

Zahtjev za ocjenu suglasnosti Zakona o prostornom uređenju (NN 155/25) s Ustavom Republike Hrvatske

Na temelju članka 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst), Gradsko vijeće Grada Rijeke podnosi Zahtjev za ocjenu suglasnosti Zakona o prostornom uređenju (NN 155/25 daljnjem tekstu: ZPU) s Ustavom Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14) te predlaže ukidanje članaka 86., 138., 148., 208., 227., 228., 236. i 238. ZPU, u dijelu ili u cijelosti (kako dalje specificiramo), iz razloga koji se navode u nastavku ovoga Zahtjeva.

I. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE ZPU

U ovom dijelu predlagatelj najprije iznosi tekst odredaba ZPU čiju ustavnost osporava.

Odredba članka 86. glasi:

(1) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su osigurati međusobnu usklađenost prostornih planova sukladno članku 85. ovoga Zakona.

(2) Ako Ministarstvo utvrdi neusklađenost prostornih planova prema članku 85. stavcima 1. do 4. ovoga Zakona, naredit će rješenjem nadležnoj jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave početak postupka za otklanjanje neusklađenosti u roku od 90 dana.

(3) Protiv rješenja iz stavka 2. ovoga članka ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

(4) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužne su od zaprimanja rješenja Ministarstva iz stavka 2. ovoga članka u roku od 30 dana donijeti odluku o izradi izmjene i dopune neusklađenih prostornih planova u svrhu njihova usklađivanja te ih uskladiti u roku od 180 dana.

(5) Ako jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, nakon dobivenog rješenja iz stavka 2. ovoga članka ne postupi na način propisan u stavku 4. ovoga članka odnosno ako ne ispravi neusklađenost u roku propisanom rješenjem iz stavka 2. ovoga članka, Ministarstvo će takav neusklađeni prostorni plan obustaviti od primjene, a prilikom izdavanja akata za provedbu zahvata u prostoru primijenit će se odredbe ovoga Zakona i odredbe plana više razine odnosno šireg područja.

(6) Nakon donesene odluke o obustavi od primjene, Ministarstvo u roku od 30 dana od donošenja odluke o obustavi podnosi zahtjev Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske za ocjenu zakonitosti prostornog plana ili njegove pojedine odredbe koja nije u skladu s člankom 85. ovoga Zakona.

Odredba članka 138. stavak 1., 2., 3. i 4. glasi:

(1) Postupak urbane komasacije je upravni postupak koji provodi Ministarstvo.

(2) Postupak urbane komasacije pokreće se na zahtjev:

1. Vlade Republike Hrvatske, za urbane komasacije od državnog značaja

2. predstavničkog tijela jedinice područne (regionalne) samouprave, za urbane komasacije od područnog (regionalnog) značaja

3. predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, za urbane komasacije od lokalnog značaja

4. vlasnika na katastarskim česticama unutar komasacijskog područja čija površina predstavlja najmanje 51 % površine komasacijskog područja.

(3) Stalno državno povjerenstvo za urbanu komasaciju imenuje ministar.

(4) O zahtjevu za pokretanje postupka urbane komasacije Ministarstvo odlučuje rješenjem, na prijedlog Stalnog državnog povjerenstva za urbanu komasaciju.

Odredba članka 148. stavak 2., 3., 7. i 8. glasi:

(2) U slučaju neusklađenosti odredbe prostornog plana s odredbom ovoga Zakona, prilikom izdavanja akta za provedbu zahvata u prostoru primjenjuje se odredba ovoga Zakona.

(3) U slučaju neusklađenosti odredbe prostornog plana s odredbom propisa donesenog na temelju ovoga Zakona, prilikom izdavanja akta za provedbu zahvata u prostoru primjenjuje se odredba propisa donesenog na temelju ovoga Zakona.

(7) Akt za provedbu zahvata u prostoru za građevinu sunčane elektrane, agrosunčane elektrane te geotermalne bušotine i s njima povezane objekte i postrojenja, za poljoprivredne i industrijske svrhe izdaje se u skladu sa stavkom 1. ovoga članka i na površinama određenim člankom 19. stavkom 1. podstavcima 41., 42. i 43. ovoga Zakona.

(8) Akt za provedbu zahvata u prostoru za građevine priuštivog stanovanja izdaje se na površinama određenim člankom 49. i 50. ovoga Zakona.

Odredba članka 208. glasi:

(1) Ako građevinsko područje nije opremljeno osnovnom infrastrukturom, a investitor ima namjeru na njemu provesti jedan ili više zahvata u prostoru sukladno prostornom planu, investitor dostavlja iskaz interesa za gradnju na zemljištu unutar tog građevinskog područja.

(2) Iskaz interesa iz stavka 1. ovoga članka sadrži:

1. izjavu investitora da se obvezuje financirati izradu i donošenje urbanističkog plana uređenja ako isti nije donesen, riješiti imovinskopravne odnose u ime i za račun jedinice lokalne samouprave i izgraditi osnovnu infrastrukturu

2. dokaz o financijskoj sposobnosti

3. dokaz pravnog interesa za gradnju na području iz stavka 1. ovoga članka

4. prometnu i komunalnu infrastrukturnu stručnu studiju s analizom stanja prostora obuhvata zahvata i kontaktnog područja, s prikazom mogućeg mjesta priključenja.

(3) Ako jedinica lokalne samouprave za područje iz stavka 1. ovoga članka u roku od tri godine od iskaza interesa ne donese urbanistički plan uređenja za područje za koje je propisana obveza njegova donošenja, smatrat će se da je investitor uspješno dokazao da može biti investitor za gradnju osnovne infrastrukture.

(4) Ako jedinica lokalne samouprave za područje iz stavka 1. ovoga članka za koje je donesen urbanistički plan uređenja u roku od tri godine od iskaza interesa ne opremi područje osnovnom infrastrukturom, smatrat će se da je investitor uspješno dokazao da može biti investitor za gradnju osnovne infrastrukture.

(5) Za iznos sredstava uložениh u izradu projektne i druge dokumentacije i financiranje gradnje infrastrukture iz stavaka 3. i 4. ovoga članka umanjuje se iznos komunalnog doprinosa koji je investitor dužan platiti za gradnju svoje građevine.

(6) Investitor je dužan podmiriti iznos potreban za rješavanje imovinskopravnih odnosa za gradnju osnovne infrastrukture.

(7) Projektna dokumentacija za ishodenje lokacijske i/ili građevinske dozvole za gradnju osnovne infrastrukture izrađuje se na temelju prostornog plana predmetnog područja, a izradi idejnog projekta na temelju kojeg se izdaje lokacijska dozvola prethodi prometna i komunalna infrastrukturna stručna studija iz stavka 2. ovoga članka, čiji je sadržaj detaljnije propisan pravilnikom iz članka 164. stavka 1. ovoga Zakona.

(8) Zahtjev za izdavanje lokacijske i/ili građevinske dozvole za osnovnu infrastrukturu iz stavka 1. ovoga članka podnosi se Ministarstvu.

(9) Stranke se radi uvida u spis predmeta pozivaju osobno i javnim pozivom koji se objavljuje na elektroničkoj oglasnoj ploči.

(10) Ako za buduću građevnu česticu osnovne infrastrukture nisu riješeni imovinskopravni odnosi, upravni odjel županije ili Grada Zagreba nadležan za imovinskopravne odnose dužan je pokrenuti postupak uređenja imovinskopravnih odnosa u roku od 30 dana od pravomoćnosti lokacijske dozvole.

Odredba članka 227. glasi:

(1) Ako jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, upravno tijelo, stručno upravno tijelo, zavod, pravna osoba s javnim ovlastima, pravna osoba koja obavlja stručne

poslove prostornog uređenja ne postupi po rješenju Ministarstva iz članka 226. stavka 2. ovoga Zakona, na postupanje će se prisiliti novčanom kaznom.

(2) U svrhu prisile na izvršenje rješenja tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, upravnog tijela i stručnog upravnog tijela, novčana kazna iz stavka 1. ovoga članka izriče se jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave čije je to tijelo.

Odredba članka 228. glasi:

(1) Novčana kazna iz članka 227. stavka 1. ovoga Zakona može se izreći u iznosu od 3000,00 do 6000,00 eura.

(2) U slučaju daljnjeg neispunjavanja obveze izreći će se druga, veća novčana kazna unutar utvrđenog raspona iz stavka 1. ovoga članka. Ako je potrebno, novčana kazna može se izreći i više puta.

Odredba članka 236. glasi:

(1) Postupci izrade i donošenja prostornih planova odnosno njihovih izmjena i dopuna započeti prema odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji (»Narodne novine« br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) za koje nije donesena odluka o donošenju prostornog plana obustavljaju se danom stupanja na snagu ovoga Zakona, a odluke o izradi prostornih planova na temelju kojih su se provodili stavljaju se izvan snage.

(2) Postupci izrade i donošenja prostornih planova odnosno njihovih izmjena i dopuna započeti do 31. prosinca 2023. prema odredbama Zakona o prostornom uređenju (»Narodne novine« br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19. i 67/23.) dovršit će se sukladno odredbama toga Zakona.

(3) Postupci transformacije prostornih planova i izrada i donošenja prostornih planova odnosno njihovih izmjena i dopuna započeti od 1. siječnja 2024. prema odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju (»Narodne novine« br. 67/23.) dovršit će se sukladno odredbama Zakona o prostornom uređenju (»Narodne novine« br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19. i 67/23.).

(4) Postupci iz stavaka 2. i 3. ovoga članka obustavljaju se i odluke o izradi prostornih planova te odluke o transformaciji na temelju kojih se izrađuju stavljaju se izvan snage istekom roka od sedam godina od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(5) Rokovi određeni stavkom 4. ovoga članka ne odnose se na prostorne planove državne razine, prostorne planove područja posebnih obilježja koje su donijele županijske skupštine niti na prostorne planove za koje su se postupci izrade, transformacije ili izmjene i dopune, do donošenja ovoga Zakona, proveli ili se vode kroz sustav ePlanovi, a nisu doneseni.

Odredba članka 238. glasi:

(1) Danom stupanja na snagu ovoga Zakona, za prostorne planove donesene na temelju Zakona o prostornom uređenju («Narodne novine» br. 30/94., 68/98., 35/99., 61/00., 32/02. i 100/04.), Zakona o prostornom uređenju i gradnji («Narodne novine» br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) i Zakona o prostornom uređenju («Narodne novine» br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19. i 67/23.) ne može se donijeti odluka o izradi njihovih izmjena i dopuna, osim kao prostornih planova nove generacije.

(2) Prostorni planovi iz stavka 1. ovoga članka prestaju važiti u roku od sedam godina od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

(3) U roku iz stavka 2. ovoga članka potrebno je donijeti nove prostorne planove sukladno odredbama ovoga Zakona.

(4) Prostorni planovi kojima se planiraju igrališta za golf moraju se uskladiti s odredbama ovoga Zakona u roku od pet godina od dana stupanja na snagu ovoga Zakona tako da se površina igrališta za golf koja je bila uključena u građevinsko područje ne može prostorno preraspodijeliti u novo građevinsko područje.

(5) Odredbe ovoga članka ne odnose se na prostorne planove državne razine, prostorne planove područja posebnih obilježja koje su donijele županijske skupštine niti na prostorne planove za koje su se postupci izrade, transformacije ili izmjene i dopune te donošenja, do donošenja ovoga Zakona, proveli ili se vode kroz sustav ePlanovi.

II. POVRIJEĐENE ODREDBE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Odredba članka 3. glasi:

Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Odredba članka 4. stavak 1. glasi:

(1) U Republici Hrvatskoj državna je vlast ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Odredba članka 16. glasi:

(1) Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.

(2) Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

Odredba članka 52. glasi:

(1) More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobito kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu.

(2) Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.

Odredba članka 128. stavak 1. i 2. glasi:

(1) Građanima se jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

(2) Pravo na samoupravu ostvaruje se preko lokalnih, odnosno područnih (regionalnih) predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na slobodnim i tajnim izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava.

Odredba članka 129.a glasi:

(1) Jedinice lokalne samouprave obavljaju poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a osobito poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, tehničku kulturu, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu.

(2) Jedinice područne (regionalne) samouprave obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslove koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova.

(3) Poslovi lokalnog i područnog (regionalnog) djelokruga uređuju se zakonom. Prilikom dodjeljivanja tih poslova prednost će imati ona tijela koja su najbliža građanima.

(4) Prilikom određivanja djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se voditi računa o širini i prirodi poslova i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti.

Odredba članka 130. glasi:

U obavljanju poslova iz svojeg djelokruga tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave samostalna su i podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti ovlaštenih državnih tijela.

Odredba članka 131. stavak 1. i 2. glasi:

(1) Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspoložu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga.

(2) Prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.

III. DOPUŠTENOST ZAHTJEVA ZA OCJENU USTAVNOSTI ODREDBI ZPU

Gradsko vijeće Grada Rijeke podnosi zahtjev za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom RH citiranih odredaba ZPU, u smislu članka 36. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

Naime, člankom 36. stavkom 1. Ustavnog zakona propisano je:

„Ako predstavničko tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj smatra da zakon kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije u skladu s Ustavom, ima pravo podnijeti zahtjev Ustavnom sudu za ocjenu suglasnosti tog zakona ili pojedinih njegovih odredaba s Ustavom.“

Osporene odredbe ZPU u dijelu u kojem uređuju (i ograničavaju) izvršavanje ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: „JLS“) u području prostornog uređenja, neposredno zadiru u ustavni položaj i samoupravni djelokrug JLS, pa se **radi o pitanju koje se tiče djelokruga i ovlasti JLS** u smislu članka 36. Ustavnog zakona o kojemu je Ustavni sud dužan donijeti odluku najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva, a sve kako bi se osigurala žurna ustavnosudska kontrola u situaciji kada se osporenim zakonskim uređenjem izravno dovodi u pitanje ostvarivanje ustavnih ovlasti jedinice lokalne samouprave.

Podredno, za slučaj da Ustavni sud ocijeni kako se osporeni dijelovi ZPU ne mogu podvesti pod članak 36. (odnosno da se ne radi o zakonu koji u relevantnom smislu uređuje ustrojstvo, djelokrug ili financiranje JLS), ovim istim podneskom podnosi se i prijedlog za pokretanje postupka suglasno članku 38. stavku 1. Ustavnog zakona, prema kojem „*svaka fizička i pravna osoba ima pravo predložiti pokretanje postupka*“ ocjene suglasnosti zakona s Ustavom.

U tom slučaju, podnositelj iznosi iste ustavnopravne razloge i predlaže da Ustavni sud, primjenom članka 38. stavak 1., prihvati prijedlog i pokrene postupak ocjene ustavnosti osporenih zakonskih odredaba.

IV. OPĆE NAPOMENE

Prostorni planovi predstavljaju opće akte koje donose predstavnička tijela JLS u okviru svojih izvornih ustavnih ovlasti. Riječ je o jednim od najsloženijih i najznačajnijih općih pravnih akata u pravnom poretku, s obzirom na njihov neposredan utjecaj na ostvarivanje prava vlasništva, poduzetničkih sloboda, zaštitu okoliša te ukupni društveni i gospodarski razvoj lokalnih zajednica.

Ustav Republike Hrvatske u člancima 4., 128., 129.a i 130. jamči pravo na lokalnu samoupravu, uključujući samostalno odlučivanje o lokalnim poslovima od neposrednog interesa za stanovništvo. Prostorno uređenje nedvojbeno spada u krug takvih poslova.

Uvodne odredbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi (u daljnjem tekstu: Povelja) propisuju da su lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog društva te da postojanje lokalnih jedinica koje su stvarno odgovorne omogućuje upravu koja je i učinkovita i bliska građanima. Time se promovira da je obrana i snaženje lokalne samouprave u različitim europskim zemljama važan doprinos izgradnji Europe utemeljene na načelima demokracije i decentralizacije vlasti. Dakle, snažna lokalna samouprava prepoznata je kao kohezivna snaga izgradnje zajedničke Europe, a demokracija i decentralizacija su promovirane u fundamentalna načela te iste Europe.

Odredba članka 4. stavka 4. Povelje propisuje da *nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite te da njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon.*

Osporenim odredbama ZPU temelji Povelje grubo su prekršeni jer njime lokalna samouprava nema ulogu kako je to predvidjela Povelja te je time povrijeđena i odredba članka 134. Ustava RH koja propisuje da međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.

Promatrane pojedinačno, osporene odredbe ZPU uređuju različite segmente sustava prostornog planiranja: nadzor usklađenosti planova, rokove za izradu i provedbu planskih dokumenata, obveze komunalnog opremanja, sankcije za nepostupanje te prestanak važenja ranije donesenih planova. Međutim, promatrane u svojoj međusobnoj povezanosti i kumulativnom učinku, te odredbe uspostavljaju normativni model u kojem se bitno sužava stvarni opseg samoupravne autonomije JLS u području prostornog planiranja.

Normativna rješenja koja faktično onemogućavaju JLS da upravljaju prostornim razvojem svog područja dovode u pitanje samu bit ustavno zajamčene lokalne samouprave.

Ustav Republike Hrvatske jamči lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu kao ustavnu kategoriju (članci 128. i 129.a), a poslovi prostornog i urbanističkog planiranja u ustavnom su tekstu izriječkom prepoznati kao poslovi od lokalnog značenja.

Iz toga proizlazi da zakonodavac ima pravo normativno uređivati sustav prostornog planiranja, ali ne i normativnim mehanizmima isprazniti njegov stvarni samoupravni sadržaj. Zakonsko uređenje mora jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ostaviti stvarni prostor za razvojnu, plansku i provedbenu diskreciju.

Osporenim odredbama ZPU uvode se instrumenti koji prelaze okvir klasičnog nadzora zakonitosti i zadiru u sadržajnu dimenziju planskog odlučivanja.

To se osobito očituje u: mogućnosti nalaganja izmjena prostornih planova i obustave njihove primjene od strane središnjeg tijela, uvođenju krutih i univerzalnih rokova za izradu planova i komunalno opremanje prostora neovisno o kapacitetima i financijskim mogućnostima pojedine JLS te posljedično prebacivanje samoupravne nadležnosti na privatne investitore, pokretanje i vođenje urbane komasacije bez suglasnosti JLS, priuštivo stanovanje bez sudjelovanja i suglasnosti JLS, sankcioniranju tih jedinica zbog nepostupanja po upravnim nalogima u području planskog odlučivanja te automatiziranom prestanku važenja prostornih planova po sili zakona.

Takva kombinacija mjera ima za posljedicu transformaciju prostornog planiranja iz područja samoupravne razvojne politike u područje pojačane upravne kontrole, u kojem JLS zadržavaju formalnu nadležnost donošenja planova, ali uz bitno sužen prostor stvarne diskrecije. U praktičnom učinku, sustav se pomiče od modela samoupravnog planiranja uz nadzor zakonitosti prema modelu centralno usmjeravanog planskog sustava uz mogućnost upravne intervencije u sadržaj planskih rješenja.

Ustavnopravna dopuštenost takvog zahvata mora se ocjenjivati kroz načelo razmjernosti iz članka 16. stavak 2. Ustava, koje proizlazi iz načela vladavine prava iz članka 3. Ustava Republike Hrvatske. I kada zakonodavac slijedi legitiman cilj – poput osiguravanja usklađenosti planskog

sustava, pravne sigurnosti i provedivosti planova – odabrana normativna sredstva moraju biti razmjerna tom cilju.

Test razmjernosti zahtijeva da mjera bude:

1. prikladna za ostvarenje legitimnog cilja,
2. nužna, u smislu da ne postoji blaže sredstvo kojim bi se cilj moglo postići,
3. razmjerna u užem smislu, odnosno da korist od mjere nije nerazmjerno veća od tereta koji se njome nameće ustavno zaštićenoj samoupravnoj autonomiji.

U konkretnom slučaju, osporene odredbe uvode najstrože normativne instrumente: obustavu primjene planova, upravne naloge za izmjenu planskih rješenja, automatizirane pravne posljedice, krute rokove bez diferencijacije kapaciteta te novčane sankcije prema JLS. Istodobno, zakon ne razrađuje sustav blažih i postupnih instrumenata, poput faznog usklađivanja, diferenciranih rokova, stručne i tehničke pomoći te financijskih ili organizacijskih kompenzacijskih mehanizama.

Kumulativni učinak osporenih odredbi stoga ne predstavlja samo tehničko unaprjeđenje planskog sustava, nego strukturnu promjenu odnosa između države i JLS u području prostornog planiranja. Takva promjena, po svojoj naravi i intenzitetu, zahtijeva strogu ustavnopravnu kontrolu razmjernosti i očuvanja stvarnog sadržaja ustavnog prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

V. RAZLOZI NEUSTAVNOSTI ČLANKA 208. ZPU

Odredbom članka 208. ZPU grubo je ograničeno ustavno pravo JLS iz članka 129.a Ustava kojim je propisano da JLS obavlja poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, promet i prometnu infrastrukturu.

Naime, cjelokupna intencija navedene odredbe ZPU svodi se na to da, postavljanjem nerealno kratkih rokova za donošenje urbanističkih planova uređenja odnosno za opremanje područja osnovnom infrastrukturom, kao i odredbom da građevinske dozvole za osnovnu infrastrukturu izdaje Ministarstvo, u potpunosti isključi JLS iz poslova koji su im Ustavom dodijeljeni u nadležnost.

Time zakon onemogućuje lokalnoj samoupravi da autonomno odluči o dinamici, prioritetima i financijskim mogućnostima razvoja prostora.

Osporenim člankom, uvodi se pravna fikcija prema kojoj se nedonošenje UPU-a od strane JLS u roku od tri godine smatra dokazom da privatni investitor može preuzeti ulogu investitora

javne infrastrukture. Time se ustavno pravo lokalne samouprave faktično poništava, jer se razvojna odluka lokalne vlasti zamjenjuje zakonskom pretpostavkom u korist privatnog interesa.

Ovim odredbama u potpunosti se ignoriraju stvarni institucionalni, kadrovski i financijski kapaciteti JLS te uvode zakonsku fikciju koja kažnjava javnu upravu zbog objektivne nemogućnosti postupanja u propisanom roku. Donošenje svakog pojedinog UPU-a zahtijeva dugotrajan i zakonom strogo propisan postupak koji uključuje izradu stručnih podloga, javne rasprave, usklađivanje s planovima višeg reda i donošenje kroz predstavnička tijela.

Posljedica takvog normativnog rješenja jest da se nedonošenje plana, koje može biti rezultat objektivnih ograničenja, automatski tumači kao dokaz sposobnosti investitora da preuzme ulogu JLS u izgradnji osnovne infrastrukture. Time se odgovornost za prostorni razvoj prebacuje s javne vlasti na privatne investitore ne zato što je to strateška odluka, nego zato što JLS nije u stanju pratiti zakonom nametnuti tempo.

U praksi to znači da će prostorni razvoj gradova i općina biti vođen interesima onih investitora koji prvi podnesu iskaz interesa i imaju financijsku snagu, dok će plansko upravljanje cjelokupnim razvojem JLS postati sporedno.

Još ozbiljnije posljedice proizlaze iz činjenice da ove odredbe u potpunosti zanemaruju fiskalne i infrastrukturne posljedice takvog razvoja. Iako investitor može izgraditi osnovnu infrastrukturu u vidu ceste i vodovodne infrastrukture, JLS i dalje ostaje odgovorna za opremanje novoizgrađenih kvartova javnim sadržajima poput škola, dječjih vrtića, zdravstvenih ustanova i druge društvene infrastrukture.

Ideja zakonodavca da investitori pismom namjere pokreću procese uređenja čitavih naselja te diktiraju „tempo“ razvoja nekog dijela grada **u potpunosti je suprotna načelima prostornog planiranja pa i samog Ustava** koji tu funkciju daje JLS kao tijelu koja je najbliža građanima svoga područja.

Iako se Zakonom formalno ne oduzima JLS ovlast donošenja prostornih planova, u stvarnosti dovodi do situacije u kojoj su JLS prisiljene prilagođavati prostorni razvoj interesima investitora. Time se bitno slabi njihova mogućnost autonomnog oblikovanja prostorne politike te se zadire u samu bit ustavno zajamčenog prava na lokalnu samoupravu.

Privatnoj inicijativi daje se snažniji i institucionalno privilegiran položaj u odnosu na javni interes u području prostornog planiranja. Omogućavanjem da investitori iniciraju i financiraju razvoj infrastrukture te izradu urbanističkih planova uređenja, zakonodavac stvara normativni okvir u kojem tržišni interesi mogu postati odlučujući čimbenik prostornog razvoja. Takvo rješenje

dovodi u pitanje temeljnu svrhu prostornog planiranja kao instrumenta zaštite javnog interesa, uravnoteženog razvoja prostora i dugoročnog planiranja. Postoji realan rizik da se prostorni razvoj odvija fragmentirano, vođen pojedinačnim investicijskim interesima, a ne cjelovitom razvojnom strategijom JLS.

Nadalje, odredbe ovog članka potpuno su nejasne u pogledu dokazivanja financijske sposobnosti investitora koja je propisana člankom 208. stavkom 2. točkom 2. ZPU, jer ne propisuje jasne kriterije, pragove niti metodologiju procjene. Takva neodređenost otvara prostor proizvoljnom tumačenju, ali i rizik da se financijska sposobnost procjenjuje formalno, bez stvarne sigurnosti da investitor može dugoročno iznijeti trošak izrade planova, rješavanja imovinskopravnih odnosa i izgradnje infrastrukture. U slučaju da investitor tijekom postupka odustane ili zapadne u financijske poteškoće, posljedice snosi prostor i lokalna zajednica, dok odgovornost nije jasno definirana.

Odredba članka 208. stavak 2. točka 4. ZPU propisuje da investitor u iskazu interesa dostavlja prometnu i komunalnu infrastrukturnu stručnu studiju s analizom stanja prostora s obuhvata zahvata i kontaktnog područja, s prikazom mogućeg mjesta priključenja, čime investitori preuzimaju ulogu lokalne samouprave u planiranju razvoja gradova i općina, umjesto njihovih predstavničkih tijela koja su sastavljena od članova izabranih na izborima na temelju neposrednog, jednakog i općega biračkog prava. Privatni investitor pritom dobiva operativnu ulogu bez političke ili demokratske odgovornosti.

Mnoga pitanja se nameću i u pogledu prometne i komunalne infrastrukturne stručne studije. Naime, Zakon ne određuje tko je ovlašten za njezinu izradu, prema kojim standardima se izrađuje, niti tko snosi odgovornost za njezinu stručnu ispravnost. U praksi će studiju naručivati i plaćati sam investitor, što stvara očiti sukob interesa, jer izrađivač studije ima motiv prilagoditi zaključke potrebama konkretnog zahvata kako bi projekt bio prihvatljiv te ne postoji mehanizam koji jamči neovisnost studije niti obveza izrade alternativnih varijanti rješenja koje bi sagledale širi prostorni i prometni kontekst.

Posebno problematično pitanje je tko i na temelju kojih kriterija odlučuje je li analiza u skladu s pravilima struke. Zakon ne propisuje obveznu recenziju, stručni nadzor ili uključivanje neovisnog tijela ili tijela JLS (primjerice Zavoda za prostorno uređenje), čime se povećava rizik da se prihvate rješenja koja su kratkoročno funkcionalna, ali dugoročno neodrživa ili štetna.

Dodatni problem je što članak ne propisuje obvezu usklađivanja studije s dugoročnim prometnim strategijama, generalnim prometnim planovima ili razvojnim dokumentima višeg reda. Time se otvara mogućnost da pojedinačni zahvati, iako formalno usklađeni s prostornim planom, u praksi naruše logiku cjelovitog prometnog sustava grada ili naselja.

Sve navedeno vodi do zaključka da odredba članka 208. ZPU stvara pravnu i prostornu nesigurnost, povećava rizik loših infrastrukturnih rješenja i dugoročno može ograničiti strateški razvoj prostora u korist parcijalnih i kratkoročnih interesa dok centraliziranjem postupka izdavanja dozvola u Ministarstvu te istodobnim uklanjanjem stvarnog utjecaja jedinica lokalne samouprave, osporeni članak narušava ustavnu ravnotežu između državne i lokalne razine vlasti.

Kao mogući legitimni cilj osporene odredbe može se navesti ubrzavanje infrastrukturnog razvoja i poticanje investicija. Međutim, postojanje legitimnog cilja ne oslobađa zakonodavca **obveze poštovanja načela razmjernosti**. Omogućavanje investitorima da iniciraju i financiraju infrastrukturni razvoj i urbanističko planiranje ne jamči ostvarenje uravnoteženog i održivog prostornog razvoja. Jednako tako, zakonodavac ničim nije dokazao niti obrazložio na koji bi način centralizacija izdavanja lokacijskih i građevinskih dozvola u Ministarstvu uistinu ubrzala infrastrukturni razvoj i potaknula investicije. Štoviše, navedena odredba članka 208. stavak 8. ZPU u direktnoj je suprotnosti s proklamiranim ciljem ovoga Zakona (ubrzavanje infrastrukturnog razvoja), budući da sada jedno tijelo (Ministarstvo) preuzima poslove koje je do sada obavljalo 20 županija i Grad Zagreb.

Naprotiv, takva mjera povećava rizik podređivanja javnog interesa privatnim gospodarskim ciljevima te se stoga ne može smatrati prikladnom za ostvarenje ciljeva prostornog planiranja.

Osporena mjera **nije nužna**, jer zakonodavcu stoje na raspolaganju blaži instrumenti za poticanje razvoja, poput jačanja fiskalnih kapaciteta JLS, državne potpore infrastrukturnim projektima ili propisivanja strožih mehanizama kontrole i odlučivanja u rukama JLS. Zakonodavac nije pokazao da navedene mjere ne bi bile dostatne.

Težina posljedica osporene odredbe – slabljenje ustavne autonomije JLS, narušavanje planskog upravljanja prostorom te prekomjeren utjecaj privatnih interesa – nerazmjerna je koristi koja se njome želi postići. Time se narušava i pravična ravnoteža između javnog interesa i slobode poduzetništva.

Slijedom navedenog, odredba članka 208. Zakona o prostornom uređenju nije u suglasnosti s člancima 3., 4., 16., 129.a, 130. i 131. Ustava Republike Hrvatske, jer narušava načelo vladavine prava, ne prolazi test razmjernosti te nedopušteno zadire u ustavni položaj jedinica lokalne samouprave.

VI. RAZLOZI NEUSTAVNOSTI ČLANKA 138. ZPU

Sporna odredba članka 138. ZPU propisuje da je postupak urbane komasacije upravni postupak koji provodi Ministarstvo, da Stalno državno povjerenstvo za urbanu komasaciju imenuje

ministar te da Ministarstvo rješenjem odlučuje o zahtjevu za pokretanje postupka urbane komasacije na prijedlog tog Povjerenstva.

U Republici Hrvatskoj urbana komasacija prvi put se spominje i definira Zakonom o prostornom uređenju i gradnji iz 2008. kojim je bilo propisano da se postupak komasacije pokreće na zahtjev jedinice lokalne samouprave, da postupak komasacije provodi komasacijsko povjerenstvo županije, Grada Zagreba, odnosno velikog grada, kao i da odlučuje o zahtjevu za komasaciju, a da Državno komasacijsko povjerenstvo odlučuje o žalbama protiv rješenja o komasaciji i drugih akata u vezi s postupkom komasacije.

Svrha urbane komasacije je uređenje građevinskog zemljišta kojim se usitnjene i nepravilne čestice objedinjavaju u veću cjelinu radi urbanističkog planiranja. Dakle, urbana komasacija se ne može provoditi bez izrađenih urbanističkih planova uređenja.

Također, valja napomenuti da i njemački model komasacije, zahtjeva obveznu nazočnost jedinice lokalne samouprave u postupku urbane komasacije kao tijela koje pokreće i provodi cijeli postupak, dok je uloga investitora također važna, ali je ona primarno usmjerena na financijsku podršku primjenjujući model koji će jednako odgovarati javnom i privatnom interesu.

Zakonskim rješenjem članka 138. ZPU, urbana komasacija, kao instrument prostornog uređenja, stavlja se u isključivu nadležnost tijela državne uprave, iako se radi o institutu koji je neposredno povezan s provedbom prostornih i urbanističkih planova, čije je donošenje prema članku 129.a Ustava Republike Hrvatske u nadležnosti JLS.

Prema ustavnoj odredbi članka 129.a stavka 1. i stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, JLS samostalno obavljaju poslove koji se odnose na uređenje naselja i stanovanja te prostorno i urbanističko planiranje. Urbana komasacija predstavlja operativni alat provedbe urbanističkih i detaljnih planova uređenja, budući da se njome uređuju imovinskopravni odnosi radi realizacije planskih rješenja predviđenih prostornim planovima.

Ako je donošenje urbanističkih planova u ustavnom djelokrugu jedinica lokalne samouprave, tada i provedbeni instrumenti tih planova, uključujući urbanu komasaciju, moraju biti u nadležnosti lokalne samouprave. Osporenim odredbom ta se veza prekida, a ovlasti se prenose na državno tijelo, čime se zadire u ustavom zajamčenu samostalnost lokalne samouprave.

Navedeno zakonsko rješenje dovodi do zamjene nadležnosti JLS nadležnošću Ministarstva, iako se urbana komasacija odnosi na područja lokalnog značaja te predstavlja instrument prostornog uređenja unutar teritorijalnog obuhvata jedinice lokalne samouprave.

Takvim postupanjem se narušava ustavno načelo decentralizacije, smanjuje djelokrug poslova jedinica lokalne samouprave i uvodi povećana centralizacija postupaka prostornog uređenja.

JLS ima ustavnu i zakonsku obvezu samostalno uređivati pitanja od lokalnog značaja, među kojima je najvažnije prostorno uređenje i komunalna infrastruktura. Urbanu komasaciju,

koja duboko zadire u vlasnička prava i strukturu prostora unutar grada/općine, treba voditi tijelo lokalne samouprave, jer ono najbolje poznaje potrebe svojih građana i prostorne planove.

Ovakvim normiranjem, zakonodavac člankom 138. Zakona o prostornom uređenju mijenja tu logiku: postupak provodi stalno državno povjerenstvo za urbanu komasaciju, koje imenuje ministar nadležan za prostorno uređenje, Povjerenstvo predlaže, a ministarstvo odlučuje o ključnim stvarima: vrijednosti zemljišta, formiranju novih čestica i njihovoj raspodjeli, degradirao je JLS iz aktivnog sudionika i donositelja odluka u pasivnog promatrača čije se mišljenje može ignorirati.

Time se izravno zadire u samoupravni djelokrug zajamčen Ustavom i dolazi do povrede načela razmjernosti. Ako je cilj zakona bio omogućiti bržu realizaciju infrastrukturnih projekata, zakonodavac je taj cilj morao postići na način koji najmanje ograničava ustavna prava jedinica lokalne samouprave. Umjesto instituta "mišljenja", zakonodavac je trebao propisati obveznu suglasnost jedinice lokalne samouprave za pokretanje postupka na njezinom području.

Sporna odredba dopušta da se postupak urbane komasacije pokrene na zahtjev vlasnika zemljišta (51% površine), pri čemu Ministarstvo pribavlja samo prethodno mišljenje JLS čime je degradirana uloga jedinice lokalne samouprave na razinu "davatelja mišljenja.". Mišljenje, po svojoj pravnoj prirodi, nije obvezujuće. To znači da Ministarstvo može pokrenuti postupak urbane komasacije, prekrojiti granice čestica i namjenu zemljišta na području JLS protivno volji i bez sudjelovanja jedinice lokalne odnosno područne samouprave.

Osim toga, osporena odredba dovodi do povećanja administrativnog opterećenja državne uprave, produženja trajanja postupaka te stvaranja dodatnih birokratskih prepreka u provedbi prostornih planova. Time se onemogućuje učinkovito i pravodobno uređenje prostora u interesu lokalne zajednice te se narušavaju načela ekonomičnosti i učinkovitosti.

Zakonom propisana uloga Stalnog državnog povjerenstva za urbanu komasaciju, koje imenuje ministar, dodatno potvrđuje centralizaciju odlučivanja te isključuje neposredni utjecaj predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave na provedbu prostorno-planskih instrumenata na vlastitom području.

Slijedom navedenog, sporna odredba članka 138. Zakona o prostornom uređenju nije u suglasnosti s člankom 129.a Ustava Republike Hrvatske jer prenosi ovlasti prostornog uređenja s jedinica lokalne samouprave na tijela državne uprave, derogira ustavnu samostalnost lokalne samouprave u području prostornog i urbanističkog planiranja, uvodi centralizirani model odlučivanja suprotan ustavnom konceptu lokalne samouprave te dovodi do usporavanja i neučinkovitosti postupaka uređenja prostora.

VII. RAZLOZI NEUSTAVNOSTI ČLANKA 86. ZPU

Odredbom članka 86. Zakona o prostornom uređenju propisuje se ovlast nadležnog ministarstva da, radi osiguravanja usklađenosti prostornih planova s planovima više razine, nalaže

JLS izmjene njihovih prostornih planova te obustavlja njihovu primjenu. Iako je hijerarhija prostornih planova u sustavu prostornog uređenja nužna, način na koji je ova ovlast normirana prelazi granice dopuštenog nadzora zakonitosti i zadire u samu srž lokalnog prostornog odlučivanja.

Iz perspektive urbanističke struke, prostorni plan jedinice lokalne samouprave nije tehnički akt koji se može jednostavno administrativno suspendirati ili „uskladiti“ bez razumijevanja lokalnog konteksta. Prostorni plan je rezultat višegodišnjeg interdisciplinarnog rada koji uključuje analizu održivosti i smjera razvoja prostora, kapaciteta prometne i komunalne infrastrukture, prostorne i društvene kohezije, kao i javnu raspravu u kojoj se artikulira lokalni javni interes.

Ovlast Ministarstva da obustavi plan ili naloži njegov sadržaj znači da se odluke o razvoju prostora mogu donositi izvan lokalne zajednice, bez neposredne odgovornosti za prostorne, infrastrukturne i društvene posljedice takvih odluka.

Osporeni članak 86. Zakona o prostornom uređenju formalno je postavljen kao instrument osiguravanja usklađenosti prostornih planova s planovima više razine, no način na koji je ovlast konstruirana prelazi granice dopuštenog nadzora zakonitosti i zadire u samu jezgru lokalne samouprave. Ustavni okvir lokalne samouprave polazi od toga da su JLS samostalne u poslovima iz svog samoupravnog djelokruga te da nadležna državna tijela mogu provoditi samo nadzor ustavnosti i zakonitosti. Prostorno i urbanističko planiranje pritom je normativno i funkcionalno smješteno u izvorni, a ne preneseni djelokrug lokalne razine, zbog čega je svako državno zadiranje u sadržaj planskih odluka dopušteno samo u strogoj mjeri potrebnoj za zaštitu ustavnosti i zakonitosti, a ne radi nametanja određene razvojne opcije.

Ključno je razgraničiti nadzor zakonitosti od nadzora svrsishodnosti. Nadzor zakonitosti podrazumijeva provjeru je li lokalni plan u jasnoj i nedvojbenoj suprotnosti s Ustavom, zakonom ili obvezujućim normama plana više razine koje su dovoljno određene da ne ostavljaju prostor odlučivanja o sadržaju.

Nasuprot tome, nadzor svrsishodnosti podrazumijeva procjenu je li određeno plansko rješenje “bolje” ili “primjerenije” među više dopuštenih rješenja, odnosno vrednovanje koncepta razvoja, intenziteta i rasporeda namjena, etapnosti, lokalnih standarda i infrastrukturnih kapaciteta.

U prostornom planiranju “usklađenost” s planom više razine u velikom broju slučajeva nije binarna, jer planovi višeg reda često postavljaju okvir, ciljeve i ograničenja, ali ostavljaju širok prostor lokalnoj razini da odabere konkretna rješenja u skladu s lokalnim kontekstom. Kada središnje tijelo na temelju takvog otvorenog standarda nalaže “otklanjanje neusklađenosti” i potom može obustaviti primjenu lokalnog plana, ono u praksi ne ostaje na provjeri zakonitosti, nego ulazi u meritum planerske prosudbe i zamjenjuje lokalno odlučivanje državnom preferencijom. Upravo

zbog toga osporena ovlast djeluje kao mehanizam preuzimanja uloge planera, a ne kao klasičan instrument nadzora zakonitosti.

Smatramo kako je posebno problematičan institut obustave od primjene. Prostorni plan je opći normativni akt koji neposredno uređuje pravila korištenja prostora i provedbene uvjete te kao takav proizvodi učinke prema neodređenom krugu adresata. Obustavom se taj lokalni normativni okvir privremeno “gasi”, a umjesto njega se u postupcima provedbe primjenjuju odredbe zakona i plana više razine. Time se, prije nego što sud uopće odluči o zakonitosti sporne odredbe, postigne učinak koji u biti znači zamjenu lokalne prostorne politike normama višeg reda koje su često grublje, manje provedbeno razrađene i ne mogu nadomjestiti lokalne procjene nosivosti prostora, komunalnih i prometnih kapaciteta, prostorne kohezije i javnih potreba. Takav mehanizam stvara pravnu i plansku nesigurnost te neposredno utječe na prava i očekivanja građana i gospodarskih subjekata, a istodobno slabi demokratsku odgovornost jer se odluke o razvoju prostora efektivno donose izvan lokalne zajednice koja snosi prostorne, infrastrukturne i društvene posljedice.

Osporene odredbe ne mogu se opravdati pozivanjem na hijerarhiju planova kao legitimni cilj, iako taj cilj sam po sebi može biti ustavno prihvatljiv. Hijerarhijska usklađenost planskog sustava jest javni interes, no pitanje je razmjernosti sredstava kojima se taj interes ostvaruje.

Primjenom ustavnog testa razmjernosti razvidno je da osporena mjera predstavlja zadiranje u institucionalno jamstvo lokalne samouprave, jer zahvaća srž izvornog djelokruga i omogućuje suspenziju lokalnog normativnog akta. Mjera je načelno prikladna za poticanje usklađivanja, ali ne prolazi zahtjev nužnosti, budući da postoje blaže mjere koje jednako učinkovito štite isti cilj uz manji intenzitet zadiranja. Kao blaže i ustavnije rješenje nameće se izravno pokretanje sudske kontrole zakonitosti bez prethodne administrativne obustave, odnosno prepuštanje odluke o eventualnoj privremenoj suspenziji sudu kroz institut privremenih mjera, čime bi se osigurala neovisna i nepristrana procjena hitnosti i opravdanosti intervencije. Jednako tako, čak i kada bi se privremena intervencija smatrala potrebnom, ona bi razmjerno mogla biti ograničena samo na konkretno sporne odredbe, a ne na režim koji u učinku suspendira lokalni plan kao cjelinu ili bitne segmente njegova provedbenog sustava. Usto, standard “neusklađenosti” koji aktivira najtežu mjeru morao bi biti sužen na nedvojbene i pravno determinirane kolizije s imperativnim normama zakona ili obvezujućim i preciznim odredbama plana više razine, kako se ovlast ne bi pretvorila u kanal za vrednovanje svrsishodnosti.

Ni u razmjernosti u užem smislu (balansiranju) osporeni mehanizam ne može opstati. Korist od brže disciplinarnе usklađenosti ne može prevagnuti nad štetom koja nastaje privremenom supstitucijom lokalnog normativnog okvira, demokratskim deficitom i pravnom nesigurnošću te stvaranjem snažnog odvrćajućeg učinka na lokalno planiranje, u kojem jedinice više ne planiraju prema lokalnim potrebama i nosivosti prostora, nego defenzivno, radi izbjegavanja obustave. Kada je riječ o izvornom samoupravnom djelokrugu, intenzitet državnog

zadiranja mora biti iznimno sužen i opravdan jasnim, nedvojbenim razlozima zakonitosti; osporena odredba to ne osigurava, nego omogućuje prelijevanje u područje svrsishodnosti.

Dodatno, osporeni mehanizam je problematičan i s aspekta pravne sigurnosti i određenosti ovlasti. Široko postavljen pojam “neusklađenosti” u području koje je po svojoj prirodi kombinacija pravnih normi i stručne planerske prosudbe otvara prostor neujednačenoj i arbitrarnoj primjeni. Kod mjere koja ima učinak suspenzije općeg normativnog akta standard jasnoće, predvidljivosti i ograničenosti ovlasti mora biti osobito visok, jer su posljedice neposredne i široke.

Slijedom navedenog, članak 86. Zakona o prostornom uređenju, osobito u dijelu koji omogućuje obustavu primjene i faktičnu zamjenu lokalnog planskog režima normama višeg reda prije konačne sudske ocjene, nije suglasan ustavnom konceptu lokalne samouprave i dopuštenom opsegu državnog nadzora, jer nadzor zakonitosti pretvara u nadzor svrsishodnosti i ne prolazi test razmjernosti.

Takvo normiranje dovodi do situacije u kojoj država ne nadzire zakonitost planskog postupanja, nego faktično preuzima ulogu prostornog planera. Time se prostorno planiranje pretvara u centralizirani upravni postupak, a lokalna predstavnička tijela svode se na izvršitelje državne razvojne politike.

To je u suprotnosti s člancima 128. i 129.a Ustava Republike Hrvatske te s člankom 19. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, prema kojima je prostorno planiranje izvorni samoupravni djelokrug JLS.

VIII. RAZLOZI NEUSTAVNOSTI ČLANKA 236. ZPU

Odredba članka 236. stavka 1. ZPU propisuje da se, stupanjem na snagu ovog zakona, svi postupci koji su započeti po starom zakonu iz 2007. godine, obustavljaju, a odluke prostornih planova na temelju kojih su se provodili stavljaju se izvan snage. Dakle, ako je neka JLS započela izmjenu plana, ali bez konačne odluke, taj rad i uložena sredstva više nemaju učinka.

Stavkom 2. istog članka ZPU omogućeno je da svi postupci započeti u razdoblju od 2014. do 31. prosinca 2023. nastavljaju se po odredbama Zakona o prostornom uređenju koji je stupio na snagu 1.1.2014., dok stavak 3. istog članka navodi da svi postupci (uključujući i transformaciju – prebacivanje planova u strojno čitljivi digitalni format) započeti od 1. siječnja 2024. dovršavaju se također prema odredbama Zakona o prostornom uređenju koji je stupio na snagu 1.1.2014.

Stavak 4. navedenog članka propisuje da ako se planovi iz točaka 2. i 3. ne donesu u roku od sedam godina od stupanja na snagu ovog zakona, ti se postupci stavljaju izvan snage. Takvim zakonskim rješenjem zakonodavac retroaktivno poništava višegodišnje postupke izrade prostornih

planova koje su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave provele sukladno važećim propisima te u koje su uložena značajna financijska sredstva iz njihovih proračuna.

Izrada prostornih i urbanističkih planova predstavlja znatan financijski izdatak za jedinice lokalne samouprave te je sastavni dio obavljanja njihovih ustavnih poslova iz područja prostornog planiranja. Stavljanjem tih planova izvan snage protekom zakonskog roka, zakonodavac dovodi do situacije u kojoj su sredstva utrošena na njihovu izradu trajno izgubljena, bez ostvarivanja njihove svrhe. Time se izravno povrjeđuje, uz članak 129.a i članak 131. Ustava Republike Hrvatske, prema kojem jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svog djelokruga, a njihovi prihodi moraju biti razmjerni njihovim ovlastima.

Osporenom odredbom narušava se načelo ekonomičnosti i racionalnog upravljanja javnim sredstvima, budući da se višegodišnji planski dokumenti, financirani iz lokalnih proračuna, stavljaju izvan snage bez osiguranja prijelaznog sustava njihove primjene. Posljedica takvog normativnog rješenja jest stvaranje pravnog vakuuma u području prostornog uređenja, jer se ukidaju važeći i započeti prostorni planovi bez osiguravanja njihove zamjene novim planskim dokumentima u razumnom roku te se otvara prostor za planski nekontroliranu izgradnju, fragmentaciju prostora, gubitak površina namijenjenih javnim sadržajima (škole, vrtići, parkovi, prometnice) te pravne nesigurnosti kako građana tako i samih investitora.

Nadalje, sporna odredba dovodi do nerazmjernog financijskog opterećenja jedinica lokalne samouprave, jer ih prisiljava na ponovno financiranje izrade prostornih planova, iako su isti već izrađeni prema ranijim zakonima. Takvo zakonsko rješenje predstavlja neprimjeren zahvat u proračunsku autonomiju jedinica lokalne samouprave te dovodi do nesrazmjera između njihovih ustavnih ovlasti i financijskih sredstava kojima raspolažu.

Slijedom navedenoga, članak 236. Zakona o prostornom uređenju nije u suglasnosti s člankom 131. Ustava Republike Hrvatske jer uzrokuje znatnu financijsku štetu jedinicama lokalne samouprave, narušava pravo lokalne samouprave na raspolaganje vlastitim prihodima, stvara pravni vakuum u sustavu prostornog planiranja te ugrožava javni interes u planskom uređenju prostora.

IX. RAZLOZI NEUSTAVNOSTI ČLANKA 238. ZPU

Odredba članka 238. ZPU propisuje zabranu izmjena i dopuna svih važećih prostornih planova, osim prostornih planova nove generacije te određuje prestanak važenja svih postojećih prostornih planova u roku od sedam godina od dana stupanja na snagu ZPU-a, uz obvezu donošenja novih prostornih planova u navedenom roku.

Prostorni planovi predstavljaju opće akte koje donose predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u okviru svojih izvornih ustavnih ovlasti. Riječ je o jednim od najsloženijih i najznačajnijih općih pravnih akata u pravnom poretku, s obzirom na njihov neposredan utjecaj na ostvarivanje prava vlasništva, poduzetničkih sloboda, zaštitu okoliša te ukupni društveni i gospodarski razvoj lokalnih zajednica.

Ustav Republike Hrvatske u člancima 129.a, 130. i 131. jamči pravo na lokalnu samoupravu, uključujući samostalno odlučivanje o lokalnim poslovima od neposrednog interesa za stanovništvo. Prostorno uređenje nedvojbeno spada u krug takvih poslova. Normativno rješenje koje faktično onemogućava JLS da upravljaju prostornim razvojem svog područja dovodi u pitanje samu bit ustavno zajamčene lokalne samouprave.

Osporena odredba predviđa prestanak važenja postojećih prostornih planova po sili zakona, bez propisivanja prijelaznih rješenja ili mehanizama zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja građana, investitora i JLS. Takvo rješenje dovodi do ozbiljnog rizika nastanka pravne praznine u području prostornog uređenja.

Postupak izrade i donošenja novih prostornih planova dugotrajan je, složen i financijski iznimno zahtjevan. Uzimajući u obzir broj važećih prostornih planova u Republici Hrvatskoj (više od 3.500), nije objektivno niti razumno očekivati da će svi oni biti zamijenjeni novima u roku od sedam godina. Posljedično, određeni dijelovi državnog teritorija mogu ostati bez važećeg planskog okvira, što stvara stanje pravne i prostorne neizvjesnosti.

Svrha propisa iz područja prostornog planiranja jest osigurati jasne, precizne i predvidive uvjete za gradnju, što je od posebne važnosti za pravnu sigurnost adresata normi. Na to je ukazao i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi broj Usoz-73/16 od 28. veljače 2017., naglašavajući potrebu jasnoće i predvidivosti prostornoplanskih rješenja. Osporena odredba ide upravo suprotno toj svrsi te dovodi do povrede načela vladavine prava iz članka 3. Ustava.

Osporena odredba predstavlja ograničenje više ustavno zaštićenih prava i načela, osobito prava vlasništva, legitimnih očekivanja građana, načela pravne sigurnosti te ustavnog položaja jedinica lokalne samouprave. Stoga je nužno ispitati njezinu suglasnost s člankom 16. Ustava Republike Hrvatske, prema kojem se slobode i prava mogu ograničiti samo zakonom, radi zaštite sloboda i prava drugih ljudi te radi zaštite pravnog poretka, javnog morala ili zdravlja, uz uvjet da svako ograničenje bude razmjerno naravi potrebe za ograničenjem.

Iako se kao mogući legitimni cilj osporene odredbe može navesti modernizacija sustava prostornog planiranja i uvođenje prostornih planova nove generacije, sam legitiman cilj nije sam po sebi dovoljan za ustavnost ograničenja. Automatsko ukidanje svih važećih prostornih planova u unaprijed određenom roku ne može se smatrati prikladnom mjerom za ostvarenje navedenog

cilja. Takva mjera ne jamči donošenje kvalitetnih novih planova, niti osigurava kontinuitet planskog uređenja prostora, već naprotiv povećava rizik pravne praznine i neujednačenosti.

Osporena mjera nije nužna, jer su zakonodavcu na raspolaganju blaža i manje restriktivna sredstva za postizanje istog cilja, poput postupne prilagodbe postojećih planova, mogućnosti njihove fazne transformacije u planove nove generacije, produljenja rokova ili propisivanja obveznih prijelaznih mjera. Zakonodavac nije pokazao da takve mjere ne bi bile dostatne. Težina posljedica osporene odredbe – pravna nesigurnost, ugrožavanje legitimnih očekivanja građana, mogućnost neplanskih područja te zadiranje u ustavnu autonomiju JLS – očito je nerazmjerna koristi koja se njome želi postići. Time se narušava pravična ravnoteža između javnog interesa i zaštite ustavnih prava, što je protivno zahtjevima razmjernosti u užem smislu.

Ustavni sud u svojoj praksi kontinuirano ističe važnost zaštite legitimnih očekivanja kao sastavnog dijela načela vladavine prava. Građani i investitori koji su svoja prava i odluke temeljili na važećim prostornim planovima imaju opravdano očekivanje stabilnosti pravnog okvira. Njihovo iznenadno ukidanje bez prijelaznih mjera predstavlja nepredvidiv i nerazmjernan zahvat u njihova prava.

Nadalje, članak 238. Zakona o prostornom uređenju postavlja uvjet da se izmjene i dopune postojećih prostornih planova mogu provesti isključivo kroz transformaciju u prostorne planove nove generacije (sustav ePlanovi), što u praksi stvara složene proceduralne i financijske zahtjeve za jedinice lokalne samouprave. Iako zakon formalno dopušta pravo JLS na izmjene svojih općih akata, stvarno ga on onemogućuje jer ne razlikuje minimalne i cjelovite izmjene, ne predviđa parcijalne ili fazne procedure i potpuno ovisi o uspostavljenom podzakonskom pravilniku. Takvo rješenje faktički ukida stvarnu mogućnost JLS da upravlja prostornim planiranjem, čime se prekoračuju granice dopuštenog zakonodavnog uvjetovanja. Posljedica je ozbiljno ograničenje ustavno zajamčenog prava lokalne samouprave na samostalno uređenje prostora **iz članka 135. Ustava RH, u suprotnosti s načelom razmjernosti (članak 16. Ustava RH) i načelom vladavine prava (članak 3. Ustava RH)**. Stoga se članak 238. može smatrati nerazmjernim i ustavnopravno spornim jer ne ostavlja učinkovitu i predvidivu mogućnost izmjene prostornog plana u praksi.

U urbanističkoj praksi, prostorni planovi su dugoročni razvojni dokumenti koji osiguravaju kontinuitet planiranja i stabilnost prostornog sustava. Na njima se temelje infrastrukturni projekti, javne investicije i legitimna očekivanja građana. Njihovo automatsko prestajanje važenja, bez pojedinačne ocjene zakonitosti i bez odluke lokalnog predstavničkog tijela, prekida kontinuitet planiranja i stvara stanje planske nesigurnosti.

Takva odredba u stvarnosti djeluje kao prikriveni mehanizam prisile kojim se jedinice lokalne samouprave tjera na donošenje novih planova, bez obzira na lokalne potrebe i kapacitete, pod prijetnjom potpune planske praznine. **To nije nadzor zakonitosti niti modernizacija**

planskog sustava, nego sustavno slabljenje samoupravne autonomije, protivno člancima 128. i 129.a Ustava te načelu vladavine prava iz članka 3. Ustava.

Zakonska odredba članka 238. koja propisuje da se svaka izmjena i dopuna prostornog plana (kao općeg akta jedinice lokalne samouprave) može provesti isključivo nakon potpune konverzije plana u novi oblik propisan podzakonskim aktom (sustav ePlanovi). Sukladno članku 16. Ustava RH svako zakonsko ograničenje ustavnih prava i ovlasti mora biti propisano zakonom, u legitimnom cilju i razmjerno naravi potrebe za ograničenjem, dok vladavina prava (članak 3. Ustava) uključuje pravnu sigurnost, razumnost i predvidivost normi te zabranu prikrivenog ili faktičkog ukidanja ovlasti.

Osporena zakonska odredba ima legitiman cilj, ali ne zadovoljava zahtjev razmjernosti jer ne ostavlja razumnu i učinkovitu mogućnost izmjene općih akata JLS.

Slijedom svega navedenog, odredba članka 238. Zakona o prostornom uređenju nije u suglasnosti s člancima 3., 4., 16., 129.a, 130. i 131. Ustava Republike Hrvatske, jer narušava načelo vladavine prava i pravne sigurnosti, ne prolazi test razmjernosti te nedopušteno zadire u ustavni položaj JLS.

X. RAZLOZI NEUSTAVNOSTI ČLANKA 148. ZPU

Ne osporava se legitimnost nacionalnih ciljeva poput povećanja fonda priuštivog stanovanja i razvoja obnovljivih izvora energije. Međutim, smatramo da su mehanizmi i postupci propisani ZPU-om kojima se ti ciljevi ostvaruju u suprotnosti s Ustavom, jer značajno i nesrazmjerno ograničavaju ustavno zajamčenu samostalnost JLS u obavljanju poslova prostornog i urbanističkog planiranja (članak 129.a i članak 130. Ustava).

Sporne odredbe članka 148. stavak 2., stavak 3. i posebno stavci 7. i 8. (u vezi s člancima 49. i 50.) ZPU omogućuju izdavanje akata za provedbu zahvata u prostoru bez sudjelovanja JLS (bez ikakvog obveznog mehanizma sudjelovanja JLS), čak i kada ti zahvati značajno odstupaju od važećeg lokalnog prostornog plana ili su u suprotnosti s njim.

Time se zaobilazi ustavna nadležnost JLS za prostorno planiranje (članak 129.a Ustava). Ovim odredbama krši se načelo supsidijarnosti kao jednog od temelja ustrojstva lokalne samouprave (Europska povelja o lokalnoj samoupravi daje prednost lokalnoj razini kad je to moguće, članak 4. stavak 3. – supsidijarnost; članak 4. stavak 6. – konzultacije s JLS prije donošenja odluka koje ih se tiču).

Ministarstvu / javnom investitoru daje se (pre)široka diskrecijska ovlast da samostalno odlučuje o lokaciji i provedbi zahvata bez ikakvih procesnih jamstava za zaštitu lokalnih interesa, što predstavlja nesrazmjerno ograničenje autonomije JLS (članak 130. Ustava).

Navedene odredbe omogućuju gradnju stambenih građevina i energetskih postrojenja i na površinama na kojima takva gradnja nije dozvoljena važećim prostornim planom. Gradnjom protivnom prostornom planu zemljište ostaje nezaštićeno te se zanemaruje važnost zemljišta kao ograničenog resursa. Poštivanje prostornih planova preduvjet je za očuvanje vrijednosti hrvatskog zemljišta u cilju održive i kvalitetne budućnosti hrvatskih gradova i naselja te cjelokupnoga hrvatskog teritorija.

Ovakvim postupanjem stvara se i pravna nesigurnost za građane i investitore jer se ne poštuje hijerarhija planova koju jamči sam članak 85. ZPU. Odsustvo sudjelovanja JLS je protivna i članku 128 Ustava jer se krši pravo građana na sudjelovanje u donošenju odluka koje ih se tiču.

Nemaran je odnos koji ZPU ima prema zemljištu koje je na osnovu **članka 52. Ustava** dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i treba imati njezinu osobitu zaštitu. Prostorni planovi nisu tehnički dokumenti, već pravni instrumenti javnog interesa i predstavljaju konkretizaciju članka 52. Ustava. Prostorni planovi dugoročno uređuju odnos prema zemljištu na svrhovit, uravnotežen, odmjeran i održiv način, što je ovakvom formulacijom članka ZPU zanemareno.

Izvjesno je da će, u određenoj mjeri, primjena navedene odredbe dugoročno rezultirati devastacijom zemljišta, odnosno ljudskog okoliša, tim više što sporna norma ne sadrži ograničenja u broju građevina namijenjenih priuštivom stanovanju, odnosno energetskim postrojenjima koje se smiju izgraditi izvan građevinskog područja i u građevinskom području koje nije namijenjeno za izgradnju takvih građevina.

ZPU zanemaruje u članku 69. Ustava sadržanu obvezu svakoga da u sklopu svojih ovlasti i djelatnosti, osobitu skrb posvećuje zaštiti prirode i ljudskog okoliša.

Ovim odredbama se ne samo zaobilazi ustavna nadležnost JLS za prostorno planiranje (članak 129.a Ustava), već se JLS nameće naknadni financijski i operativni teret koji one nisu same planirale niti odobrile: Komunalno opremanje i izgradnja infrastrukture (ceste, voda, odvodnja, javna rasvjeta, zelene površine itd.) padaju na teret proračuna JLS, jer su te obveze propisane Zakonom o komunalnom gospodarstvu i Zakonom o prostornom uređenju (npr. članci 205.–208. ZPU-a o obvezi opremanja).

Slijedom navedenog, JLS nema utjecaja na vrijeme, obujam ni lokaciju zahvata, ne može planirati svoj proračun, rasporediti sredstva ni utvrditi prioritetne projekte prema stvarnim lokalnim potrebama. Ako zahvat generira preveliki broj novih stanara ili potrošača infrastrukture (npr. novo naselje priuštivog stanovanja), JLS mora financirati proširenje kapaciteta (škole, vrtići, domovi zdravlja, prometna povezanost) iz vlastitih prihoda, bez ikakvog prethodnog utjecaja na odluku. To dovodi do situacije u kojoj JLS ne može slobodno raspolagati vlastitim sredstvima (članak 131. Ustava), jer su joj nametnute obveze koje nisu proizašle iz njezine samostalne odluke, već iz državne intervencije koja zaobilazi lokalni plan i predstavničko tijelo.

XI. RAZLOZI NEUSTAVNOSTI ČLANKA 227. i 228. ZPU

Članci 227. i 228. Zakona o prostornom uređenju uređuju prekršajnu odgovornost i mogućnost izricanja novčanih kazni zbog nepostupanja po obvezama propisanim Zakonom, uključujući i postupanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te odgovornih osoba u tim jedinicama. Normativni cilj tih odredbi jest osigurati učinkovitu provedbu Zakona i poštovanje zakonom propisanih obveza u sustavu prostornog uređenja.

Sankcioniranje nezakonitog postupanja u području prostornog uređenja samo po sebi predstavlja legitiman instrument zakonodavne politike. Zakonodavac ima ovlast predvidjeti prekršajnu odgovornost za povrede zakonskih obveza, uključujući i obveze javnopravnih tijela, kada je to potrebno radi zaštite zakonitosti i funkcioniranja sustava.

Međutim, kada se prekršajne sankcije vežu uz postupanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u području prostornog planiranja, potrebno je razlikovati povrede jasno određenih zakonskih obveza od područja planskog i razvojnog odlučivanja. Prostorno planiranje uključuje normativno i razvojno odlučivanje u okviru samoupravnog djelokruga, koje nužno sadrži element stručne i političke procjene.

Ako se sankcije primjenjuju zbog neispunjenja izričitih, precizno određenih i objektivno provjerljivih zakonskih obveza (primjerice procesnih rokova ili obveza vođenja propisanog postupka), takvo sankcioniranje u pravilu ostaje u okviru dopuštenog nadzora zakonitosti. No, ako bi se prekršajna odgovornost vezivala uz sadržaj planskih rješenja ili uz nepostupanje po nalogima koji zadiru u područje planskog odlučivanja, tada se otvara pitanje granice između nadzora zakonitosti i nedopuštenog utjecaja na samoupravno odlučivanje.

Iz ustavnopravne perspektive relevantno je da članci 128. i 129.a Ustava Republike Hrvatske jamče pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u poslovima od lokalnog značenja. Sustav sankcija koji proizvodi snažan prisilni učinak na normativno i razvojno odlučivanje tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može imati odvratajući učinak na slobodu planske procjene i prioritizacije razvoja prostora.

Dodatno je relevantno načelo razmjernosti državnog nadzora, koje proizlazi i iz Europske povelje o lokalnoj samoupravi, prema kojoj upravni nadzor nad lokalnim vlastima mora biti razmjernan važnosti interesa koji se štiti. Prekršajne sankcije kao najstroži oblik upravne prisile zahtijevaju osobito pažljivo normativno ograničenje i jasnoću u pogledu uvjeta njihove primjene.

XII. NEDOSTATCI OBRAZLOŽENJA I POSTUPKA SAVJETOVANJA S JAVNOŠĆU PRILIKOM DONOŠENJA ZPU

Sam postupak donošenja ZPU opterećen je ozbiljnim formalnim nedostacima, budući da predlagatelj (Vlada Republike Hrvatske) nije na transparentan i provjerljiv način obrazložio zbog čega predlaže tako značajno i sveobuhvatno ograničava ustavne ovlasti JLS u području prostornog uređenja te jesu li normativni zahvati ovakvog prijedloga nužni i razmjerni cilju koji se želi postići Zakonom.

Da je tome tako dokazuje i dio obrazloženja Konačnog prijedloga ZPU u kojem stoji:

*„U vezi provedbe detaljnijih planova, kao nepremostiv problem se pokazala infrastrukturna neopremljenost područja za koje je određen ili donesen detaljniji plan lokalne razine. Jedinice lokalne samouprave, koje su dužne graditi komunalnu infrastrukturu na svom području nisu uspjele u dovoljnoj mjeri pratiti planske zahtjeve te će se **Konačnim prijedlogom zakona pokušati ponuditi rješenja** u smislu da se širenje građevinskog područja izravno veže uz mogućnost opremanja građevinskog zemljišta komunalnom infrastrukturom, umjesto dosadašnjih planskih kategorija izgrađenog i neizgrađenog građevinskog područja. Također, investitorima će se pod određenim uvjetima omogućiti gradnja komunalne infrastrukture za potrebe svoje građevne čestice odnosno građevine.“*

Također u svom obrazloženju uz članak 208. Prijedloga ZPU, Vlada Republike Hrvatske u bitnome navodi sljedeće:

„... odredbe članka 208. ... usmjerene [su] na poticanje jedinica lokalne samouprave na odgovorno planiranje, odnosno na donošenje urbanističkih planova uređenja čiju su obvezu donošenja same propisale, kao i na posljedično opremanje tog područja osnovnom infrastrukturom. Ovim prijedlogom rok za donošenje urbanističkih planova uređenja jedinicama lokalne samouprave je produljen na tri godine. Ako jedinica lokalne samouprave ... ne opremi to područje osnovnom infrastrukturom, smatrat će se da je investitor uspješno dokazao da može biti investitor ... za ishođenje građevinske dozvole za gradnju osnovne infrastrukture. ... opravdano [je] ... omogućiti ... investitorima da sami izgrade infrastrukturu potrebnu za provedbu njihovog zahvata u prostoru. ... Gradnju navedene infrastrukture ... ne financira jedinica lokalne samouprave, već investitor, uz mogućnost umanjenja iznosa komunalnog doprinosa ... Cilj navedene odredbe nije interveniranje u nadležnost jedinica lokalne samouprave... već ... omogućiti uređenje građevinskog područja ... [gdje] urbanistički planovi nisu doneseni ili ... jesu doneseni, ali područja nisu opremljena osnovnom infrastrukturom... Dakle, pravo je jedinice lokalne i područne samouprave odlučivati o prostornom uređenju ... ali je to i obveza...”

Iz citiranih obrazloženja jasno proizlazi da se predloženim rješenjem „pokušava ponuditi rješenje“ odnosno „pomoć“ JLS na način da u slučaju da iz bilo kojeg razloga nisu same u mogućnosti „pratiti planske zahtjeve“ (donijeti planove u određenom roku od 3 godine ili komunalno opremiti određeno područje osnovnom infrastrukturom) oduzima ustavnu nadležnost prostornog planiranja u uređenja prostora od JLS i predaje ih zainteresiranim investitorima.

Time se ne uređuje samo pitanje “poticaja” jedinicama lokalne samouprave, nego se uvodi normativni mehanizam koji se aktivira na temelju „propusta“ jedinice lokalne samouprave te proizvodi izravnu pravnu posljedicu u korist investitora.

Ključna je konstrukcija: „smatrat će se da je investitor uspješno dokazao...“, koja uspostavlja pravnu fikciju dokazivanja. Učinak takve fikcije nije tek procesno olakšanje, nego bitna promjena stvarne raspodjele upravljačkih poluga u provedbi prostornog uređenja: nepostupanje JLS u proizvoljno postavljenom roku od strane zakonodavca postaje okidač da privatni subjekt, radi vlastitog zahvata, preuzme inicijativu izgradnje onoga što Vlada sama naziva “osnovnom infrastrukturom”.

Istodobno, Vlada Republike Hrvatske naglašava da cilj „nije interveniranje u nadležnost“ JLS. Međutim, ustavnopravno je odlučujuće razlikovati formalno očuvanje nadležnosti od njezina stvarnog sadržaja. **Ovlasti JLS ne iscrpljuju se u mogućnosti donošenja akta planiranja kao takvog, nego obuhvaćaju i stvarnu mogućnost da lokalna razina upravlja uređenjem prostora na svom području.**

To je osobito važno imajući u vidu članak 129.a Ustava, prema kojem se poslovi lokalnog značenja ostvaruju u okviru lokalne samouprave, a u taj krug poslova ulazi i niz područja koja su s prostornim uređenjem neposredno povezana, uključujući uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, odgoj i osnovno obrazovanje, školstvo, zdravstvo, komunalne djelatnosti te promet i prometna infrastruktura. Drugim riječima, upravo se u tim područjima tipično ostvaruje ono što je smisao lokalne samouprave: demokratski odgovorno upravljanje razvojem prostora koji građani neposredno koriste.

Urbanističko i prostorno planiranje po svojoj naravi predstavlja složen, višestupanjski i hijerarhijski uređen postupak donošenja prostornih akata, koji mora biti usklađen s planovima višeg reda (prostorni plan županije, Generalni urbanistički plan, prostorni plan uređenja grada). JLS ne može donijeti urbanistički plan uređenja ukoliko prethodno nisu doneseni ili izmijenjeni prostorni planovi višeg reda, što ovisi ne samo o volji i angažmanu jedinice lokalne samouprave, već i o nizu objektivnih okolnosti, uključujući zakonom propisane procedure javne rasprave, pribavljanje mišljenja i suglasnosti nadležnih tijela (koji se proizvoljno i bez opravdanog razloga mogu uskraćivati mjesecima), izradu stručnih podloga, postupke strateške procjene utjecaja na okoliš, složenost imovinskopravnih odnosa, financijske i kadrovske kapacitete.

U tom svjetlu, mehanizam iz članka 208. ne djeluje kao neutralan “poticaj”, nego kao instrument koji u slučaju propuštanja (i to bez razrade postupovnih jamstava u samom obrazloženju) omogućuje zaobilaženje lokalnog upravljanja provedbom plana. Ako se, naime, uz lokalnu razinu veže obveza planiranja i opremanja, a zatim se zakonom propiše da se, u slučaju neizvršenja, aktivira pravni put kojim investitor može “sam” realizirati osnovnu infrastrukturu radi svojeg zahvata, tada se lokalna samouprava svodi na pasivnog nositelja obveze, dok se odlučujući utjecaj na provedbu (tempo, faziranje, rješenja u prostoru) preusmjerava na privatni interes.

Polazeći od općih ustavnopravnih mjerila koja Ustavni sud Republike Hrvatske u svojoj praksi dosljedno primjenjuje pri ocjeni zakonodavnih intervencija u ovlasti lokalne samouprave (osobito načelo razmjernosti i zahtjev da ovlasti budu razmjerne obvezama), za ustavnopravnu ocjenu ovdje je ključno pitanje prelazi li zakonodavac granicu dopuštenog uređenja “okvira” te ulazi u zonu suštinskog sužavanja lokalne autonomije.

Načelno, zakonodavac može propisivati obveze, rokove i instrumente provedbe, međutim, nije ustavnopravno prihvatljivo da se JLS u području koje im je povjereno (a koje je po članku 129.a Ustava vezano uz lokalni život građana i lokalnu odgovornost) svedu na puki formalni nositelj nadležnosti, dok se stvarna kontrola provedbe preusmjerava izvan njihovog demokratskog dosega.

Stoga ostaje unutarnje proturječje Vladinog obrazloženja: dok se deklarira neintervencija u nadležnost, predloženi mehanizam je koncipiran tako da upravo neizvršenje lokalne obveze (ma kako ono opravdano bilo) proizvodi pravnu posljedicu koja lokalnoj razini oduzima (ili bitno reducira) realan utjecaj na provedbu prostornog uređenja, dok se sve najvažnije ovlasti prostornog planiranja centraliziraju u Ministarstvu.

Iako se Zakonom formalno ne oduzima JLS ovlast donošenja prostornih planova, u stvarnosti dovodi do situacije u kojoj su JLS prisiljene prilagođavati prostorni razvoj interesima investitora. Time se bitno slabi njihova mogućnost autonomnog oblikovanja prostorne politike te se zadire u samu bit ustavno zajamčenog prava na lokalnu samoupravu.

Privatnoj inicijativi daje se snažniji i institucionalno privilegiran položaj u odnosu na javni interes u području prostornog planiranja. Omogućavanjem da investitori iniciraju i financiraju razvoj infrastrukture te izradu urbanističkih planova uređenja, zakonodavac stvara normativni okvir u kojem tržišni interesi mogu postati odlučujući čimbenik prostornog razvoja.

Takvo rješenje dovodi u pitanje temeljnu svrhu prostornog planiranja kao instrumenta zaštite javnog interesa, uravnoteženog razvoja prostora i dugoročnog planiranja. Postoji realan rizik da se prostorni razvoj odvija fragmentirano, vođen pojedinačnim investicijskim interesima, a ne cjelovitom razvojnom strategijom JLS.

U situacijama u kojima JLS nemaju osigurana financijska sredstva ili institucionalne kapacitete, osporena odredba omogućava investitorima da faktično preuzmu inicijativu u infrastrukturnom razvoju. Time se narušava hijerarhija prostornoplanskih akata i sustav planskog upravljanja prostorom, jer razvoj prostora više nije rezultat javnopravnog planiranja, već posljedica tržišnih potreba i interesa pojedinih gospodarskih subjekata što dovodi do neravnoteže između javnog i privatnog interesa. Takav model povećava rizik neujednačenog i stihijskog razvoja prostora te dugoročno ugrožava održivost prostornog razvoja i jednakost građana u ostvarivanju prava na uređen i kvalitetan životni prostor.

Ako se želi postići “sređivanje stanja u prostoru” i osigurati da UPU-i budu doneseni i realizirani, tada je teret obrazloženja **pokazati da je ovakav zahvat nužan i razmjern**, te da su ugrađena jamstva koja sprječavaju da lokalna samouprava bude svedena na ulogu promatrača za privatno preuzimanje ključnih provedbenih poluga prostornog razvoja.

Jednako tako, i kod odredbe članka 86. ZPU uočljivo je da se radi o snažnom zahvatu u autonomiju JLS jer Ministarstvo, kad “utvrdi neusklađenost”, rješenjem naređuje početak postupka otklanjanja u roku od 90 dana, a jedinice su potom dužne u 30 dana donijeti odluku o izradi izmjena i dopuna i “uskладiti ih u roku od 180 dana”, uz prijetnju da će Ministarstvo “neusklađeni prostorni plan obustaviti od primjene” i u praksi supstituirati lokalnu normu primjenom Zakona i plana više razine/šireg područja pri izdavanju akata.

Takva konstrukcija je po prirodi stvari ograničenje lokalne samouprave jer izravno preuzima upravljački “tajming” i posljedice nepostupanja, uključujući privremenu neutralizaciju lokalnog akta. U obrazloženju konačnog prijedloga Zakona se, međutim, daje tek općenita tvrdnja da članci 85. i 86. “*propisuju obvezu usklađenosti prostornog plana... kao i postupak pred Ministarstvom*”, bez ikakvog konkretnog testa razmjernosti: ne objašnjava se zašto je baš rok 30/180 dana nužan, zašto je “obustava od primjene” razmjerna, niti zašto se nije išlo blažim sredstvima (npr. fazno usklađenje po prioritetima, diferencirani rokovi prema veličini i kapacitetima JLS, stručna pomoć kroz ePlanove, obvezujuće upute bez suspenzije, ili korektiv kroz ocjenu zakonitosti bez prethodne suspenzije).

U standardnom četverokoračnom testu razmjernosti to znači: legitiman cilj (zakonitost i hijerarhijska usklađenost planova) je razumno pretpostaviti; prikladnost mjere (rješenje + rokovi + mogućnost obustave) također je vjerojatna jer potiče usklađivanje; ali korak nužnosti (postoji li blaže sredstvo koje jednako učinkovito postiže cilj uz manji udar na autonomiju) ostaje neadresiran, kao i razmjernost u užem smislu (vaganje koristi jedinstvene zakonitosti naspram štete po lokalnu samostalnost i pravnu sigurnost u tijeku projekata). Upravo tu je glavni nedostatak obrazloženja: ono ne pokazuje da je zakonodavac svjesno odmjerio invazivnost suspenzije i kratkih rokova u odnosu na alternativne modele nadzora.

Odredba članka 148. ZPU formalno izgleda kao “tehničko” pravilo kolizije, ali praktično može bitno ograničiti učinak lokalnog prostornog plana: kod neusklađenosti “primjenjuje se odredba ovoga Zakona”, a kod neusklađenosti s podzakonskim propisom “primjenjuje se odredba propisa donesenog na temelju ovoga Zakona”, te se kod nesklada grafike i teksta preferira tekst. Time se lokalna norma svodi na uvjetnu primjenjivost, a upravna praksa dobiva jasnu “uputu” za zaobilaženje lokalnih rješenja u korist centralnih izvora. Ako je cilj zaštita zakonitosti i jedinstvene primjene prava, što može biti legitiman i prikladan instrument i dalje izostaje objašnjenje zašto se kolizije ne rješavaju blaže: primjerice, obvezom hitnog usklađenja plana uz privremeno tumačenje, ili ograničenjem pravila samo na “bitne” neusklađenosti, ili obvezom Ministarstva da prethodno izda obvezujuće tumačenje/naputak (da se izbjegne situacija da svako upravno tijelo “samostalno” presuđuje neusklađenost na štetu JLS). Bez takvog obrazloženja, mjera može pasti na trećem koraku testa razmjernosti (nužnost), jer postoji niz manje restriktivnih, ali još uvijek učinkovitih mehanizama za postizanje istog cilja zakonitosti uz manje erozije lokalne planske volje.

Kod odredbe članka 138. ZPU ograničenje je još izravnije jer se “postupak urbane komasacije” definira kao upravni postupak koji “provodi Ministarstvo”, uz to da “stalno državno povjerenstvo... imenuje ministar”, da Ministarstvo odlučuje rješenjem na prijedlog povjerenstva, te da protiv ključnih rješenja “ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor”, dok je jedinica lokalne samouprave stranka u postupku na čijem se području postupak provodi. To je centralizacijski model koji JLS ostavlja bez upravne kontrole nad postupkom koji duboko zadire u lokalni prostor. U razmjernosti bi ovdje trebalo posebno obrazložiti zašto je nužno da provedbu vodi središnje tijelo te zašto su blaže opcije nedostatne (npr. da JLS provodi postupak uz obvezni nadzor/suglasnost Ministarstva, ili da Ministarstvo intervenira samo kod komasacija “državnog značaja”, dok za lokalni značaj primarno odlučuje JLS).

Budući da se radi o sustavnom preuzimanju ovlasti, **izostanak jasnog obrazloženja** “zašto baš tako” najviše udara na korak nužnosti i razmjernosti u užem smislu (jer se koristi centralizacije moraju pokazati težima od gubitka lokalne upravljačke autonomije).

Članci 227. i 228. ZPU pojačavaju nadzornu vertikalnu kroz prisilu na postupanje: ako JLS ne postupi po rješenju Ministarstva o otklanjanju nezakonitosti, “na postupanje će se prisiliti novčanom kaznom”, pri čemu se kazna izriče samoj jedinici kao pravnoj osobi, u rasponu (prva kazna) “3.000,00 do 6.000,00 eura”, uz mogućnost “druge, veće” kazne kod daljnjeg neispunjavanja. To jest ograničenje lokalne samouprave jer se financijski pritisak provodi nad proračunom jedinice (posredno i nad lokalnim javnim uslugama). U testu razmjernosti cilj (osigurati zakonitost rada i izvršenje nadzornih mjera) može biti legitiman, a novčana kazna je načelno prikladna. No nužnost i razmjernost u užem smislu traže obrazloženje zašto se prvo ne koriste blaža sredstva: obvezujuće upute uz stručnu pomoć, nadzorni plan otklanjanja s etapnim rokovima, individualna odgovornost čelnika i službenika (umjesto proračunske kazne), ili uvjetovanje državnih transfera tek nakon ponovljenog i teško opravdivog nepostupanja.

Najizraženiji primjer normiranja bez obrazloženja razmjernosti su prijelazne odredbe članka 236. i 238. jer izravno mijenjaju tempo i kontinuitet lokalnog planiranja.

Članak 236. obustavlja postupke izrade i donošenja planova započete po starijem zakonu “za koje nije donesena odluka o donošenju” (obustava “danom stupanja na snagu”), a dodatno predviđa da se postupci (po novijim režimima) “obustavljaju... istekom roka od sedam godina” te se odluke o izradi/transformaciji stavljaju izvan snage ako u tom roku nisu dovršeni, uz iznimke. Članak 238 ide još dalje: od dana stupanja na snagu “ne može se donijeti odluka o izradi njihovih izmjena i dopuna, osim kao prostornih planova nove generacije”, zatim propisuje da postojeći planovi “prestaju važiti u roku od sedam godina”, te nalaže da se u tom roku “potrebno... donijeti nove prostorne planove”, uz posebne rokove za planove golf-igrališta i iznimke.

Ovakve “sunset” klauzule i zabrana izmjena mimo nove generacije objektivno ograničavaju autonomiju JLS jer im oduzimaju mogućnost upravljanja prostorom (izmjenama i dopunama) i nameću obvezni ciklus potpune zamjene, s vrlo tvrdim posljedicama (prestanak važenja). U testu razmjernosti zakonodavac bi morao pokazati: (1) legitiman cilj (digitalna transformacija, ujednačavanje standarda, uklanjanje starih i neusklađenih planova), (2) prikladnost (rokovi i prestanak važenja doista “tjeraju” sustav na obnovu), ali ključ je (3) nužnost – zašto nije dovoljno postaviti obvezu transformacije uz mogućnost ciljane izmjene (npr. samo radi usklađenja s višim planom ili radi hitnih javnih zahvata), zašto je zabrana odluka o izmjenama totalna, i zašto je sedam godina jednako razumno za sve JLS bez obzira na kapacitet.

U razmjernosti u užem smislu trebalo bi odvagnuti rizik pravne praznine (što ako JLS ne stigne donijeti novi plan?) i učinke na investicije i javne projekte, naspram koristi “čistog reza”. U sadašnjem obliku, bez jasnog obrazloženja tih koraka, odredbe djeluju kao najinvazivniji tip ograničenja – jer sankcija nije samo prisila ili nadzor, nego potencijalni prestanak važenja temeljnog lokalnog normativnog okvira.

Zajednički problem svih navedenih članaka nije to što država ne smije postaviti nadzor i jedinstvene standarde (to je u pravilu dopušteno radi zakonitosti i zaštite šireg javnog interesa), nego što **obrazloženja – tamo gdje postoje – ostaju na razini općih rečenica** (npr. za članke 85. i 86. samo da se propisuje usklađenost i postupak), dok za ključne “oštre” instrumente (suspenzija planova, centralizirana komasacija, proračunske kazne JLS, zabrana izmjena i automatsko “gašenje” starih planova) ne vidimo jasnu demonstraciju testa razmjernosti i razmatranja blažih sredstava.

Ako se ovo želi braniti kao ustavno i u duhu zaštite lokalne samouprave, obrazloženje bi moralo eksplicitno pokazati da je zakonodavac svjesno birao upravo ove mjere jer su blaže opcije procijenjene kao nedostatne ili neučinkovite – i to posebno diferencirano po situacijama (lokalni u odnosu na državni značaj, ponovljeno u odnosu na prvo nepostupanje, objektivne prepreke u odnosu na očiti nemar), a ne “jednim režimom za sve”.

Nadalje, obveza savjetovanja s javnošću pri donošenju zakona propisana je Zakonom o pravu na pristup informacijama te Zakonom o instrumentima politike boljih propisa. Ta obveza nije puko formalna, već zahtijeva stvarno i obrazloženo razmatranje zaprimljenih primjedbi.

Iz objavljenog Izvješća o provedenom savjetovanju za ZPU razvidno je da je od ukupno zaprimljenih 1671 primjedbi koje uključuju stručne i argumentirane prijedloge, u pretežitom broju slučajeva **odgovoreno je oznakom „primljeno na znanje“, bez ikakvog sadržajnog obrazloženja razloga njihova neprihvatanja.** Takvo postupanje predstavlja izostanak stvarnog očitovanja predlagatelja na zaprimljene primjedbe te svođenje instituta savjetovanja s javnošću na puku formalnost, suprotno njegovoj zakonskoj svrsi.

Time je povrijeđeno načelo vladavine prava iz članka 3. Ustava Republike Hrvatske, kao i ustavni zahtjev da se zakonodavni postupak provodi na transparentan, razuman i provjerljiv način. Iako predlagatelj nije obvezan prihvatiti zaprimljene primjedbe, dužan je obrazložiti razloge njihova neprihvatanja. Izostanak takvog obrazloženja onemogućuje provjeru razumnosti zakonodavnih rješenja te dovodi u pitanje ustavnu legitimnost postupka donošenja Zakona.

Slijedom navedenog, smatramo da je ZPU donesen u postupku koji nije u skladu s Ustavom Republike Hrvatske, i zbog neispunjenja bitnog sadržaja zakonom propisane obveze „stvarnog“ obrazloženja te nedostatnog i ozbiljnog savjetovanja s javnošću.

XIII. ZAKLJUČNO

Člankom 4. stavkom 1. propisano je da je državna vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.

Tom ustavnom odredbom lokalna i područna (regionalna) samouprava nije postavljena kao puki organizacijski ili tehnički element državne vlasti, već kao ustavno ograničenje državne vlasti, odnosno kao sastavni dio sustava ustavnih kočnica i ravnoteža.

Dakle, načelo diobe vlasti iz članka 4. Ustava ne iscrpljuje se isključivo u horizontalnoj podjeli vlasti, već uključuje i vertikalnu diobu vlasti, koja se ostvaruje sukladno načelu supsidijarnosti, prema kojem se poslovi od neposrednog značaja za svakodnevni život građana povjeravaju onim tijelima vlasti koja su građanima najbliža.

Donošenjem osporenih odredbi ZPU, zakonodavac postupa kao da pravo na lokalnu samoupravu ne predstavlja ustavno ograničenje državne vlasti, već samo zapreku koju središnja vlast može zaobići, bilo postavljanjem nerealnih rokova za koje unaprijed zna da JLS neće moći ispoštovati, bilo izravnim prebacivanjem ovlasti JLS na Ministarstvo.

Time je povrijeđena sama bit članka 4. stavka 1. Ustava, jer je narušen ustavni balans između središnje i lokalne razine vlasti te je ispražnjen stvarni sadržaj vertikalne diobe vlasti.

Slijedom svega iznesenoga, sukladno zahtjevima pravne sigurnosti i vladavine prava, a shodno prethodno navedenom, predlaže se da Naslov **privremeno obustavi** od izvršenja pojedinačne akte i radnje koji se poduzimaju na temelju članaka ZPU koje osporavamo, sukladno članku 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske **te donese sljedeću**

O D L U K U

- I. Prihvaća se zahtjev za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 86., 138., 148., 208., 227., 228., 236. i 238. ZPU.
- II. Ukidaju se članci 86., 138., 148., 208., 227, 228., 236. i 238. ZPU.

GRADSKO VIJEĆE GRADA RIJEKE
Predsjednik Gradskog vijeća
Robert Kurelić
