reguliran javni uvid u prijedlog izmjena, dopuna, odnosno stavljanja izvan snage koji traje najmanje osam, a najviše petnaest dana.²⁵ Svakako je zanimljivo razmotriti i posljedice stupanja na snagu svih spomenutih odluka, što je predmet analize u narednim poglavljima ovog rada.

3. PRESTANAK VAŽENJA ZAKONITIH PROSTORNIH PLANOVA

3.1. DONOŠENJE NOVOG PROSTORNOG PLANA

Najčešći oblik prestanka važenja zakonitih prostornih planova donošenje je novog prostornog plana.²⁶ Donošenjem novog prostornog plana, „stari“ se prostorni plan stavlja izvan snage u cijelosti. Ovdje je potrebno napomenuti da stavljanje izvan snage „starog“ prostornog plana ne znači ujedno da je taj prostorni plan nezakonit, nego da više ne udovoljava potrebama društva.²⁷ Svaki prostorni plan prije ili poslije trebat će staviti izvan snage.²⁸ Larsson navodi tri pristupa u razrješavanju suprotstavljenih pitanja kad je posrijedi zahtjev stabilnosti i reguliranosti s jedne strane te uvažavanja potrebe za fleksibilnošću s druge strane. Na prvom mjestu spominje odobravanje javnoj vlasti iznimaka od prostornih planova pod određenim uvjetima. Navodi se da je takvo rješenje zastupljeno u Belgiji gdje se može odstupiti od pravila prostornog plana kad je riječ o veličini čestica, izgledu, građevinskim radovima i radovima u javnom interesu. U Njemačkoj je takvo odstupanje moguće u vezi s visinom građevine i gustoćom gradnje.²⁹ Budući da je postupak donošenja prostornih planova složen postupak koji uključuje niz konsenzusa, Larsson kao drugi pristup nudi mogućnost pojednostavnjenja postupka ako je riječ o manjoj izmjeni u prostornom planu.³⁰ Treći pristup rezerviran je za obvezujuće prostorne planove. Larsson savjetuje da se u obvezujućim prostornim planovima ne propisuju preveliki detalji, pogotovo u slučaju kada je poznato da se prostorni plan neće moći provesti u skorije

22 Članak 89. ZPU-a st. 1. govori o izradi, izmjeni ili dopuni te zasebnom stavljanju izvan snage.

23 Članak 113. st. 1. također govori o izradi i donošenju izmjena i dopuna i zasebnom stavljanju izvan snage.

24 Da bi općenormativni akt počeo proizvoditi pravne učinke, nužno je da se javno objavi jer u protivnom ne može imati obvezujući učinak (v. Ivo Krbek, *Pravo javne uprave FNRJ, I. knjiga* (Birozavod, 1960), 141. i Ivančević (n 10) 77).

25 Zakon o prostornom uređenju je *lex specialis* u odnosu na Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/2013, 85/2015, 69/2022) koji u članku 11. propisuje da savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja propisa traje u pravilu najmanje 30 dana.

26 Vidjeti primjerice u: Gerhard Larsson, *Spatial Planning Systems in Western Europe – An Overview* (IOS Press 2006) 52.

27 U pravilu će riječ biti o strateškim prostornim planovima čija se implementacija neće dogoditi ubrzo nakon stupanja na snagu prostornog plana takvih obilježja (*Ibid.*, 94).

28 Larsson navodi da je moguće ograničiti trajanje prostornih planova (*Ibid.*, 52). Tako je u Nizozemskoj obveza za prostorne planove regionalne razine (niz. *Streekplan*) da su na snazi određeni broj godina, nakon čega je potrebno donijeti novi regionalni prostorni plan (*Ibid.*, 203). Slično je i u Njemačkoj, prostorni planovi na zemaljskoj, regionalnoj i lokalnoj razini uglavnom se donose za razdoblje od 10 do 15 godina (Elke Pahl-Weber, Dietrich Henckel (eds.), *The Planning System and Planning Terms in Germany – A Glossary* (ARL, Hanover, Germany 2008) 75, 78).

29 *Ibidem*, 95.

30 Takav je pristup prisutan u Francuskoj, Njemačkoj, Danskoj, Švedskoj, Italiji, Irskoj i Finskoj (*Ibid.*, 95).

vrijeme od njihova stupanja na snagu.³¹ Naravno, pri pokušajima činjenja prostornog plana fleksibilnim, nužno je postupati oprezno te je uvijek potrebno pitanje fleksibilnosti suprotstaviti pravnoj sigurnosti³² zbog vlasničkih ili drugih prava ili interesa.

Dovršetkom donošenja novog prostornog plana, nužno je da stari prostorni plan prestane važiti, što se može dogoditi na dva načina. Općenito gledajući, načini stavljanja izvan snage podzakonskih propisa (pa time i prostornih planova) mogu biti neposredno i izrijeком ili posredno, donošenjem novog propisa.³³ Neposredno i izrijeком prostorni plan može prestati važiti tako da predstavničko tijelo JLRS-a donese novi prostorni plan iste razine i istog obuhvata u kojemu će biti izrijeком navedeno da se stari prostorni plan ukida. Posredno stavljanje izvan snage donošenjem novog prostornog plana imat će zapravo isti učinak, odnosno stari prostorni plan više neće vrijediti, pri čemu je riječ o realizaciji načela *lex posterior derogat legi priori*.³⁴ Tu se predstavnička tijela koriste primjerice sljedećom normativnom konstrukcijom: *ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objave u Službenom vjesniku ili glasniku*.³⁵

Krbek smatra da je ipak korisno izrijeком naznačiti da je pravna norma prestala važiti na način da se izričito navede da se ona ukida, kako bi se izbjegle dvojbe o njezinu važenju.³⁶ Inače je uobičajeno da se ukidanje kao pojam i kao sankcija koristi za nezakonite opće akte.³⁷ Tako je ZUS-om propisano da ako se postupku ispitivanja zakonitosti kojem je podvrgnut neki opći akt ustanovi da je taj opći akt nezakonit, on se može ukinuti.³⁸ Nezakoniti drugi propisi mogu se ukinuti, ali i poništiti u točno propisanim slučajevima.³⁹ Razlikovanje sankcije za nezakonite akte, odnosno hoće li se sankcija provesti u formi ukidanja ili poništavanja, ovisi o težini pogreške koja je u njima sadržana.⁴⁰ Stoga za prostorne planove, koji su prema svojoj pravnoj prirodi opći akti, vrijedi da se oni mogu ukinuti s učinkom *ex nunc*. U literaturi, a ni u zakonodavstvu ne susreće se pojam „ukidanje zakonitog“ općeg akta.⁴¹

Ako u samom aktu nije naznačeno dokad važi, on važi neograničeno.⁴² Tendencija je u nekim komparativnim sustavima da se postavi određeno vremensko ograničenje važenja pro-

31 Kao primjer Larsson navodi Nizozemsku i Irsku (*Ibid.*, 96.).

32 *Ibidem*, 96.

33 Krbek (n 24), 141-143 i Ivančević (n 10), 80.

34 *Ibidem*, 142-143.

35 Vidjeti primjerice čl. 7. Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja „poduzetničke zone“ Ljubešćica, Službeni vjesnik Varaždinske županije, br. 24/13 ili čl. 44. Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja „Jakljan“, Službeni glasnik Grada Dubrovnika, br. 16/21, čl. 54. Odluke o donošenju Urbanističkog plana uređenja Bašanija Istok, Službene novine Grada Umaga, br. 8/23.

36 Krbek (n 24) 143.

37 Vidjeti Rješenje VUS-a Usoz-101/2012-8 od 5. veljače 2012., Ivančević (n 10), 331 i dalje; Ivo Krbek 'Upravni akt i njegova pogrešnost' u Dragan Medvedović (ur.) *Hrestomatija upravnog prava* (Suvremena javna uprava, 2003) 59 i dalje; Marko Šikić, Ana Đanić Čeko, „Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja u upravnom postupku“ (2023) 44(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 161.-178.

38 Članak 162. st. 3. ZUS-a.

39 Vidjeti čl. 55. UZUS-a.

40 Nikola Visković, *Teorija države i prava* (Birotehnika, Centar za dopisno obrazovanje 2006) 183. Opsežno o stupnjevanju pogrešnosti v. u Ivančević (n 10) 334 i dalje.

41 Doduše, Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/2009, 110/2021, dalje ZUP) propisuje ukidanje zakonitih pojedinačnih (upravnih) akata.

42 Krbek, (n 24), 142. Za prostorne planove usp. Larsson (n 26), 52. U domaćim se pravnim pravilima (zasad) ne može pronaći rok na koji vrijedi neki prostorni plan lokalne ili područne razine.

stornih planova nižih razina, kako bi pravna norma lakše pratila „puls“ društva.⁴³ S druge strane, ako prostorni planovi ne mogu biti stabilni desetak godina, oni su zapravo neučinkoviti i potrebno je pristupiti donošenju novog, boljeg propisa.⁴⁴ Takav je pristup prema mišljenju autorice logičan i potreban te je stav autorice da su zakoni oni akti koji bi trebali biti akti s dugotrajnim važenjem, dok bi prostorni planovi nižih razina (pogotovo lokalni) mogli imati ograničeno trajanje u smislu navođenja određenog broja godina. Takvi vremenski ograničeni prostorni planovi ujedno bi bili obvezujući, što znači da ih se može podvrgnuti sudskoj kontroli. Ujedno bi se dovoljno unaprijed najavilo i pripremilo građane na određene promjene u njihovim prostornim okruženjima, što za posljedicu ima više pozitivnih aspekata, a među najvažnijima – predvidljivost i pravnu sigurnost.⁴⁵ S druge strane, javlja se pitanje legitimnih očekivanja vlasnika zemljišta koje je obuhvaćeno promjenom, no autorica smatra da je ipak u boljoj situaciji kada unaprijed postoji informacija da će se prostorni plan promijeniti tijekom određenog broja godina, nego kada takva promjena nastupi iznenada.

Dosad je bilo riječi o prestanku važenja prostornog plana u cijelosti. Međutim, kada se prostorni plan mijenja ili dopunjava, pojedine odredbe „starog“ prostornog plana ostaju na snazi, dok druge prestaju važiti u potpunosti ili ih se dopunjava novim odredbama.⁴⁶ Ako pak u postupku pred VUS-om odluka o izmjenama i dopunama prostornog plana bude ukinuta, tada „stari“ prostorni plan ostaje na snazi u cijelosti, što će se dogoditi ako je riječ o proceduralnom obliku nezakonitosti. Moguća je i situacija da pojedina odredba odluke o izmjenama i dopunama bude ukinuta od strane VUS-a te će se prostorni plan izmijeniti u svemu, osim u dijelu koji je ukinut pravomoćnom presudom VUS-a. Tu se u pravilu ne može govoriti o proceduralnoj pogrešci kao kada se ruši cijeli akt, nego će riječ biti o materijalnoj ili sadržajnoj povredi.⁴⁷

3.2. ZASEBNO STAVLJANJE PROSTORNIH PLANOVA IZVAN SNAGE

Zasebno stavljanje izvan snage regulirano je u odredbama čl. 113. ZPU-a. Ovdje je riječ o stavljanju važećeg zakonitog prostornog plana izvan snage, ali bez istovremenog donošenja novog prostornog plana. Drugim riječima, odluka predstavničkog tijela o zasebnom stavljanju izvan snage primjerice urbanističkog plana uređenja na temelju članka 113. ZPU-a ne znači da je urbanistički plan uređenja koji je predmet stavljanja izvan snage ujedno i nezakonit. Samo VUS može odlučiti o nezakonitosti općeg akta presudom kojom ukida akt koji je na snazi te se takva presuda objavljuje u Narodnim novinama sukladno čl. 162. ZUS-a. Članak 113. ZPU-a propisuje da se zasebnim stavljanjem izvan snage može staviti prostorni plan izvan snage i to

43 Vidjeti početak poglavlja.

44 Needham, Buitelaar i Hartmann (n 8) 63.

45 Riječ je o elementima vladavine prava o čemu opsežno v. u Council of Europe, *Rule of Law Checklist* (2016), dostupno na: <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_LawCheck_List.pdf> pristupljeno 19. svibnja 2025.

46 Sukladno čl. 81.–113. ZPU-a. Vidjeti i Jedinstvena metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (Narodne novine, broj 74/2015). Pregledom samo nekoliko mrežnih stranica JLRS-a nailazi se na broj izmjena i dopuna prostornih planova koji premašuju petu izmjenu i dopunu. Vidjeti tako primjerice izmjene i dopune prostornih planova za Grad Jastrebarsko, Zagrebačku županiju, Grad Svetu Nedjelju, ili Općinu Sveti Filip i Jakov (mrežnim stranicama pristupljeno 19. svibnja 2025.).

47 Više o tome u poglavlju 3.

prema pravilima koja su predviđena za postupke donošenja prostornih planova. Budući da je postupak donošenja prostornih planova složen postupak, u ovom radu kratko ćemo se osvrnuti i analizirati samo neke aspekte za koje autor smatra da su od važnosti za ovu temu.

Na prvom mjestu tu je pitanje *sudjelovanja javnosti* koje regulira ZPPI u članku 11. st. 3. i prema kojem se savjetovanje mora provesti u trajanju od 30 dana. U čl. 98. st. 3. ZPU-a propisan je kraći rok, osam do petnaest dana, za izmjene i dopune te zasebno stavljanje izvan snage prostornih planova. Ipak, i tu postoje iznimke te vrijedi (dulji) rok od 30 dana kada je riječ primjerice o postupcima u koje su nužno uključene i procjene utjecaja na okoliš.⁴⁸

Za određene je zahvate propisana potreba *procjene utjecaja na okoliš*. Pogrešno bi bilo tvrditi da studija procjene utjecaja na okoliš nije relevantna u postupcima stavljanja izvan snage jer *et non facere facere est*. Nije isključeno da bi prostorni plan koji je bio na snazi i koji zakonito i u skladu s nacionalnim i pravilima EU-a regulira pitanja zaštite okoliša, bio bolji za okoliš od onoga koji još nije uopće donesen ili od onoga kojim će se planirati primjerice gusta gradnja, bez jasno preciziranih pravila, ili u još gore scenariju, gradnja na morskoj obali, odnosno na pomorskom dobru.⁴⁹ Zahvati koji podliježu procjeni utjecaja na okoliš⁵⁰ i njihovi modaliteti regulirani su Uredbom o procjeni utjecaja zahvata na okoliš.⁵¹

Posebno je zanimljivo razmotriti i pitanje *kada zasebnim stavljanjem izvan snage prestane važiti prostorni plan užeg obuhvata*, primjerice urbanistički plan uređenja neke općine ili grada. U toj situaciji provedbeni dokumenti prostornoga uređenja kao što su građevinska i lokacijska dozvola trebali bi se izdavati na temelju prostornog plana šireg područja primjerice prostornog plana uređenja općine ili prostornog plana uređenja grada. Međutim, problem se javlja kod neuređenih dijelova građevinskog zemljišta za koja je ZPU-om propisana obveza donošenja urbanističkih planova, a oni nisu doneseni. Urbanistički planovi uređenja lokalne razine regulirani su u čl. 79. ZPU-a. Tako čl. 79. st. 1. ZPU-a propisuje sljedeće:

(1) Urbanistički plan uređenja donosi se obvezno za neuređene dijelove građevinskog područja i za izgrađene dijelove tih područja planiranih za urbanu preobrazbu ili urbanu sanaciju unutar građevinskog područja.

Sukladno navedenoj odredbi, generalni urbanistički plan ne može zamijeniti urbanistički plan uređenja ako je riječ o neuređenim dijelovima građevinskog područja. Naime, sukladno praksi VUS-a, kada je riječ o obvezi donošenja urbanističkog plana uređenja, potrebno je donijeti urbanistički plan uređenja.⁵² Drugim riječima, odredbe prostornog plana šireg područja nisu primjenjive kada postoji obveza donošenja urbanističkog plana uređenja.

Nadalje, iz odredbe čl. 79. st. 2. ZPU-a proizlazi da se urbanistički plan uređenja ne mora donijeti jedino ako su prostornim planom šireg područja propisani uvjeti provedbe zahvata s

48 Članak 98. st. 4. ZPU-a.

49 Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine, broj 83/2023).

50 Vidjeti o tome i presudu VUS-a Usž-1563/21-2 od 20. siječnja 2022. u vezi s nasipavanjem morske obale.

51 Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (Narodne novine, broj 61/2014, 3/2017). Naravno, kada se donosi prostorni plan, provodi se strateška procjena utjecaja na okoliš, sukladno ZPU-u i sukladno propisima kojima je uređena zaštita prirode i okoliša.

52 Vidjeti presudu VUS-a Usoz-73/16-11 od 28. veljače 2017. Posebno v. dio koji se odnosi na karakteristike urbanističkog plana uređenja u odnosu na prostorne planove iste razine, ali šireg područja. Naime, iako je riječ o presudi koja se temelji na Zakonu o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/2007, 38/2009, 55/2011, 90/2011 i 50/2012), uloga urbanističkih planova uređenja nije mijenjana u ovom konkretnom smislu.

detaljnošću propisanom za urbanistički plan uređenja. Ako generalnim urbanističkim planom primjerice nema propisanih parametara za gradnju, poput koeficijenta izgrađenosti ili koeficijenta iskoristivosti, tada generalni urbanistički plan ne bi mogao zamijeniti urbanistički plan uređenja. Tako VUS u presudi Usoz-73/16-11 od 28. veljače 2017. navodi sljedeće: *Svrha je propisa, a naročito propisa iz područja prostornog planiranja dati jasne, precizne i nedvojbene odrednice za gradnju, što je iznimno važno vlasniku nekretnine odnosno investitoru, kao i drugim strankama koje imaju pravo sudjelovati u postupku izdavanja dozvole.*

Zaključno se na ovom mjestu može reći da u tom kontekstu, kada opći akt (prostorni plan) više nije na snazi on ne proizvodi pravne učinke, što ujedno znači da svaki novopristigli zahtjev za izdavanjem akata za provedbu prostornih planova neće biti proveden, niti će moći biti izdana građevinska ili lokacijska dozvola za to područje jer ne postoji opći akt na kojem bi se temeljila građevinska ili lokacijska dozvola.⁵³ Naravno, zahtjevi podneseni za vrijeme kada je urbanistički plan bio na snazi sukladno članku 122. stavak 4. ZPU-a rješavaju se prema odredbama prostornog plana koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva. Valja napomenuti i to da ako prestane važiti odluka o zasebnom stavljanju izvan snage prostornog plana, to za posljedicu ima ponovno vraćanje snage onom prostornom planu koji je bio stavljen izvan snage u postupku propisanom u čl. 113. ZPU-a.

Kod svih načina prestanka važenja zakonitih prostornih planova kao posebno pitanje javlja se zaštita legitimnih očekivanja građana.⁵⁴ Načelo zaštite legitimnih očekivanja nije predviđeno ni u ZPU-u, ni u ZUP-u, ali je široko prepoznato u praksi Suda EU-a,⁵⁵ praksi Europskog suda za ljudska prava⁵⁶ te u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske.⁵⁷

4. PRESTANAK VAŽENJA NEZAKONITIH PROSTORNIH PLANOVA

Sudovi u okviru svoje nadležnosti provode kontrolu nad upravom. Takva kontrola *ne smije biti „usko formalistička nego stvarna i djelotvorna, a s druge strane ne smije biti isključivo epizodna, sračunata samo na izabrane slučajeve nego postojana i sistematska“*.⁵⁸ Upravni spor u kojem se postavlja i razrješava pitanje zakonitosti općih akata prema svojoj je pravnoj prirodi objektivni upravni spor.⁵⁹ Pravila postupka ocjene zakonitosti općih akata, pa time i prostornih planova,

53 Vidjeti iznimku iznad sukladno čl. 79. st. 2. ZPU-a.

54 Vidjeti primjerice u Søren Schønberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law* (Oxford University Press 2000).

55 Vidi Tomislav Sokol, „Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu europske unije i pravna autonomija država članica“ (2018) 34(3–4) Pravni vjesnik 33.–54.

56 O pravnoj sigurnosti v. primjerice t. 129. i t. 137. presude Europskog suda za ljudska prava KIPS DOO i Drekalović protiv Crne Gore, App no 28766/06 (ECHR, 26. lipnja 2018.), ali i druge predmete ESLJP-a koji su vezani uz čl. 1. Protokola 1 EKLJP-a. Vidjeti i u: Maya Sigrón, *Legitimate expectations under Article 1 of the Protocol No. 1 of the European Convention on Human Rights* (Intersentia, 2014) i Council of Europe, *Guide on Article 1 Protocol 1* (2020) 62–63, dostupno na: <<https://rm.coe.int/guide-art-1-protocol-1-eng/1680a20cdc>> pristupljeno 16. svibnja 2025.

57 Vidjeti primjerice Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.

58 Krbek (n 24) 79.

59 O vrstama upravnih sporova, koncepcijama i njihovoj korelaciji postoji bogata literatura, pa je ovdje uputa na nekoliko temeljnih izvora: Omejec, Banić (n 14); Dario Đerđa, Marko Šikić, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Novi informator, 2012); Frane Staničić, Ana Danić, „Ocjena zakonitosti (i ustavnosti) općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske“ (2014) 14 (4) Hrvatska i komparativna javna uprava 961.–983.; Boris Ljubanović, Bosiljka Britvić Vetma, „Vrste

propisana su u ZUS-u koji je stupio na snagu 1. srpnja 2024. i koji je donio određene, značajne novine, o čemu će više riječi biti u nastavku ovog poglavlja. Svakako se ovdje potrebno osvrnuti na određena tehnička pitanja u vezi s podnesenim zahtjevima za ocjenu zakonitosti prije stupanja na snagu novog ZUS-a, odnosno na postupke koji su bili u tijeku u trenutku stupanja na snagu novog ZUS-a. Odgovori na spomenuta pitanja nalaze se u prijelaznim i završnim odredbama novog ZUS-a kojima je propisano pravilo da se na sve postupke od trenutka stupanja na snagu novog ZUS-a primjenjuje upravo novi ZUS.⁶⁰ Iznimka je predviđena jedino za predmete u kojima je zaključena rasprava do trenutka stupanja na snagu novog ZUS-a i ti će se sporovi dovršiti prema odredbama starog ZUS-a.⁶¹

Novi ZUS detaljnije je i preciznije regulirao pitanja ocjene zakonitosti općih akata u koje, prema sadašnjoj zakonodavnoj regulaciji i sudskej praksi, ulaze i prostorni planovi lokalne i područne razine. Tako je jedna od novina što se od podnositelja inicijative za ocjenu zakonitosti prostornih planova više ne traži dostava pojedinačne odluke, kao što je to bilo regulirano u prijašnjem Zakonu, i što je nailazilo na brojne kritike u domaćoj znanstvenoj i stručnoj literaturi.⁶² To naravno ne podrazumijeva da podnositelj zahtjeva ne smije priložiti pojedinačnu odluku. Upravo suprotno, time on čini vjerojatnim da je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes.

Postupak ocjene zakonitosti prostornog plana može se pokrenuti na zahtjev⁶³ fizičke ili pravne osobe ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesima koji smatraju da su im općim aktom povrijeđena njihova prava ili pravni interesi.⁶⁴ Ovi podnositelji zahtjeva moraju učiniti vjerojatnim da je riječ o prostornom planu kojim se dira u njihovo pravo ili pravni interes.⁶⁵ VUS postupak ocjene zakonitosti prostornog plana može pokrenuti i po službenoj dužnosti,⁶⁶ na temelju obavijesti fizičkih ili pravnih osoba,⁶⁷ prijedloga pučkog ili posebnih pravobranitelja ili na zahtjev⁶⁸ suda.⁶⁹ Mogućnost pokretanja postupka za ocjenu zakonitosti općih akata i po službenoj dužnosti, u duhu je cilja sudske kontrole nad upravom, odnosno ostvarenja

upravnih sporova" (2011) 11(3) Hrvatska i komparativna javna uprava 753.–772.; Mateja Crnković, *Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija (Pravni fakultet u Zagrebu, 2015); Inga Vezmar Barlek, „Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata“ (2015) 36(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 547.–556.; Inga Vezmar Barlek, „Korelacija subjektivnog i objektivnog upravnog spora“ (2021) 42(2) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 509.–522.

60 Članak 169. st. 1. ZUS-a.

61 Članak 169. st. 2. ZUS-a.

62 Vidi određene kritike na dostavu pojedinačne odluke u: Staničić, Danić (n 59); Đerđa, Šikić (n 59); Crnković (n 59); Sanja Otočan, „Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti općeg akta u objektivnom upravnom sporu“ (2016) 37(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 715.–734.

63 Zahtjev je podnesak kao i tužba. Međutim, već iz samog naziva podneska objektivni se spor razlikuje od subjektivnog.

64 Članak 158. st. 1. ZUS-a.

65 Vidjeti čl. 160. st. 2. ZUS-a.

66 Vidjeti čl. 40. ZUS-a.

67 Fizičke ili pravne osobe ne moraju dostaviti pojedinačnu odluku (upravni akt) koja je donesena na temelju osporenog prostornog plana (građevinsku ili lokacijsku dozvolu).

68 Postupak ocjene zakonitosti može se pokrenuti i na zahtjev nadležnog tijela državne uprave (v. čl. 82. ZLRS-a i presudu VUS-a Usoz-50/21-8 od 5. srpnja 2022.).

69 Usporedi odredbu čl. 35. UZUS-a. U UZUS-u je pučki pravobranitelj jedan od ovlaštenika na podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, a bilo bi dobro da se slična regulacija usvoji u ZUS-u. Ured pučke pravobraniteljice samo u 2024. otvorio je 189 novih predmeta u povodu pritužbi građana ili na vlastitu inicijativu u području prostornog uređenja i graditeljstva (*Izvršne pučke pravobraniteljice za 2024.*, dostupno na: <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-04-02/142202/IZVJ_PUCKA_PRAVOBRANITE_LJICA_2024.pdf> pristupljeno 20. svibnja 2025., 322.

objektivne zakonitosti.⁷⁰ Zahtjev suda je reguliran zasebno, u čl. 159. ZUS-a. Zapravo je riječ o institutu ekscepcije nezakonitosti što će dovesti pitanje ocjene zakonitosti prostornog plana pred VUS. Drugim riječima, u slučaju da sud koji treba primijeniti prostorni plan,⁷¹ primijeti da je prostorni plan ili pojedina njegova odredba nezakonita, primijenit će na konkretan predmet zakon, a VUS-u će uputiti zahtjev za ocjenu zakonitosti prostornog plana, odnosno pojedine njegove odredbe.⁷² U prvotnom postupku sud koji je podnio zahtjev pravomoćnom odlukom odbija primjenu općeg akta. Ako se ispostavi da je opći akt ipak bio zakonit, a sud ga je odbio primijeniti, stranka kojoj je time bilo povrijeđeno neko pravo, odnosno pravni interes, može zahtijevati izmjenu pojedinačne odluke odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi upravnog spora ili drugog sudskog postupka u roku od tri mjeseca od dana dostave odluke.⁷³

U odlučivanju prema zahtjevu, VUS zahtjev može odbaciti⁷⁴ ili ga uzeti u rješavanje. VUS ima i ovlast obustaviti izvršenje općeg akta rješenjem do donošenja presude. Rješenje o obustavi izvršenja objavljuje se u Narodnim novinama.⁷⁵ Ako VUS zahtjev uzme u rješavanje, može ga odbiti ili ga usvojiti presudom kojom se ukida opći akt. O zakonitosti općeg akta VUS odlučuje na javnoj raspravi.⁷⁶ U objektivnom upravnom sporu nije predviđeno održavanje usmene rasprave, ali zakonodavac je ipak predvidio savjetodavnu raspravu sa sudionicima postupka, znanstvenicima i drugim stručnjacima⁷⁷ jer logika postupka ocjene zakonitosti općih akata nije ista kao što je to u subjektivnom upravnom sporu gdje se ispituje zakonitosti pojedinačnog, upravnog akta. Važno je naglasiti da raspravu ovdje sud ne mora održati, te njezino održavanje ovisi isključivo o volji VUS-a.⁷⁸

VUS će presudom ukinuti prostorni plan ili pojedine njegove odredbe, ako utvrdi da nije suglasan sa zakonom ili statutom javnopravnog tijela. VUS tako ispituje suglasnost prostornih planova sa zakonom, a ne i međusobnu usklađenost prostornih planova, primjerice je li prostorni plan niže razine (prostorni plan lokalne razine) usklađen s prostornim planom više razine (prostorni plan županijske razine) ili je li prostorni plan užeg obuhvata (urbanistički plan uređenja) usklađen s prostornim planom šireg obuhvata (prostorni plan uređenja općine ili grada).⁷⁹ Prostorni plan prestaje vrijediti danom objave presude o ukidanju prostornog plana ili pojedine njegove odredbe u Narodnim novinama.⁸⁰

70 Krbek primjerice tako govori o zaštiti javnog interesa (Krbek, (n 24) 83.).

71 U obzir dolazi bilo koji sud pred kojim se vodi postupak na temelju općeg akta, a sud posumnja u zakonitost općeg akta (v. postupak koji je prethodio ustavnosudskom postupku u Odluci U-III-3128/2019 od 8. prosinca 2022.). Usporedi s odredbom čl. 35. *al.* 5 UZUS-a.

72 Usporedi s odredbom čl. 37. st. 2. UZUS-a.

73 Članak 159. st. 3. ZUS-a.

74 Vidjeti čl. 161. st. 1. i 2. ZUS-a. Usporedi s čl. 45. USUD-a.

75 Članak 161. st. 3. ZUS-a.

76 Članak 162. ZUS-a.

77 Na ovom mjestu nije riječ o angažiranju vještaka kao što je to u subjektivnom upravnom sporu (usp. odredbe o vještacima u čl. 74.–83. ZUS-a).

78 Ujedno, zbog svega navedenog neodržavanje savjetodavne rasprave neće značiti odstupanje od načela usmene rasprave propisanog u čl. 7. ZUS-a.

79 Vidjeti pravila o međusobnoj usklađenosti prostornih planova propisana u čl. 61. ZPU-u i presudu VUS-a Usoz-111/2022-6 od 27. siječnja 2025.

80 Članak 163. ZUS-a.

Novina u ZUS-u institut je deklaratorne presude o nezakonitosti općeg akta koji više nije na snazi.⁸¹ I u UZUS-u postoji institut deklaratorne odluke o neustavnosti ili nezakonitosti pa Ustavni sud ima ovlast ocjenjivati ustavnost zakona te ustavnost i zakonitost drugog propisa, odnosno pojedinih njihovih odredaba, iako su oni prestali važiti, ako od tog prestanka do podnošenja zahtjeva ili prijedloga za pokretanje postupka nije proteklo više od jedne godine.⁸² Ako Ustavni sud utvrdi neustavnost ili nezakonitost, donijet će odluku o utvrđenju neustavnosti zakona ili neustavnosti i nezakonitosti drugog propisa, odnosno pojedinih njihovih odredaba.⁸³ Iako prostorni plan više nije na snazi, može proizvoditi štetne posljedice posrednim putem, kroz rješenja koja su bila donesena na temelju tog općeg akta. Tako u području prostornog uređenja stranka koja je adresat pravomoćnog rješenja donesenog na temelju prostornog plana koji više nije na snazi, a utvrđeno je da je nezakonit, može trpjeti određene štetne posljedice. Vezano uz pretpostavke odluke o utvrđenju općeg akta nezakonitim, valja svakako istaknuti da se pred VUS-om ne može pojaviti bilo koji prostorni plan koji je prestao važiti, nego samo onaj koji je bio na snazi u trenutku pokretanja postupka pred VUS-om.⁸⁴ Tako primjerice u situacijama gdje se osporava prostorni plan, a u međuvremenu bude donesen novi prostorni plan, VUS ima ovlast, ali ne i obvezu ocijeniti takav prostorni plan. Drugo je ograničenje da je moguće ocijeniti prostorni plan koji više ne važi ako je postupak ocjene njegove zakonitosti bio pokrenut prema zahtjevu,⁸⁵ ali VUS to ne može učiniti ako je postupak bio pokrenut po službenoj dužnosti. Također, prema ovakvoj odredbi, tu ne ulaze ni postupci iz čl. 158. st. 2., odnosno postupci pokrenuti po službenoj dužnosti na temelju obavijesti građana, na temelju prijedloga pučkog ili posebnih pravobranitelja. Međutim, ako je postupak pokrenut na zahtjev suda, a u toku postupka pred VUS-om prostorni plan prestane važiti, VUS će moći donijeti presudu o utvrđenju tog prostornog plana nezakonitim. Takva se presuda isto objavljuje u Narodnim novinama.⁸⁶

Postupci ocjene zakonitosti prostornih planova mogu prestati njihovom obustavom. Zakon o upravnim sporovima navodi obvezni i fakultativni način prestanka postupka. Tako VUS može prestati voditi postupak ocjene zakonitosti ako podnositelj odustane od zahtjeva. Ipak, VUS može nastaviti voditi postupak ocjene zakonitosti po službenoj dužnosti radi zaštite javnog interesa. Do obveznog načina prestanka vođenja postupka dolazi kada prestanu postojati pretpostavke za njegovo vođenje. Tako primjerice kad opći akt prestane važiti, a postupak nije pokrenut pred VUS-om još za vrijeme važenja općeg akta, prestat će pretpostavke za vođenje postupka ocjene zakonitosti općeg akta.⁸⁷

81 Takvo uređenje poznaje i Njemačka, vidi primjerice §43. Uredbe o upravnim sudovima. 1991 (BGBl. I S. 686, BGBl. 2024 I Nr. 328).

82 Vremensko ograničenje sadrži i ZUS, ali ono je propisano na drugačiji način (v. čl. 163. st. 1. ZUS-a).

83 Članak 56. UZUS-a.

84 Institut deklaratorne presude i s aspekta subjektivnog upravnog spora primjerice u slučaju kada postupak po žalbi pred prvostupanjskim sudom nije dovršen.

85 Članak 163. st. 1. ZUS-a.

86 Članak 163. st. 3. ZUS-a.

87 Članak 165. st. 2. ZUS-a. O tome vidi Crnković (n 59), 252.–254.

4.1. RAZLOZI I POSLJEDICE UKIDANJA PROSTORNIH PLANOVA

Kada se govori o razlozima stavljanja izvan snage nezakonitih prostornih planova, primarno je riječ o povredama pravila postupka donošenja prostornih planova i o povredama sadržajne neusklađenosti ili protivnosti sa zakonom. Vladavina prava podrazumijeva poštovanje načela ustavnosti i zakonitosti,⁸⁸ koja podrazumijevaju postojanje formalne i materijalne ustavnosti i zakonitosti. Formalna zakonitost znači da je akt donio nadležni organ u propisanoj formi i po zakonom propisanom postupku, a u materijalnom smislu znači da je sadržaj akta u skladu sa zakonom.⁸⁹ No, uz to važno je naglasiti da se načelo zakonitosti odnosi i na opće pravne akte (propise) i na pojedinačne pravne akte. Glede općih pravnih akata načelo zakonitosti zahtijeva da propisi budu u suglasnosti s općim pravnim aktima veće pravne snage te da se zasnivaju na zakonu.⁹⁰ Ovdje je riječ o objektu načela zakonitosti, odnosno o egzistencijskom i sadržajnom smjeru djelovanja načela zakonitosti prema općim aktima.⁹¹ Zaključno, akt mora biti zakonit u oba smisla, i u formalnom i u materijalnom smislu, u suprotnom postoji mogućnost da će biti stavljen izvan snage prema zakonom propisanom postupku, ovisno o tome o kojoj je vrsti akta riječ.⁹² Zakonitost prostornih planova lokalne i regionalne razine, ispituje VUS. Kada VUS ocijeni da je u postupku donošenja prostornog plana povrijeđen zakon, takav prostorni plan ukinut će u cijelosti.⁹³ Tu je riječ o proceduralnoj pogrešci. U ostalim slučajevima, ukinut će pojedinu odredbu prostornog plana koja nije u skladu sa zakonom, odnosno neće prestati važiti cijeli prostorni plan, a riječ je o materijalnoj povredi zakona.⁹⁴ Učinci presude propisani su na početku ZUS-a, presuda je VUS-a o ukidanju prostornog plana opći akt, obvezna je za sve, odnosno djeluje *erga omnes*.⁹⁵

U slučaju ukidanja prostornog plana ili pojedine njegove odredbe ili u slučaju donošenja presude o utvrđenju nezakonitosti prostornog plana, podnositelj zahtjeva za ocjenu zakonitosti prostornog plana ima pravo podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za izmjenu pojedinačne odluke tijela kojom je povrijeđeno njegovo pravo ili pravni interes odgovarajućom primjenom odredaba o obnovi postupka u roku od tri mjeseca od dana objave presude u Narodnim novinama.^{96,97} Izmjena pojedinačne odluke kojom je povrijeđeno pravo, odnosno pravni interes, provest će se sukladno odredbama o obnovi postupka propisanoj u čl. 123.–127. ZUP-a. Podnositelj se može obratiti javnopravnom tijelu koje je donijelo pojedinačnu odluku i tražiti da se

88 Mato Arlović, „Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa“ (2014) 30 (3–4) Pravni vjesnik 10.

89 O formalnoj i materijalnoj zakonitosti v. i u: Visković (n 40), 182.–183.

90 Arlović (n 88), 10–11.

91 Vidjeti Ivančević (n 10) 90, Borković (n 10) 70.

92 Vidjeti primjerice presudu VUS-a Usoz-125/20-5 od 29. studenoga 2021.

93 U sudskej praksi VUS-a, riječ je o nepoštovanju procedure donošenja (ili izmjena i dopuna) prostornog plana. Vidjeti u sljedećim presudama VUS-a: Usoz-313/2023-7 od 7. ožujka 2024., Usoz-76/20-7 od 28. rujna 2020., Usoz-137/21-13 od 25. ožujka 2024., Usoz-77/20-10 od 13. travnja 2023., Usoz-50/21-8 od 5. srpnja 2022.

94 Vidjeti primjerice u presudama VUS-a: Usoz-108/2022-8 od 27. ožujka 2024., Usoz-28/20-16 od 24. siječnja 2022.

95 Članak 10. st. 2. ZUS-a.

96 Članak 164. ZUS-a.

97 Ovdje je riječ o institutu sličnom onome iz čl. 57. st. 2. UZUS-a.

stavi izvan snage ili da se izmijeni.⁹⁸ Rok je tri mjeseca od dana objave u Narodnim novinama.⁹⁹ Nedostatak ove odredbe je u tome, što ni jedna druga fizička ili pravna osoba kojoj je povrijeđeno pravo ili pravni interes ukinutim općim aktom, a koja nije podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta, ne može zatražiti takvu pravnu zaštitu izmjenom ili stavljanjem izvan snage pojedinačne odluke.¹⁰⁰

5. ZAKLJUČAK

Prostorni planovi lokalne i područne razine i sve odluke kojima se izrađuju, mijenjaju ili dopunjavaju ili zasebno stavljaju izvan snage prostorni planovi, opći su akti u smislu ZUS-a. Navedeno proizlazi iz zakonodavne regulacije, procedure propisane u ZPU-u prema kojoj se donose prostorni planovi lokalne razine, iz odredaba ZLRS-a, definicije općeg akta u Odluci i Rješenju USRH-a U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012. te posebnih zahtjeva u vezi sa stupanjem na snagu i njihove objave u službenom glasilu određene lokalne jedinice.¹⁰¹

U Republici Hrvatskoj prostorni su planovi lokalne i područne razine obvezujući dokumenti prostornog uređenja, što znači da se izvan snage stavljaju prema posebnoj proceduri koja je strogo propisana zakonom. Komparativno gledajući, prostorni planovi nisu nužno obvezujući na svim razinama što za posljedicu ima i mogućnost njihove kontrole pred upravnim sudovima. Tako primjerice Slovenija jasno pravi razliku između strateških i provedbenih dokumenata prostornog uređenja. Strateški dokumenti donose se s ciljem usmjeravanja razvoja u prostoru, dok provedbeni prostorni planovi mnogo iscrpnije reguliraju pojedine zahvate u prostoru, stoga je nužna i njihova kontrola. Zanimljivo je da u strateške dokumente ulaze regionalni prostorni planovi, ali i prostorni planovi općina. Važnost podjele na strateške i provedbene prostorne planove ogleda se u tome što strateški dokumenti ne sadrže detaljno planiranje, za razliku od provedbenih prostornih planova. Za to se vezuje i sustav kontrole te Upravni sud Republike Slovenije kontrolira samo provedbene akte. Tako uređenom pravnom prirodom prostornih planova zadovoljavaju se interesi reguliranosti i stabilnosti sustava s jedne strane te zahtjevi za fleksibilnošću prostornih planova s druge strane. Stoga je preporuka za RH da se propiše definicija prostornog plana, a zatim da se i u hrvatski sustav prostornog uređenja uvede podjela na strateške i provedbene prostorne planove.

Istraživanje je pokazalo da u Republici Hrvatskoj načini stavljanja prostornih planova izvan snage prije svega ovise o tome je li riječ o zakonitom ili nezakonitom prostornom planu. Zakoniti prostorni planovi mogu se staviti izvan snage donošenjem novih prostornih planova ili njihovim zasebnim stavljanjem izvan snage. Ujedno je riječ o stavljanju izvan snage prostornih planova u cijelosti. Kod zasebnog stavljanja prostornih planova izvan snage potreban je poseban oprez jer je riječ o zakonitim prostornim planovima i jer se JLRS može dovesti u si-

98 Derda, Šikić, (n 59) 312.

99 Presuda donesena u objektivnom upravnom sporu ima djelovanje *erga omnes*, pa je potrebna i njezina objava.

100 Derda, Šikić (n 59) 312.

101 O karakteristikama općeg akta čija je ocjena zakonitosti u nadležnosti Visokog upravnog suda Republike Hrvatske v. u: Crnković (n 59) 201.–202.

tuaciju da sebi ili svojim građanima onemogući investicije u određenom razdoblju. Preporuka je da se razmotri i reguliranje zaštite legitimnih očekivanja u ZPU-u.

Nezakonite prostorne planove izvan snage stavlja VUS presudom o ukidanju prostornog plana ili njegove pojedine odredbe. Tu je riječ o objektivnom upravnom sporu koji je doživio određene novine stupanjem na snagu novog ZUS-a. Kao važnija novina može se istaknuti činjenica da više ne postoji potreba za dostavom pojedinačne odluke koja bi se temeljila na općem aktu, što je svakako pohvalno, a posebno važno u području primjerice zaštite okoliša,¹⁰² ali i općenito u području prostornog uređenja i gradnje. S ciljem unaprjeđenja postojeće pravne zaštite, prijedlog je da se pučki i posebni pravobranitelji reguliraju kao ovlaštenici pri pokretanju postupka za ocjenu zakonitosti općih akata, kao što je to slučaj sa sudovima.

BIBLIOGRAFIJA

1. Alden J, 'Regional Development and Spatial Planning', in N Adams, J Alden, N Harris, (eds) *Regional Development and Spatial Planning in An Enlarged European Union* (Routledge, London and New York 2006) 18
2. Arlović M, „Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa“ (2014) 30 (3–4) *Pravni vjesnik* 9–48
3. Borković I, *Upravno pravo* (Narodne novine, 2002)
4. Crnković M, 'Novine u odnosu centralne države i lokalne samouprave – koliko i kakvog nadzora' u I Koprić, V Đulabić *Dvadeset godina loklane samouprave u Hrvatskoj* (Institut za javnu upravu 2013) 223
5. Crnković M, *Objektivni upravni spor u hrvatskom i poredbenom pravu*, doktorska disertacija (Pravni fakultet u Zagrebu, 2015)
6. Derda D, Šikić M, *Komentar Zakona o upravnim sporovima* (Novi informator, 2012)
7. Ivančević V, *Institucije upravnog prava, Knjiga I, osnovna pitanja – izvori – pravni akti uprave* (Pravni fakultet u Zagrebu, Centar za stručno usavršavanje i suradnju s udruženim radom, 1983)
8. Krbek I, *Pravo javne uprave FNRJ, I. knjiga* (Birozavod, 1960)
9. Krbek I, 'Upravni akt i njegova pogrešnost' u D Medvedović *Hrestomatija upravnog prava* (Suvremena javna uprava, 2003)
10. Larsson G, *Spatial Planning Systems in Western Europe – An Overview* (IOS Press, 2006)
11. Ljubanović B, Britvić Vetma B, „Vrste upravnih sporova“ (2011) 11(3) *Hrvatska i komparativna javna uprava* 753
12. Marinović-Uzelac A, *Prostorno planiranje* (Dom & Svijet 2001)
13. Marot, N, "The Slovenian Planning System 30 Years Later: Lessons Learnt And Lessons Not Learnt" (2021) 28(2) *European Spatial Research and Policy* 63
14. Needham B, Buitelaar E, Hartmann T, *Planning, Law and Economics – The Rules We Make for Using Land* (Routledge, New York and London 2019)
15. Omejec J, Banić S, „Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.)“ (2012) 49(2) *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 309

¹⁰² Vidi primjerice za Nizozemsku u David Evers, Joost Tennekes, *The Europeanisation of Spatial Planning in the Netherlands* (Netherlands Environmental Assessment Agency 2016) dostupno na: <PBL_2016_The_Europeanisation_of_spatial_planning_1885.pdf> pristupljeno 20. svibnja 2025.

16. Otočan S, „Pojedinačna odluka kao pretpostavka ocjene zakonitosti općeg akta u objektivnom upravnom sporu“ (2016) 37(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 715
17. Pahl-Weber E, Henckel D (eds.), „The Planning System and Planning Terms in Germany – A Glossary“ (ARL, Hanover, Germany 2008)
18. Sigron M, *Legitimate expectations under Article 1 of the Protocol No. 1 of the European Convention on Human Rights* (Intersentia, 2014)
19. Schönberg S, *Legitimate Expectations in Administrative Law* (Oxford University Press 2000)
20. Sokol T, „Načelo zaštite legitimnih očekivanja u upravnom pravu Europske unije i pravna autonomija država članica“ (2018) 34(3–4) Pravni vjesnik 33
21. Staničić F, Đanić A, „Ocjena zakonitosti (i ustavnosti) općih akata u hrvatskom pravu i praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske“ (2014) 14(4), Hrvatska i komparativna javna uprava 961
22. Staničić F, „Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja“ (2017) 11(1–2) Elektronički zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku 31
23. Šikić M, Crnković M, „Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“ (2016) 37(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 423
24. Šikić M, Đanić Čeko A, „Poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja u upravnom postupku“ (2023) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 44(1) 161
25. V Asanin A „Sistemi planiranja u zemljama EU Slovenija“ (2020) 32 Pogled 34
26. Vezmar Barlek I, „Aktualna pitanja ocjene zakonitosti općih akata“ (2015) 36(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 547
27. Vezmar Barlek I, „Korelacija subjektivnog i objektivnog upravnog spora“ (2021) 42(2) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 509
28. Visković N, *Teorija države i prava* (Birotehnika, Centar za dopisno obrazovanje 2006)

PROPISI I DOKUMENTI

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014)
2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 99/1999, 29/2002, 49/2002)
3. Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019, 67/2023)
4. Zakon o gradnji (Narodne novine, broj 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019, 145/2024)
5. Zakonu o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/2007, 38/2009, 55/2011, 90/2011 i 50/2012)
6. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/2009, 110/2021)
7. Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 36/2024)
8. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine, broj 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 123/2017, 98/2019, 144/2020)
9. Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, broj 25/2013, 85/2015, 69/2022)
10. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine, broj 83/2023)

11. Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (Narodne novine, broj 78/2015, 118/2018, 110/2019)
12. Zakon o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju (Narodne novine, broj 78/2015, 114/2018, 110/2019)
13. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (Narodne novine, broj 78/2015)
14. Uredba o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja (Narodne novine, broj 37/2014, 154/2014, 30/2021, 75/2022, 61/2023)
15. Odluka o Odluka o izradi Državnog plana prostornog razvoja, (Narodne novine, broj 39/2018)
16. Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (Narodne novine, broj 61/2014, 3/2017)
17. Pravilnik o prostornim planovima (Narodne novine, broj 152/2023)
18. Jedinствена metodološko-nomotehnička pravila za izradu akata koje donosi Hrvatski sabor (Narodne novine, broj 74/2015)
19. Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja „poduzetničke zone“ Ljubešćica (Službeni vjesnik Varaždinske županije, 24/2013)
20. Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja „Jakljan“ (Službeni glasnik Grada Dubrovnika, 16/2021)
21. Odluka o donošenju Urbanističkog plana uređenja Bašanija Istok (Službene novine Grada Umaga, 8/2023)
22. Slovenski *Zakon o urejanju prosotra* (UL RS 199/21)
23. Slovenski *Zakon o upravnem sporu* (UL RS 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E i 49/23)
24. Njemačka Uredba o upravnim sudovima *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* (1991 BGBl. I S. 686, BGBl. 2024 I Nr. 328)

SUDSKE ODLUKE

1. KIPS DOO i Drekalović *protiv* Crne Gore, App no 28766/06 (ECHR, 26. lipnja 2018.)
2. Odluka i Rješenje U-II-5157/2005 USRH (5. ožujka 2012.)
3. Odluka U-IIIB-1373/2009 USRH (7. srpnja 2009.)
4. Odluka U-III-3128/2019 USRH (8. prosinca 2022.)
5. Usoz-101/2012-8 VUS (5. veljače 2012.)
6. Usoz-75/2012-7 VUS (25. listopada 2013.)
7. Usoz-73/16-11 VUS (28. veljače 2017.)
8. Usoz-160/15-7 VUS (4. srpnja 2017.)
9. Usoz-45/18-4 VUS (29. studenoga 2018.)
10. Usoz-7/18-12 VUS (26. studenoga 2019.)
11. Usoz-38/19-9 VUS (28. veljače 2020.)
12. Usoz-46/20-6 VUS (25. svibnja 2020.)
13. Usoz-76/20-7 VUS (28. rujna 2020.)
14. Usoz-113/20-6 VUS (29. studenoga 2021.)
15. Usoz-125/20-5 VUS (29. studenoga 2021.)

16. Usoz-28/20-16 VUS (24. siječnja 2022.)
17. Usoz-57/20-10 VUS (23. svibnja 2022.)
18. Usoz-50/21-8 VUS (5. srpnja 2022.)
19. Usoz-130/21-9 VUS (30. siječnja 2023.)
20. Usoz-20/20-60 VUS (27. ožujka 2023.)
21. Usoz-77/20-10 VUS (13. travnja 2023.)
22. Usoz-143/23-5 VUS (30. listopada 2023.)
23. Usoz-287/23-3 VUS (30. listopada 2023.)
24. Usoz-33/21-12 VUS (11. prosinca 2023.)
25. Usoz-313/2023-7 VUS (7. ožujka 2024.)
26. Usoz-137/21-13 VUS (25. ožujka 2024.)
27. Usoz-108/2022-8 VUS (27. ožujka 2024.)
28. Usoz-111/2022-6 VUS (27. siječnja 2025.)
29. Usž-1563/21-2 VUS (20. siječnja 2022.)

MREŽNI IZVORI

1. <<https://grad-svetanedelja.hr/tag/pp-viii-izmjene/>> pristupljeno 19. svibnja 2025.
2. <<https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/zakoni-i-ostali-propisi/podrucje-prostornog-uredjenja-3218/3218>> pristupljeno 15. svibnja 2025.
3. <https://www.jastrebarsko.hr/javna_uprava/temeljni_dokumenti/prostorni_planovi/x_izmjene_i_dopune_prostornog_plana_uredjenja_grada_jastrebarsko_zavrsono/> pristupljeno 19. svibnja 2025.
4. <<https://www.opcina-svfilipjakov.hr/novost/x-izmjena-i-dopuna-prostornog-plana-uredjenja-opcine-sveti-filip-i-jakov/1217>> pristupljeno 19. svibnja 2025.
5. <<https://www.zagrebacka-zupanija.hr/javne-rasprave/68/obavijesti-o-ponavljanju-javnog-uvida-u-prijedlog->> pristupljeno 19. svibnja 2025.
6. Council of Europe, *Guide on Article 1 Protocol 1* (2020) dostupno na: <<https://rm.coe.int/guide-art-1-protocol-1-eng/1680a20cdc>> pristupljeno 16. svibnja 2025.
7. Council of Europe, *Rule of Law Checklist* (2016) dostupno na: <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf> pristupljeno 19. svibnja 2025.
8. Economic Commission for Europe, *Spatial Planning Key Instrument For Development And Effective Governance With Special Reference To Countries In Transition* (United Nations 2008), dostupno na: <https://unece.org/sites/default/files/2022-01/spatial_planning_e.pdf> pristupljeno 20. svibnja 2025.
9. Evers D, Tennekes J, *The Europeanisation of Spatial Planning in the Netherlands* (Netherlands Environmental Assessment Agency 2016) dostupno na: <[PBL_2016_The_Europeanisation_of_spatial_planning_1885.pdf](https://pbl_2016_The_Europeanisation_of_spatial_planning_1885.pdf)> pristupljeno 20. svibnja 2025.
10. *Izješće pučke pravobraniteljice za 2024.*, dostupno na: <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2025-04-02/142202/IZVJ_PUCK_A_PRAVOBRANITELJICA_2024.pdf> pristupljeno 20. svibnja 2025.
11. Vrtaček M, 'Judicial protection against spatial planning implementing acts' (2022) dostupno na: <[https://pfplaw/news/judicial-protection-against-spatial-planning-implementing-act s/](https://pfplaw/news/judicial-protection-against-spatial-planning-implementing-act-s/)> pristupljeno 20. svibnja 2025.

*Mateja Held**

TERMINATION OF SPATIAL PLAN VALIDITY

Summary

This paper analyzes the modes of termination of spatial plans, as the most important documents in spatial planning. According to the Spatial Planning Act, spatial plans are considered bylaws. However, bylaws also include 'other regulations' whose constitutionality and legality are subject to review by the Constitutional Court of the Republic of Croatia, as well as general acts whose legality falls under the jurisdiction of the High Administrative Court of the Republic of Croatia. The paper analyzes situations in which a lawful spatial plan ceases to be valid, as well as judicial review of unlawful spatial plans. Accordingly, the structure of the paper begins with an explanation of the legal nature of spatial plans and then, using comparative legal, normative, and teleological methods, systematically presents how both lawful and unlawful spatial plans cease to be valid.

Keywords: *spatial plan, general act, termination of spatial plan, abolishment, separate repeal, High Administrative Court*



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Mateja Held, PhD, Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 14, 10000 Zagreb. E-mail address: mateja.held@pravo.unizg.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>.