

ZAŠTITA PRAVA VLASNIŠTVA U UPRAVNIM SPOROVIMA IZ PODRUČJA GRADITELJSTVA

Priručnik za polaznike/ce

Izrada obrazovnog materijala:

izv. prof. dr. sc. Mateja Held
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Zagreb, ožujak 2023.

Copyright 2023.

Pravosudna akademija

Maksimirska cesta 63, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 2357 626 WEB www.pak.hr

SADRŽAJ

1. Uvod.....	5
2. Dokumenti prostornog uređenja.....	7
2.1. Općenito.....	7
2.2. Razine prostornih planova.....	7
2.2.1. Prostorni planovi državne razine.....	7
2.2.2. Prostorni planovi područne (regionalne) razine.....	8
2.2.3. Prostorni planovi lokalne razine.....	9
2.2.4. Pravila za razrješavanje neusklađenosti između prostornih planova.....	11
2.3. Pravna priroda prostornih planova.....	12
2.4. Pravna zaštita od nezakonitih prostornih planova.....	14
3. Provedba prostornih planova u postupcima gradnje.....	15
3.1. Dokazivanje pravnog interesa kod izdavanja građevinske dozvole.....	15
3.2. Dokazivanje pravnog interesa kod utvrđivanja građevne čestice.....	17
3.3. Dokazivanje pravnog interesa vezano uz provođenje inspekcijskog nadzora u postupcima gradnje.....	18
4. Pravo vlasništva u upravnim i upravnosudskim postupcima.....	18
4.1. Odluka Ustavnog suda U-III-5095/2017 od 3. prosinca 2019.....	19
4.1.2. Činjenice slučaja.....	20
4.1.3. Prvostupanjsko rješenje.....	20
4.1.4. Žalba na prvostupanjsko rješenje.....	20
4.1.5. Drugostupanjsko rješenje.....	21
4.1.6. Prvostupanjska presuda.....	21
4.1.7. Žalba na prvostupanjsku presudu.....	22
4.1.8. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske.....	22
4.1.9. Ustavna tužba i Odluka Ustavnog suda.....	22
5. Zaključno.....	26
6. Primjeri.....	28
Primjer 1.....	28
Primjer 2.....	28
Primjer 3.....	29
Primjer 4.....	30
Primjer 5.....	31

Primjer 6.....	32
Primjer 7.....	33
Primjer 8.....	33
Primjer 9.....	34
Primjer 10.....	34
Primjer 11.....	34
Primjer 12.....	35
Primjer 13.....	36
Primjer 14.....	37
Primjer 15.....	37
Primjer 16.....	38
Primjer 17.....	39
Primjer 18.....	40
Primjer 19.....	40
Primjer 20.....	41
7. Kviz znanja	43
8. Literatura	45

1. Uvod

Zakon o prostornom uređenju¹ i Zakon o gradnji² dva su temeljna zakona koji reguliraju područje prostornog uređenja i gradnje.³ Upravni sporovi regulirani su Zakonom o upravnim sporovima,⁴ a pravo vlasništva Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁵. Za sva područja temelje nalazimo u Ustavu Republike Hrvatske (dalje: Ustav).⁶ Područje prostornog i urbanističkog uređenja regulirano je u okviru prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u čl. 129.a Ustava. Sudska zaštita zakonitosti protiv pojedinačnih akata zajamčena je čl. 19. st. 2. Ustava Republike Hrvatske, a pravo vlasništva u čl. 48. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.

Postupci koji se vode u području prostornog i urbanističkog planiranja te gradnje ulaze u doseg građevinskog prava čija se interdisciplinarnost očituje u ispreplitanju raznih (pa i nepravničkih) područja.⁷ Kada je riječ o pravnim granama koje obuhvaća ovo doista široko područje, na prvom mjestu možemo govoriti o upravnom i građanskom pravu.⁸ Tako se i u postupcima koji se odvijaju pred javnopravnim tijelima i upravnim sudovima govori o nekretninama, o katastarskim i zemljišnim česticama, pravu vlasništva na nekretninama, osnivanju služnosti itd.

Sudsku zaštitu nad pojedinačnim aktima zajamčenu Ustavom, provode upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske temeljem čl. 12. Zakona o upravnim sporovima.⁹ Svi navedeni sudovi uključeni su u kontrolu postupaka koje provodi javna vlast u smislu subjektivnog i objektivnog upravnog spora.¹⁰ Dok su za

¹ Zakon o prostornom uređenju, NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19 (dalje: Zakon o prostornom uređenju).

² Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19 (dalje: Zakon o gradnji).

³ Prije 2013. područje prostornog uređenja bilo je regulirano jedinstvenim zakonom, Zakonom o prostornom uređenju i gradnji, NN 76/2007, 38/2009, 55/2011, 90/2011, 50/2012, 55/2012. Danas je ovo područje regulirano i Zakonom o građevinskoj inspekciji, NN 153/2013, 115/2018, i nizom podzakonskih propisa o čemu će više riječi biti kasnije.

⁴ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 (dalje: Zakon o upravnim sporovima).

⁵ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17. (dalje: Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima).

⁶ Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

⁷ Uključuje i područje arhitekture i urbanizma, područje građevinarstva, područje sociologije, područje ekonomije i sl. (Held, M., Perkov, K. (2002) *Spatial Planning in the EU and Croatia under the influence of COVID-19 Pandemic, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC) – Issue 6*, str. 592.).

⁸ Nikšić i Rajčić govore o podjeli građevinskoga prava na građevinsko privatno pravo i građevinsko javno pravo. Građevinsko privatno pravo je ono koje sadrži norme koje uređuju privatnopravne odnose u području građevinarstva, odnosno prisutan je princip ravnopravnosti stranaka, dok je građevinsko javno pravo ono koje sadrži „javnopravnu materiju u području građevinarstva“, odnosno prisutan je odnos subordinacije između javnopravnih tijela i građana. Međutim, te su dvije vrste građevinskog prava isprepletene pa tako autori navode primjer privatnopravnih instituta u (tadašnjem) Zakonu o prostornom uređenju i gradnji, i javnopravnih instituta iz područja građevinarstva u Zakonu o obveznim odnosima (Rajčić, D., Nikšić, S., (2008) Uvod u građevinsko pravo, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagora-Zagorje, str. 15-17.).

⁹ V. čl. 22. i 25. Zakona o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23.

¹⁰ Cilj Zakona o upravnim sporovima je osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem

provođenje subjektivnog upravnog spora, odnosno spora koji se vodi s ciljem zaštite subjektivnih prava pojedinaca i kada je predmet ocjene zakonitosti pojedinačni, odnosno upravni akt,¹¹ nadležni upravni sudovi prvog stupnja, a u drugom stupnju Visoki upravni sud, za provođenje objektivnog upravnog spora, u smislu ocjene zakonitosti općeg akta, nadležan je Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Drugim riječima u postupku kontrole nad pojedinačnim aktom javljaju se prvostupanjski upravni sudovi, a po žalbi i Visoki upravni sud. U postupku kontrole zakonitosti općeg akta (prostornog plana jedinice lokalne samouprave (dalje: JLRS)), javlja se samo Visoki upravni sud.¹²

Zbog (često) složenih predmeta koji se nađu pred upravnim sudovima, neprestana je zadaća upravnih sudaca „vagati“ javni i privatni interes. Privatni interes ispoljava se kroz subjektivno pravo vlasništva, a javni interes zabilježen je u prostorno-planskoj dokumentaciji donesenoj temeljem Zakona o prostornom uređenju, odnosno u određenim prostornim planovima prema razinama uređenima Zakonom o prostornom uređenju koji u konkretnom slučaju dolaze u primjenu. Vlasniku građevinskog zemljišta dozvoljeno je slobodno raspolagati zemljištem u njegovu vlasništvu, ali u okvirima koje mu postavlja javno pravo.¹³ Tako se, primjerice, vlasnik nekretnine koja je ujedno i kulturno dobro, mora podvrgnuti načelima i pravilima koja propisuje Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara.¹⁴

Priručnik je podijeljen u sedam dijelova. Nakon uvodnog dijela, u drugom su dijelu općenito analizirani dokumenti prostornog uređenja, prikazane su razine prostornih planova sukladno Zakonu o prostornom uređenju, te su iznesena pravila o međusobnoj usklađenosti prostornih planova. Napravljen je osvrt na pravnu prirodu prostornih planova zbog nadležnosti za ocjenu njihove zakonitosti. Treći dio odnosi se na provedbu prostornih planova, i to primarno na pitanje dokazivanja pravnog interesa koje se u praksi često pokazuje spornim. Svi navedeni dijelovi potkrijepljeni su sudskom praksom. Četvrti dio priručnika je posvećen analizi ustavnosudske odluke u pogledu potrebe zaštite prava vlasništva i pred upravnim tijelima i sudovima, nakon čega slijedi zaključak. Šesti dio priručnika čine praktični zadaci za polaznike edukacije popraćeni pitanjima o zaštiti prava vlasništva u upravnim

javnopravnih tijela (čl. 2. st. 1. Zakona o upravnim sporovima). Medvedović navodi da je osiguranje objektivnog prava tek u drugome planu, odnosno da se objektivno pravo „štiti kroz odlučivanje o subjektivnim pravima tužitelja“, te se na taj način štiti objektivni pravni poredak. Ocjena zakonitosti ulazi u malobrojne odredbe Zakona o upravnim sporovima kojima je primarni cilj zaštita objektivnog prava (Medvedović, D. (2012), Novi sustav upravnog sudovanja. U: Đerđa, Dario, Šikić, Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, str. 31.).

¹¹ V. čl. 3. st. 1. t. 1. Zakona o upravnim sporovima.

¹² Visoki upravni sud je nadležan za odlučivanje o zakonitosti općih akata od 2012., odnosno od stupanja na snagu novog Zakona o upravnim sporovima. Do tada je materija zakonitosti općih akata bila u nadležnosti Ustavnog suda Republike Hrvatske. O tome više u: Omejec, J., Banić, S., Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.) (2012), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 49, no. 2, 2012., str. 309-324., Šikić, M., Crnković, M. (2016) Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 37, no. 1, str. 423-447. Vidi i Odluku i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, U-II-5157/2005, od 5. ožujka 2012.

¹³ Ernst, H. (2011) Posebno stvarnopravno uređenje za građevinska zemljišta. U: Gavella, Nikola, Stvarno pravo - Posebna stvarnopravna uređenja, Narodne novine, Zagreb, 2011., str. 59.

¹⁴ O ograničenju prava vlasništva na kulturnom dobru vidi čl. 27. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, NN 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 44/17, 90/18, 32/20, 62/20, 117/21, 114/22.

sporovima u postupcima graditeljstva, a sedmi je kviz znanja. Na kraju priručnika nalazi se popis korištene literature.

2. Dokumenti prostornog uređenja

2.1. Općenito

Zbog ograničenosti prostora, nužno je urediti njegovo korištenje. Iako Europska unija nema izravni utjecaj na pravila prostornog uređenja i gradnje pojedine države članice, nastoji ipak neformalnim utjecajima, poput raznih inicijativa, fondova, planova i sl., osigurati ujednačenost primjene prava Europske unije i potaknuti države članice da vode brigu o zaštiti okoliša.¹⁵ U Republici Hrvatskoj dokumenti prostornog uređenja su uređeni Zakonom o prostornom uređenju, a najvažniji dokumenti prostornog uređenja su prostorni planovi.¹⁶

2.2. Razine prostornih planova

U Republici Hrvatskoj prostorni planovi regulirani su u glavi 6., čl. 53. – 113. Zakona o prostornom uređenju. Svrstani su u tri razine: postoje prostorni planovi državne razine, prostorni planovi područne (regionalne) regionalne razine i prostorni planovi lokalne razine.

2.2.1. Prostorni planovi državne razine

Prostorni planovi državne razine su:

1. Državni plan prostornog razvoja
2. Prostorni plan područja posebnih obilježja
3. Urbanistički plan uređenja državnog značaja

Državni plan prostornoga razvoja je plan koji se donosi za područje Države, a reguliran je u čl. 66. do 70. Zakona o prostornom uređenju. Državni plan prostornoga razvoja propisuje uvjete provedbe zahvata u prostoru za građevine državnog značaja, uvjete provedbe zahvata u prostoru državnog značaja koji se prema posebnim propisima koji uređuju gradnju ne smatraju građenjem, obvezu donošenja prostornog plana područja posebnih obilježja ako za to postoji potreba i smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja državnog značaja.¹⁷

Prostorni planovi područja posebnih obilježja su Prostorni plan područja posebnih obilježja ZERP-a, Prostorni plan epikontinentalnog pojasa Republike Hrvatske koji

¹⁵ Held, Perkov, *op. cit.* u bilj. 7, str. 594-595. Europski zeleni plan (2019) naglašava važnost poticanja suradnje svih država članica da vode brigu o zaštiti okoliša (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_hr, pristupljeno 23. ožujka 2023.).

¹⁶ Šikić, M., Held, M. (2022) Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes). U: Galić, A. (ur.) *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, str. 69.

¹⁷ Čl. 67. st. 2. Zakona o prostornom uređenju.

se obvezno donosi za taj pojas, prostorni plan nacionalnog parka i prostorni plan parka prirode koji se obvezno donose za područja tih parkova određenih posebnim zakonom i prostorni plan područja posebnih obilježja određen Državnim planom prostornog razvoja koji se donosi za područje određeno tim planom. Prostorni plan područja posebnih obilježja donosi se ovisno o posebnostima prirodnih, kulturno-povijesnih, gospodarskih i/ili drugih obilježja, odnosno zahtjeva određenog prostora.¹⁸

Urbanistički plan uređenja državnog značaja donosi se obvezno za područje određeno Državnim planom prostornog razvoja. Urbanistički plan uređenja državnog značaja propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru unutar svog obuhvata i uvjete provedbe infrastrukture izvan područja za koje se donosi urbanistički plan uređenja za potrebe tog područja.¹⁹

Važno je naglasiti da je izrada prostornih planova državne razine i izdavanje akata za njihovu provedbu su poslovi od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku.²⁰

2.2.2. Prostorni planovi područne (regionalne) razine

Prostorni planovi područne (regionalne) razine su:

1. Prostorni plan županije i Prostorni plan Grada Zagreba
2. Urbanistički plan uređenja županijskog značaja

Prostorni plan županije određuje vrijedno obradivo poljoprivredno zemljište, koridore infrastrukture županijskog značaja, izdvojena građevinska područja izvan naselja za gospodarsku namjenu županijskog značaja, površine drugih namjena županijskog značaja određene uredbom iz članka 56. stavka 2. Zakona o prostornom uređenju.^{21,22} Prostorni plan županije propisuje uvjete provedbe zahvata u prostoru za javne, društvene i druge građevine područnog (regionalnog) značaja, uvjete provedbe zahvata u prostoru područnog (regionalnog) značaja koji se prema posebnim propisima koji uređuju gradnju ne smatraju građenjem i smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja na izdvojenim građevinskim područjima izvan naselja za gospodarsku i javnu namjenu područnog (regionalnog) značaja.²³

Prostorni plan Grada Zagreba određuje zemljište namijenjeno šumi i šumsko zemljište značajno za Grad; koridore infrastrukture značajne za Grad Zagreb; građevinsko područje naselja, izdvojeno građevinsko područje izvan naselja i izdvojeni dio građevinskog područja naselja; neizgrađeni dio građevinskog područja naselja, izdvojenog građevinskog područja izvan naselja i izdvojenog dijela građevinskog područja naselja, za koje se ne donosi generalni urbanistički plan te

¹⁸ Čl. 68. Zakona o prostornom uređenju.

¹⁹ Čl. 70. st. 1. i 2. Zakona o prostornom uređenju.

²⁰ Čl. 70. a Zakona o prostornom uređenju.

²¹ Čl. 56. st. 2. Zakona o prostornom uređenju glasi: „Zahvate u prostoru i površine državnog značaja i područnog (regionalnog) značaja koji se prema posebnim propisima koji uređuju gradnju ne smatraju građenjem, građevine državnog značaja i građevine područnog (regionalnog) značaja određuje Vlada uredbom.“

²² Čl. 72. st. 1. Zakona o prostornom uređenju.

²³ Čl. 72. st. 2. Zakona o prostornom uređenju.

neuređeni dio tih područja; dio građevinskog područja naselja, izdvojenog građevinskog područja izvan naselja i izdvojenog dijela građevinskog područja naselja, za koje se ne donosi generalni urbanistički plan, planiran za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju; obuhvat generalnog urbanističkog plana; obuhvat urbanističkih planova uređenja koji se prema ovom Zakonu donose u građevinskom području naselja i izdvojenom građevinskom području izvan naselja, za koje se ne donosi generalni urbanistički plan.²⁴

Prostorni plan Grada Zagreba propisuje uvjete provedbe zahvata u prostoru za javne, društvene i druge građevine, područnog (regionalnog) značaja; uvjete provedbe zahvata u prostoru područnog (regionalnog) značaja koji se prema posebnim propisima koji uređuju gradnju ne smatraju građenjem; uvjete provedbe svih zahvata u prostoru izvan građevinskog područja, osim državnog značaja; uvjete provedbe svih zahvata u prostoru u dijelu građevinskog područja naselja i dijelu izdvojenog građevinskog područja izvan naselja kojeg određuje Grad Zagreb, a za koje se prema ovom Zakonu ne donosi generalni urbanistički plan ili urbanistički plan uređenja, te u izdvojenom dijelu građevinskog područja naselja; smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja koji se prema ovom Zakonu donose u građevinskom području naselja i izdvojenom građevinskom području izvan naselja, a za koje se ne donosi generalni urbanistički plan.²⁵

Urbanistički plan uređenja županijskog značaja donosi se obvezno za područje određeno Prostornim planom županije i propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru unutar svog obuhvata i uvjete provedbe infrastrukture izvan područja za koje se donosi urbanistički plan uređenja za potrebe tog područja. U svrhu propisivanja uvjeta urbanistički plan uređenja županijskog značaja, uz ostale propisane dijelove, obvezno sadrži detaljnu podjelu područja na posebne prostorne cjeline s obzirom na njihovu namjenu; prikaz građevnih čestica namijenjenih za građenje, odnosno uređenje površina javne namjene i druge detaljne uvjete korištenja i uređenja prostora te građenja građevina.²⁶

2.2.3. Prostorni planovi lokalne razine

Prostorni planovi lokalne razine su:

1. Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine
2. Generalni urbanistički plan
3. Urbanistički plan uređenja

Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine donosi se obvezno za područje grada, odnosno općine,²⁷ a određuje građevinsko područje naselja, izdvojeno građevinsko područje izvan naselja i izdvojeni dio građevinskog područja naselja; neizgrađeni dio građevinskog područja naselja, izdvojenog građevinskog područja izvan naselja i izdvojenog dijela građevinskog područja naselja, za koje se ne donosi generalni urbanistički plan te neuređeni dio tih područja; dio građevinskog područja naselja, izdvojenog

²⁴ Čl. 73. st. 1. Zakona o prostornom uređenju.

²⁵ Čl. 73. st. 2. Zakona o prostornom uređenju.

²⁶ Čl. 74. Zakona o prostornom uređenju.

²⁷ Čl. 75. Zakona o prostornom uređenju.

građevinskog područja izvan naselja i izdvojenog dijela građevinskog područja naselja, za koje se ne donosi generalni urbanistički plan, planiran za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju; prostore izvan građevinskog područja planirane za urbanu sanaciju; obuhvat generalnog urbanističkog plana; obuhvat urbanističkih planova uređenja koji se donose u građevinskom području naselja i izdvojenom građevinskom području izvan naselja koje određuje grad, odnosno općina, a za koje se prema ovom Zakonu ne donosi generalni urbanistički plan i koridore infrastrukture značajne za grad, odnosno općinu.²⁸

Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru izvan građevinskog područja, osim zahvata državnog i županijskog značaja; uvjete provedbe svih zahvata u prostoru u dijelu građevinskog područja naselja i dijelu izdvojenog građevinskog područja izvan naselja kojeg određuje grad, odnosno općina, a za koje se prema ovom Zakonu ne donosi generalni urbanistički plan ili urbanistički plan uređenja, te u izdvojenom dijelu građevinskog područja naselja; smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja koji se prema ovom Zakonu donose u građevinskom području naselja i izdvojenom građevinskom području izvan naselja, a za koje se ne donosi generalni urbanistički plan.²⁹

Prostorni plan uređenja grada, odnosno općine može za dijelove građevinskog područja, za koje se prema ovom Zakonu obvezno donosi urbanistički plan uređenja, propisivati uvjete provedbe zahvata u prostoru s detaljnošću propisanom za urbanistički plan uređenja.³⁰

Generalni urbanistički plan donosi se obvezno za građevinsko područje naselja i izdvojeno građevinsko područje izvan naselja središnjeg naselja velikog grada.³¹

Generalni urbanistički plan određuje neizgrađeni dio građevinskog područja naselja i izdvojenog građevinskog područja izvan naselja za koje se donosi generalni urbanistički plan te neuređeni dio tih područja; dio građevinskog područja naselja i izdvojenog građevinskog područja izvan naselja, planiran za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju; obuhvat urbanističkih planova uređenja koji se prema ovom Zakonu donose za građevinsko područje naselja i izdvojeno građevinsko područje izvan naselja koje određuje grad, odnosno općina.³²

Generalni urbanistički plan propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru unutar dijela svog obuhvata za koji se ne donosi urbanistički plan uređenja i smjernice za izradu urbanističkih planova uređenja čiji je obuhvat određen generalnim urbanističkim planom.³³

Urbanistički plan uređenja propisuje uvjete provedbe svih zahvata u prostoru unutar svog obuhvata. U svrhu propisivanja uvjeta provedbe, urbanistički plan uređenja, uz ostale propisane dijelove, obvezno sadrži detaljnu podjelu područja na posebne prostorne cjeline s obzirom na njihovu namjenu, prikaz građevnih čestica

²⁸ Čl. 76. st. 1. Zakona o prostornom uređenju.

²⁹ Čl. 76. st. 2. Zakona o prostornom uređenju.

³⁰ Čl. 76. st. 3. Zakona o prostornom uređenju.

³¹ Čl. 77. Zakona o prostornom uređenju.

³² Čl. 78. st. 1. Zakona o prostornom uređenju.

³³ Čl. 78. st. 2. Zakona o prostornom uređenju.

namijenjenih za građenje, odnosno uređenje površina javne namjene i druge detaljne uvjete korištenja i uređenja prostora te građenja građevina.³⁴

2.2.4. Pravila za razrješavanje neusklađenosti između prostornih planova

Zbog brojnosti prostornih planova, pogotovo onih lokalne razine, nužno je bilo propisati pravila o njihovoj međusobnoj usklađenosti. Tako je u Zakonu o prostornom uređenju u čl. 61. propisano da svaki prostorni plan mora biti u skladu sa Zakonom o prostornom uređenju i s propisima koji su doneseni na temelju Zakona o prostornom uređenju što zapravo odražava načelo zakonitosti u egzistencijskom i sadržajnom smislu.³⁵ U egzistencijskom smislu prostorni plan može biti donesen samo ako to predviđa zakon, a u sadržajnom smislu prostorni plan može imati onaj sadržaj koji je u skladu sa zakonom.³⁶ Nadalje, prostorni plan niže razine mora biti usklađen s prostornim planom više razine. Prostorni plan užega područja mora biti usklađen s prostornim planom širega područja iste razine. Prostorni planovi iste razine moraju biti međusobno usklađeni.³⁷

Primjerice Pročišćeni tekst odredbi za provođenje i popis kartografskih prikaza grafičkog dijela Prostornog plana uređenja grada Splita,³⁸ u čl. 18. kod nasipanja terena postavlja sljedeće ograničenje:

„Uređenjem terena građevne čestice ne može se nasipanjem ili iskopom visinski izmijeniti prosječna ploha prirodnog terena (neizgrađena površina zemljišta građevne čestice prije izgradnje) više od 0,5m.“

Urbanistički plan uređenja područja dijela Mejaša i Dragovoda³⁹ u članku 12. postavlja sljedeće ograničenje:

„Uređenjem terena kod izgradnje niskih građevina za izgradnju građevne čestice ne može se nasipanjem ili iskopom visinski izmijeniti prosječna ploha prirodnog terena (neizgrađena površina zemljišta građevne čestice prije izgradnje) više od 1,0 m.“

U konkretnom slučaju, dva prostorna plana iste razine, ali različitih područja (prostorni plan užeg i prostorni plan šireg područja) nisu međusobno usklađeni. Sukladno čl. 123. st. 2. Zakona o prostornom uređenju⁴⁰ u slučaju protivnosti odredbe, odnosno dijela prostornog plana lokalne razine užega područja odredbi, odnosno dijelu prostornog plana lokalne razine širega područja, prilikom izdavanja akta za provedbu prostornog plana primjenjuje se odredba, odnosno dio prostornog

³⁴ Čl. 80. Zakona o prostornom uređenju.

³⁵ Krbek, I. (1928) *Upravno pravo*, I. knjiga – uvodna i osnovna pitanja, Tisak i naklada jugoslavenske štampe d. d., Zagreb, str. 102-103.; Ivančević, V. (1983), *Institucije upravnog prava*, Knjiga I, Zagreb, 1983., str. 194.

³⁶ Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, 2002., str. 70.

³⁷ Čl. 61. Zakona o prostornom uređenju.

³⁸ Službeni glasnik Grada Splita, br. 46 od 9. rujna 2020.

³⁹ Službeni glasnik Grada Splita, br. 21. od 4. rujna 2006.

⁴⁰ U pogledu nesuglasnosti prostornih planova različitih razina, u čl. 123. st. 1. Zakona o prostornom uređenju propisano je da se prilikom izdavanja provedbenih akata primjenjuje prostorni plan više razine.

plana širega područja. Budući da je prostorni plan uređenja plan šireg područja od urbanističkog plana uređenja, primjenjuje se odredba prostornog plana uređenja, odnosno teren se može nasipati naviše do visine 0,5 m.

Za napomenuti je još da se prostornim planom lokalne razine užega područja mogu propisati stroži kvantitativni i kvalitativni uvjeti i mjere za provedbu zahvata u prostoru, odnosno viši prostorni standardi od onih propisanih prostornim planom lokalne razine širega područja.⁴¹

2.3. Pravna priroda prostornih planova

Prostorni planovi su prema pravnoj prirodi podzakonski propisi sukladno čl. 58. Zakona o prostornom uređenju. Međutim, pojam „propis“ zapravo nije definiran u zakonodavstvu. Ustavni zakon o Ustavnom sudu regulira ocjenu ustavnosti i zakonitosti „drugih propisa“.⁴² Za ispravnu kategorizaciju prostornih planova prema njihovoj pravnoj prirodi, potrebno se osvrnuti na Odluku i Rješenje Ustavnog suda U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012., razmotriti odredbu čl. 3. st. 2. Zakona o upravnim sporovima, te odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: ZLRS)⁴³ koje se odnose na opće akte.

Ustavni sud u t. 3. Odluke i Rješenja U-II-5157/2005 od 5. ožujka 2012. navodi sljedeće:

„Uvažavajući zakonsko određenje općih akata iz članka 3. stavka 2. ZUS-a, pod »drugim propisom«, u smislu članka 125. alineje 2. Ustava, razumijeva se eksterni općenormativni i pravno obvezujući akt koji je donijelo tijelo državne vlasti radi uređenja pojedinih pitanja, izvršenja i/ili provedbe zakona, odnosno provedbe drugog propisa više pravne snage, koji uređuje odnose na općenit način i koji djeluje prema svima koji se nađu u pravnoj situaciji da se na njih dotični akt ima primijeniti. Sukladno tome, temeljna materijalna obilježja »drugog propisa« u smislu članka 125. alineje 2. Ustava jesu njegova apstraktnost i generalnost.“

Čl. 3. st. 2. Zakona o upravnim sporovima kojim je uređen predmet upravnog spora propisano je:

„Predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti općeg akta jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu (u daljnjem tekstu: opći akt).“

Čl. 73. ZLRS-a propisano je da opće akte donosi predstavničko tijelo, a prije nego što stupi na snagu opći akt se obavezno mora objaviti u službenom glasilu jedinice.

Ustavni sud u t. 2. Odluke i Rješenja U-III-5157/2005 od 5. ožujka 2012. navodi i sljedeće:

⁴¹ Čl. 62. Zakona o prostornom uređenju.

⁴² Čl. 35.-61. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99, 29/02, 49/02.

⁴³ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20.

„Za određenje općeg akta ZUS prihvaća kao temeljno mjerilo donositelja akta (tzv. normu o nadležnosti).“

Zbog navedenog, ako prostorni plan donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, riječ je o općem aktu čija ocjena zakonitosti ulazi u nadležnost Visokog upravnog suda Republike Hrvatske sukladno čl. 12. st. 3. t. 2. Zakona o upravnim sporovima.

Visoki upravni sud je, počevši od 2013., odlučivao o brojnim zahtjevima u pogledu ocjene zakonitosti općih akata, a ovdje se navode samo neki primjeri.

Iz rješenja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Usoz-154720-11 od 21. ožujka 2022.:

„Obustavlja se postupak ocjene zakonitosti Odluke o utvrđivanju nerazvrstanih cesta na području k.o. Rakalj (Službene novine Općine M., broj 7/19 i 16/20).

Podnositelj, koji je zemljišno-knjižni vlasnik nekretnine oznake k.č.br. B1 i k.č.br.*295/1, obje k.o. Rakalj je podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke o utvrđivanju nerazvrstanih cesta na području k.o. Rakalj, KLASA:630-03/19-0101, URBROJ 2168/05-03-19-01 od 27. lipnja 2019., (Službene novine Općine M., broj 7/19 i 16/20, dalje: Odluka), koju je donio načelnik Općine M.

Podnositelj osporava zakonitost Odluke načelnika zbog nenadležnog odlučivanja i zato što se odnosi na nekretninu koja nikada nije bila nerazvrstana cesta.

(...)

Međutim, Sud nalazi potrebnim istaći da općinski načelnik kao tijelo izvršne vlasti jedinice lokalne samouprave nije ovlašten utvrditi nerazvrstane ceste na području jedinice lokalne samouprave, jer je za to isključivo nadležno predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave.“

Iz presude Visokog upravnog suda, Usoz-156/20-5 od 1. ožujka 2022.:

„L. M. iz A1, koju zastupa opunomoćenik B. M. odvjetnik u Dubrovniku, podnijela je zahtjev, podredno obavijest građana, za ocjenu zakonitosti Odluke o proglašenju svojstva komunalne infrastrukture kao javnog dobra u općoj uporabi (Službeni glasnik Grada Dubrovnika, broj 15/20., dalje: Odluka). Ističe kako navodna katastarska i zemljišnoknjižna čestica 2183 k.o. B4, koja je proglašena komunalnom infrastrukturom kao javno dobro u općoj uporabi, nije postojala niti bila evidentirana u katastru nekretnina i zemljišnoj knjizi pa je jasno da je komunalnom infrastrukturom i javnim dobrom u općoj uporabi proglašena nepostojeća katastarska i zemljišnoknjižna čestica što je protivno odredbi članka 62. stavka 4. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Narodne novine, broj 68/18., 110/18. i 32/20., dalje: ZKG).

1.1. Navodi slijed formiranja navedene čestice te zaključuje da je formirana od dijelova drugih čestica u privatnom vlasništvu i jedne koja je u suvlasništvu fizičke osobe i Grada Dubrovnika.

(...)

6. Proizlazi da citirani članak zakona na temelju kojeg je Odluka donesena, ne daje ovlaštenje predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave na donošenje općeg akta. Statutarna odredba sama po sebi, bez odgovarajuće materijalnopravne osnove, također ne može biti valjana osnova za donošenje općeg akta.“

Uz kriterij donositelja, Visoki upravni sud u presudi Usoz-36/21-19 od 21. ožujka 2022. navodi:

„11. Opći akt, u smislu naprijed navedene odredbe ZUS-a, osim ovlaštenog donositelja, karakterizira uređenje društvenih odnosa na apstraktan i generalan način, što podrazumijeva autoritativnu regulaciju odnosno donošenje općih normi u okviru obavljanja javnih ovlasti. Iz navedenoga valja zaključiti da su opći akti oni akti kojima se unaprijed uređuju društveni odnosi na apstraktan način, a odnose se na neodređen broj adresata te se u njima na općenit način propisuje određeno pravilo. Suprotno tome, pojedinačni akti uređuju točno određeni, konkretan slučaj i vrijede za određenu, konkretnu situaciju i subjekte koji su individualno određeni.

Drugim riječima, za određivanje pravne prirode prostornog plana u nekom konkretnom slučaju, potrebno je poštivati stav Ustavnog suda iz citirane Odluke i Rješenja te čl. 3. st. 2. ZUS-a i kao relevantan uzeti tzv. „kriterij donositelja“. Još su neke karakteristike koje su od važnosti da bi neki akt bio opći akt, a odnose se na postupak donošenja i na samu objavu akta. Sukladno tome, oni prostorni planovi koje je donijelo predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, po svojoj su pravnoj prirodi opći akti te kontrolu njihove zakonitosti provodi Visoki upravni sud Republike Hrvatske, sukladno čl. 83 - 88. Zakona o upravnim sporovima.

2.4. Pravna zaštita od nezakonitih prostornih planova

Fizička ili pravna osoba ili skupine osoba povezanih zajedničkim interesom može pokrenuti postupak ocjene zakonitosti općeg akta ako je pojedinačnom odlukom javnopravnog tijela koja se temelji na općem aktu došlo do povrede njihova prava ili pravnog interesa. Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dostave odluke.⁴⁴ Postupak ocjene zakonitosti općeg akta može pokrenuti i sam Visoki upravni sud po službenoj dužnosti, na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja ili na zahtjev suda.⁴⁵ O zahtjevu odlučuje Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću od pet sudaca.⁴⁶ Visoki upravni sud zahtjev može odbaciti zbog nepostojanja formalnih pretpostavki za vođenje objektivnog upravnog spora o ocjeni zakonitosti općeg akta,⁴⁷ može ga odbiti ako je riječ o zakonitom općem aktu,⁴⁸ a može zahtjev i

⁴⁴ Čl. 83. st. 1. Zakona o upravnim sporovima.

⁴⁵ Čl. 83. st. 2. Zakona o upravnim sporovima.

⁴⁶ Čl. 14. st. 2. Zakona o upravnim sporovima.

⁴⁷ Čl. 85. Zakona o upravnim sporovima.

⁴⁸ Čl. 57. st. 1. Zakona o upravnim sporovima.

usvojiti presudom te ukinuti opći akt.⁴⁹ Presuda o ukidanju proizvodi učinke od dana objave u Narodnim novinama,⁵⁰ a u roku od tri mjeseca od dana objave u Narodnim novinama, osoba koja je podnijela zahtjev za ocjenu zakonitosti može zahtijevati od javnopravnog tijela izmjenu pojedinačne odluke utemeljene na općem aktu koji je ukinut.⁵¹

3. Provedba prostornih planova u postupcima gradnje

Zakonitost prostornog plana preduvjet je za zakonitost provedbenih akata. Tako primjerice Zakon o prostornom uređenju propisuje da se građevna čestica može formirati samo ako je u skladu s prostornim planom, te ako ima pristup na prometnu površinu.⁵² Građevinska i lokacijska dozvola moraju biti usklađene s prostornim planom. Izrađivači prostornih planova posebno moraju voditi računa i o namjeni samog zemljišta, u smislu je li riječ o građevinskom ili poljoprivrednom zemljištu, a potom i da je namjena građevne čestice u skladu s prostorno-planskom namjenom (mješovita, stambena, javna zelena površina). Na taj se način osigurava poštivanje načela zakonitosti u cjelokupnom postupku građenja.

Sukladno Zakonu o prostornom uređenju, prostorni planovi se provode izdavanjem lokacijske dozvole, dozvole za promjenu namjene i uporabu građevine, rješenja o utvrđivanju građevne čestice, potvrde parcelacijskog te građevinske dozvole na temelju posebnog zakona.⁵³

U praksi se, vezano za provedbu prostornih planova, u pogledu zaštite prava vlasništva javljaju određeni problemi koji se mogu svrstati u sljedeće kategorije:

- dokazivanje pravnog interesa kod izdavanja građevinske dozvole
- dokazivanje pravnog interesa kod utvrđivanja građevne čestice
- dokazivanje pravnog interesa vezano uz provođenje inspekcijskog nadzora u postupcima gradnje

3.1. Dokazivanje pravnog interesa kod izdavanja građevinske dozvole

Građevinska dozvola regulirana je u čl. 106 - 130. Zakona o gradnji koji navodi da pod posebnim uvjetima postoji i mogućnost gradnje bez građevinske dozvole što je detaljnije regulirano Pravilnikom o jednostavnim i drugim građevinama i radovima.⁵⁴ Čl. 107. st. 2. Zakona o gradnji propisano je da građevinska dozvola nema pravnih

⁴⁹ Čl. 86. st. 3. Zakona o upravnim sporovima.

⁵⁰ Čl. 86. st. 4. Zakona o upravnim sporovima.

⁵¹ Čl. 87. Zakona o upravnim sporovima.

⁵² Čl. 3. st. 1. t. 6. Zakona o prostornom uređenju.

⁵³ Čl. 114. st. 2. Zakona o prostornom uređenju. Vidi i Žagar, A. (2018), Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2018., vol. 39, br. 1, str. 692.

⁵⁴ Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, NN 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 31/2020, 74/2022.

učinaka na vlasništvo i druga stvarna prava na nekretnini za koju je izdana i ne predstavlja pravnu osnovu za ulazak u posjed nekretnine. Međutim, u postupcima izdavanja građevinske dozvole u kojima se ne izdaje lokacijska dozvola, u čl. 109. Zakona o gradnji izrijekom je propisano što se smatra dokazom pravnog interesa koji se mora priložiti zahtjevu za ishođenje građevinske dozvole:

- „1. izvadak iz zemljišne knjige iz kojeg je vidljivo da je investitor vlasnik ili nositelj prava građenja na građevnoj čestici ili građevini na kojoj se namjerava graditi
2. predugovor, ugovor ili ugovor sklopljen pod uvjetom, na temelju kojeg je investitor stekao ili će steći pravo vlasništva ili pravo građenja
3. odluka nadležne vlasti na temelju koje je investitor stekao pravo vlasništva ili pravo građenja
4. ugovor o ortaštvu sklopljen s vlasnikom nekretnine čiji je cilj zajedničko građenje
5. pisana suglasnost vlasnika zemljišta, odnosno vlasnika postojeće građevine te suglasnost Republike Hrvatske, tijela nadležnog za upravljanje državnom imovinom, za nekretnine kojima Ministarstvo državne imovine upravlja temeljem članka 71. Zakona o upravljanju državnom imovinom (»Narodne novine«, br. 52/18.)
6. pisana suglasnost fiducijarnog vlasnika dana dotadašnjem vlasniku nekretnine koji je investitor.“⁵⁵

Iz Presude Upravnog suda u Splitu, 16 Uslgr-364/20-6 od 3. svibnja 2021.:

„Stoga se tužitelj bez uspjeha poziva na Ugovor o kupoprodaji za kojeg je 6. ožujka 2017. izvršena zabilježba postojanja u zemljišnim knjigama, jer isto ne utječe na nespornu činjenicu upisanog vlasništva zainteresirane osobe, jer tužitelj tijekom postupka kao ni ovog spora, nije dostavio dokaz iz kojeg proizlazi da stanje evidentirano u zemljišnoj knjizi u vrijeme izdavanja građevinske dozvole ne odgovara stvarnom stanju.“

⁵⁵ U čl. 109. st. 2. propisano je što se smatra dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole u pogledu obuhvata zahvata u prostoru, a u čl. 109. st. 4. što se smatra dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole u pogledu nekretnine na kojoj stjecanje stvarnih prava nije moguće ili se prema posebnom zakonu pravo građenja stječe koncesijom. U čl. 109. st. 5. Zakona o gradnji propisano je da se dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole u slučajevima iz stavaka 1. i 2. čl. 109. smatra i odluka Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske ili poziv na odredbu posebnog zakona kojom je utvrđen interes Republike Hrvatske za građenje građevine za koju je zatražena građevinska dozvola, ako je investitor podnio zahtjev za izvlaštenje, odnosno ako je investitor podnio zahtjev za rješavanje imovinskopravnih odnosa na zemljištu, građevinama ili drugim nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, jedinice područne (regionalne) ili lokalne samouprave. U čl. 109. st. 6. dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole za građenje građevine čije je građenje u interesu Republike Hrvatske na javnoj cesti, nerazvrstanoj cesti, željezničkoj infrastrukturi i javnom vodnom dobru smatra se suglasnost osobe, odnosno tijela koje upravlja tom cestom, infrastrukturom, odnosno javnim vodnim dobrom.

Iz Presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, UsŽ-3086/21-2 od 10. lipnja 2022.:

„Nadalje, smatra da se za utvrđivanje postojanja pravnog interesa za izdavanje predmetne građevinske dozvole prvostupanjski sud pogrešno pozvao na odredbu članka 109. stavka 5. Zakona o gradnji jer se navedena odredba ne odnosi na građenje na općem dobru i pomorskom (općem) dobru, već se odnosi samo na građenje na građevnim česticama na kojima postoji pravo vlasništva. Pravni interes za izdavanje građevinske dozvole za građenje na pomorskom dobru investitor dokazuje ugovorom o koncesiji u smislu članka 109. stavka 4. Zakona o gradnji.“

3.2. Dokazivanje pravnog interesa kod utvrđivanja građevne čestice

Građevna čestica je u načelu jedna katastarska čestica koja čiji je oblik, smještaj u prostoru i veličina u skladu s prostornim planom te koja ima pristup na prometnu površinu sukladan prostornom planu, ako Zakonom o prostornom uređenju nije propisano drukčije.⁵⁶ Građenju građevine može se pristupiti ako je u katastru formirana građevna čestica (uz uvjet pravomoćne ili izvršne građevinske dozvole).⁵⁷ Građevna čestica određuje se u skladu s prostornim planom, a ako to nije moguće tada u skladu s pravilima struke, vodeći računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine.⁵⁸ U pogledu pojma „pravila struke“ Visoki upravni sud u presudi UsŽ 1204/2019-2 od 10. travnja 2019. navodi:

„Ukoliko se građevinska parcela ne može formirati prema prostornom planu već prema pravilima struke, tada se u obzir uzima zemljište ispod zgrade, ali tada treba obrazložiti zašto se parcela ne može formirati u skladu s prostornim planom“

Zahtjev za utvrđivanje građevne čestice ovlašteni su podnijeti vlasnik zemljišta, vlasnik građevine, investitor građevine ili druga osoba koja za to ima pravni interes.

Iz Mišljenja Ministarstva, KLASA: 350-01/19-02/326 od 5. studenoga 2019.:

„...osoba koja je za zgradu ishodila rješenje o izvedenom stanju može imati pravni interes za donošenje rješenja o utvrđivanju građevne čestice, ako dokaže da je ulagala u izgradnju predmetne zgrade. Drugim riječima, glede postojanja pravnog interesa osobe za donošenje rješenja o utvrđivanju građevne čestice nije dovoljno da je podnositelj toga zahtjeva osoba koja je za zgradu ishodila rješenje o izvedenom

⁵⁶ Čl. 3. st. 1. t. 6. Zakona o prostornom uređenju.

⁵⁷ Čl. 106. st. 3. Zakona o gradnji.

⁵⁸ Čl. 159. st. 1. Zakona o prostornom uređenju.

stanju, već ona mora uz to dokazati da je ulagala u izgradnju predmetne zgrade.“

3.3. Dokazivanje pravnog interesa vezano uz provođenje inspekcijskog nadzora u postupcima gradnje

U odjeljku VIII. Zakona o Državnom inspektoratu kojim su propisane posebne odredbe o inspekcijskom nadzoru građevinskog inspektora, u čl. 105. propisano je da svojstvo stranke u postupku inspekcijskog nadzora mogu imati sudionici u gradnji, vlasnik građevine, vlasnik zemljišta na kojemu se gradi ili je izgrađena građevina i nositelj drugih stvarnih prava na tom zemljištu odnosno građevini.

U čl. 104. Zakona o općem upravnom postupku propisano je da je stranka u upravnom postupku fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Iz navedenog proizlazi da Zakon o Državnom inspektoratu ne predviđa osobu koja je zainteresirana sudjelovati u inspekcijskom postupku kao potencijalnu stranku čime ta osoba može doći u situaciju da javnopravna tijela nemogućnost sudjelovanja primjerice susjeda međaša kao stranke u postupku protumače na način da susjed međaš nema niti pravo uvida u spis predmeta.

Ustavni sud u Odluci U-III-2446/2021 od 20. siječnja 2022. navodi sljedeće:

„Člankom 105. Zakona o državnom inspektoratu ("Narodne novine" 115/18. i 117/21. u daljnjem tekstu: ZDI), koji je *lex specialis* za provođenje inspekcijskog nadzora, propisano je da stranke u postupku inspekcijskog nadzora mogu biti sudionici u gradnji, vlasnik građevine, vlasnik zemljišta na kojemu se gradi ili je izgrađena građevina i nositelj drugih stvarnih prava na tom zemljištu odnosno građevini. U skladu s odredbom sadržanom u članku 58. stavku 1. ZDI-a inspektor provodi inspekcijski nadzor i pokreće postupak po službenoj dužnosti, a iznimno na zahtjev stranke, kada je to propisano posebnim zakonom.

U konkretnom slučaju iz pribavljene dokumentacije proizlazi da predmetni postupak nije pokrenuo podnositelj već je on vođen *ex offio*. Nadalje, podnositelj ne spada u krug osoba koje *ex lege* imaju status stranke. Zaključno, Ustavni sud smatra potrebnim istaknuti kako blizina življenja kraj građevine koja je objekt inspekcijskog nadzora, sama po sebi, ne može biti pravna osnova za stjecanje statusa stranke u postupku inspekcijskog nadzora.“

4. Pravo vlasništva u upravnim i upravnosudskim postupcima

Pravo vlasništva zajamčeno je Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Pri tome se sudskoj praksi često susreće navod kako upravni sudovi i javnopravna tijela nisu nadležni odlučivati o pravu vlasništva⁵⁹ s uputom strankama na građanske parnice. Međutim, u čl. 162. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima propisano je sljedeće:

„Da bi u postupku pred sudom ili drugim nadležnim tijelom⁶⁰ ostvario svoje pravo da od osobe koja posjeduje njegovu stvar zahtijeva da mu ona preda svoj posjed te stvari, vlasnik mora dokazati da je stvar koju zahtijeva njegovo vlasništvo i da se nalazi u tuženikovu posjedu.“

Drugim riječima, „opća pravila o pravu na zaštitu vlasništva treba primjenjivati i kada zaštitu ne pruža sud, nego upravna vlast“.⁶¹ O toj se problematici izjasnio Ustavni sud Republike Hrvatske u Odluci U-III-5095/2017 od 3. prosinca 2019.

4.1. Odluka Ustavnog suda U-III-5095/2017 od 3. prosinca 2019.

Ovom je Odlukom Ustavni sud Republike Hrvatske usvojio ustavnu tužbu, te ukinuo presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1875/17-2 od 6. srpnja 2017., presudu Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-3948/14-20 od 23. veljače 2017., rješenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja klasa: UP/II-350-05/14-08/32, urbroj: 531-05-2-2-14-2 S.K. od 1. listopada 2014. i rješenje o utvrđivanju građevne čestice Grada Zagreba, Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet klasa: UP/I-350-05/2014-003/1, urbroj: 251-13-21/122-2014-13 od 2. srpnja 2014. te je predmet vraćen Gradskom uredu za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet na ponovni postupak.

Pravo vlasništva zajamčeno je, kako je već spomenuto, na nacionalnoj razini Ustavom i Zakonom, ali i čl. 1. Protokola 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁶²

⁵⁹ U određenim slučajevima Zakon o prostornom uređenju izrijekom propisuje da je nužno ishoditi lokacijsku dozvolu, pa je tako u slučaju kada imovinskopravni odnosi nisu riješeni (v. primjerice čl. 125. st. 1. t. 7. Zakona o prostornom uređenju). Međutim, Josipović navodi da u Zakonu o prostornom uređenju nije precizirano što točno ulazi u pojam „imovinskopravni odnos“, odnosno je li riječ samo o zaštiti prava vlasništva ili o nizu drugih imovinskopravnih instituta koji se mogu pojaviti između „vlasnika i investitora, između suvlasnika, nositelja drugih stvarnih prava, nositelja obveznih prava, vlasnika susjednih zemljišta“. Postavlja i pitanje o pojmu „riješivosti“ imovinskopravnih odnosa te iznosi: „mogu li se u smislu Zakona o prostornom uređenju imovinskopravni odnosi smatrati riješenima ako postoje sporovi o ograničenim stvarnim pravima na zemljištu, sporovi o raspolaganju, korištenju i posjedovanju zemljišta, sporovi s vlasnicima susjednih nekretnina“. Također navodi da su pitanja važna zbog tumačenja odredaba Zakona o gradnji u pogledu izdavanja građevinske dozvole (Josipović, T. (2022) Zaštita vlasništva u postupku izdavanja lokacijske i građevinske dozvole. U: Galić, A., Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2022., str. 89-91.).

⁶⁰ Podcrtala autorica.

⁶¹ Ernst, H., *op. cit.* u bilj. 13., str. 93.

⁶² Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN-MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

4.1.2. Činjenice slučaja

U konkretnom je predmetu bila riječ o formiranju građevne čestice temeljem čl. 159. st. 1. Zakona o prostornom uređenju. Podnositelji su u ustavnoj tužbi istaknuli, između ostalog, prigovor povrede prava vlasništva zajamčenog čl. 48. st. 1. Ustava Republike Hrvatske. U tom smislu naveli su da je u postupku utvrđivanja građevne čestice ona bila utvrđena na način da je u tu novu česticu ušlo i 65m² zemljišta koje je u vlasništvu podnositelja.

4.1.3. Prvostupanjsko rješenje

U obrazloženju prvostupanjskog rješenja (t. 22. Odluke Ustavnog suda) istaknuto je:

„Neriješenost imovinskopravnih odnosa u svezi k.č.br. 1325 k.o. Centar koju imenovani ističu nije vidljiva, a raspravljanje o navedenom odnosno rješavanje istog nije predmet ovog postupka. Odredbom čl. 159. st. 1. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 153/13) određeno je da se građevna čestica određuje u skladu s prostornim planom, a ako to nije moguće tada u skladu s pravilima struke, vodeći računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine. Rješenjem o utvrđivanju građevne čestice se ne stječe pravo vlasništva na nekretnini, ne osniva se ni ukida pravo služnosti niti se istim briše upis javnog dobra u općoj uporabi već je isto predmet drugih postupaka. Istaknute okolnosti vezane na imovinskopravne odnose nisu od utjecaja na donošenje rješenja o utvrđivanju građevne čestice niti razlog za prekid postupka u smislu odredbe čl. 159. st. 1. Zakona o prostornom uređenju temeljem koje ovo tijelo određuje okućnicu za zgradu sukladno pravilima prostornog plana odnosno pravilima struke.“

4.1.4. Žalba na prvostupanjsko rješenje

U žalbi na prvostupanjsko rješenje podnositelji su istaknuli da su riješeni imovinskopravni odnosi (t. 23. Odluke Ustavnog suda):

"Dakle, dio kat. č. 1325 k.o. Centar (koji odgovara dijelu z.k.č. 447/1 k.o. Grad Zagreb) a na kojem postoji služnost upisana u zemljišne knjige za korist z.k.č. 445/1 (kat.č. 1328 k.o. Centar) je u naravi posebna čestica neizgrađena i potpuno odvojena od kat. čl. 1325, čiji imovinsko pravni odnosi su sudskom nagodbom i solemniziranim ugovorom riješeni, a za koji dio je već podnijet i zahtjev u Katastru za novo formiranje građevinske čestice. Na osnovu toga kod Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet je također podnesen zahtjev za izdavanje rješenja za utvrđivanje građevinske čestice kat. č. 1328 k.o. Centar.“

4.1.5. Drugostupanjsko rješenje

Drugostupanjskim rješenjem odbijena je žalba podnositelja te je izneseno (t. 24. Odluke Ustavnog suda):

"U konkretnom slučaju radi se o situaciji iz navedene odredbe članka 157. stavka 2. točke 5. Zakona o prostornom uređenju, o čemu kao dokaz spisu prileži pravomoćno rješenje o izvedenom stanju Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet Grada Zagreba, klasa: UP/I-350-05/13-03/2743, urbroj: 251-13-22/106-13-8 od 7. studenog 2013. godine kojim se ozakonjuje slobodnostojeća zahtjevna stambena zgrada izgrađena na k.č.br. 1325 i 1326 k.o. Centar pa su ispunjeni uvjeti za postupanje prvostupanjskog tijela temeljem te odredbe.

Na temelju odredbe članka 159. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju površina građevne čestice utvrđena je u ovoj stvari primjenom pravila struke, vodeći pritom računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine.

Ovo drugostupanjsko tijelo zato ocjenjuje pravilnim pobijano rješenje o utvrđenju građevne čestice u konkretnom slučaju i njime nije povrijeđen zakon na štetu žalitelja."

4.1.6. Prvostupanjska presuda

U tužbi podnesenoj Upravnom sudu u Zagrebu, podnositelji su naveli da se osporenim rješenjem bez valjane pravne osnove proširuje građevinska čestica na k.č.br. 1326 i na dio k.č.br. 1325 u površini od 65 m², koje nije u vlasništvu graditelja.

Upravni sud u Zagrebu u prvostupanjskoj presudi (t. 26. Odluke Ustavnog suda) u pogledu imovinskopravnih odnosa navodi:

„Nadalje, sukladno odredbi čl. 159. st. 1. Zakona o prostornom uređenju i gradnji površina građevne čestice utvrđena je u konkretnoj stvari primjenom pravila struke, vodeći pritom računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine. Obzirom je predmetna stambena zgrada ozakonjena temeljem Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim građevinama pravilno su primijenjene naprijed citirane odredbe, a ne čl. 159. st. 2. Zakona o prostornom uređenju i gradnji na koje ukazuju tužitelji u tužbi jer ista nije primjenjiva na konkretan slučaj budući se ne odnosi na ozakonjenje zgrade, što predmetna zgrada jest. Neriješenost imovinskih odnosa u svezi k.č.br. 1325 k.o. Centar nije predmet ovog postupka. Rješenjem o utvrđivanju građevne čestice ne stječe se pravo vlasništva na nekretnini, ne osniva se niti ukida pravo služnosti niti se istim briše upis javnog dobra u općoj uporabi, već je isto predmet drugih postupaka. Okolnosti istaknute u tužbi vezano za imovinsko pravne odnose nisu od utjecaja na donošenje rješenja o utvrđivanju građevne čestice."

4.1.7. Žalba na prvostupanjsku presudu

U žalbi na prvostupanjsku presudu podnositelji ističu kako javnopravna tijela i prvostupanjski sud nisu postupili sukladno članku 159. stavak 2. Zakona o prostornom uređenju, već su građevnu česticu proširili na put u vlasništvu Republike Hrvatske i na dio čestice u vlasništvu tužitelja, te da je došlo do povrede prava vlasništva zajamčenog čl. 48. st. 1. Ustava Republike Hrvatske. Ističu i bitnu povredu pravila sudskog postupka propisanu temeljem čl. 60. st. 4. Zakona o upravnim sporovima, a s tim u vezi da je došlo i do pogrešne primjene materijalnog prava na štetu tužitelja (t. 27. Odluke Ustavnog suda).

4.1.8. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

U presudi Visokog upravnog suda kojom je odbijena žalba podnositelja (t. 28. Odluke Ustavnog suda) navedeno je:

"Pri tome valja napomenuti da tužitelji u žalbi navode okolnosti koje su trebali isticati u postupku donošenja rješenja o izvedenom stanju, a ne u ovom postupku.

Kraj takvog stanja stvari, Sud ne nalazi osnovanim prigovore tužitelja iz žalbe o nepravilnoj primjeni materijalnog prava, to tim više što tužitelji pravilnost osporene presude u stvari pobijaju pozivajući se na iste činjenice i dokaze na koje se poziva prvostupanjski sud ali ih drugačije tumače dajući svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije pravno odlučno za ocjenu zakonitosti osporene presude. Prijedlog tužitelja za održavanjem rasprave sud nije razmatrao ocijenivši istu nepotrebnim a imajući u vidu odredbe članka 73. stavak 2. i 3. Zakona o upravnim sporovima."

4.1.9. Ustavna tužba i Odluka Ustavnog suda

Podnositelji su u ustavnoj tužbi naveli da je došlo do povrede prava vlasništva zajamčenog čl. 48. st. 1. Ustava Republike Hrvatske jer javnopravna tijela i sudovi nisu u postupku donošenja rješenja o utvrđivanju građevne čestice uzeli u obzir čl. 159. st. 2. Zakona o prostornom uređenju, te je čestica formirana na način da ulazi na zemljište koje je u vlasništvu podnositelja. Smatraju da temeljem čl. 159. st. 2.⁶³ koji glasi:

⁶³ Zakon o prostornom uređenju, NN 153/13. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju, NN 65/2017 u čl. 49. propisano je:

Članak 49.

U članku 159. iza stavka 1. dodaje se novi stavak 2. koji glasi:

„Iznimno od stavka 1. ovoga članka građevna čestica zgrade koja ima više samostalnih uporabnih cjelina (stanova, poslovnih prostora, garaža i sl.) i/ili funkcionalnih jedinica (hotelskih soba, apartmana i sl.), a koja je planirana, projektirana i/ili izgrađena tako da s više svojih strana graniči s površinom javne namjene, određuje se kao zemljište koje je ispod te zgrade.“

nije bilo potrebe da se građevna čestica utvrđuje na način da se ulazi na zemljište koje je u njihovom vlasništvu, nego smatraju da je građevna čestica trebala biti utvrđena na način da se uzima zemljište koje je ispod te zgrade.

Navode i da prvostupanjski sud pogrešno uzima da okolnosti istaknute u žalbi vezano za imovinsko-pravne odnose nisu od utjecaja na donošenje rješenja o utvrđivanju građevne čestice jer su imovinski odnosi riješeni razdvajanjem dijela čestice k.č.br. 1325 k.o. Centar u dijelu te čestice od 65 m², koja je u vlasništvu podnositelja, te da je to utvrđeno sudskom nagodbom i ugovorom između ranijih vlasnika.

4.1.9.1. Prigovor prava vlasništva i nadležna tijela

Naposlijetku, potrebno je istaknuti da su podnositelji ukazali na činjenicu da ustavno pravo vlasništva trebaju štiti upravna i sudska tijela kod donošenja svojih odluka. Upravo je to istaknuto i u čl. 162. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima koji se nalazi u odredbama o zaštiti prava vlasništva te na način da su pravo vlasništva dužni štiti i sud i *druga državna tijela*, odnosno Ernst navodi da „opća pravila o pravu na zaštitu vlasništva treba primijeniti i kada zaštitu vlasništva ne pruža sud, nego upravna vlast.“⁶⁴ Drugim riječima, ako upravna vlast (javnopravna tijela i upravni sudovi) ignoriraju činjenicu da je došlo do zadiranja u nečije pravo vlasništva, oni zapravo povređuju načelo zakonitosti jer ne postupaju u skladu sa odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

Ustavni sud u ovoj Odluci naglašava da su sva državna tijela dužna poštivati Ustav Republike Hrvatske, odnosno paziti da ne dovedu u pitanje najviše vrednote poretka Republike Hrvatske u pogledu zaštite prava vlasništva čiji se sadržaj razrađuje člancima 16., 48. st. 1. i 2. i čl. 50. Ustava Republike Hrvatske (t. 35. i 36. Odluke Ustavnog suda). Ta su tijela dužna osigurati pravičnu ravnotežu privatnih interesa i javnog interesa u smislu suprotstavljenih zahtjeva za zaštitu prava vlasništva i onih koje postavlja javni interes što može uključivati i zaštitu suprotstavljenih prava ili interesa trećih osoba (t. 36. Odluke Ustavnog suda).

Ustavni sud Republike Hrvatske kao mjerodavne je u konkretnom slučaju istaknuo sljedeće odredbe: članak 3.,⁶⁵ članak 16.,⁶⁶ članak 48. stavak 1.⁶⁷ i članak 50. stavak

»(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, kada vlasnik građevine želi promijeniti oblik i veličinu građevne čestice na kojoj je postojeća zgrada u skladu s prostornim planom, građevna čestica se određuje u skladu s prostornim planom.«.

Dosadašnji stavak 2. postaje stavak 3.

⁶⁴ Ernst, *op.cit.*, u bilj.13., str. 93.

⁶⁵

"Članak 3.

1. Ustava⁶⁸, te čl. 1. Protokola br. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori" broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Protokol br. 1 uz Konvenciju)⁶⁹.

4.1.9.2. Četiri pravila za određivanje je li došlo do povrede prava vlasništva

Ustavni sud⁷⁰ je naveo četiri pravila temeljem kojih bi javnopravna tijela i upravni sudovi trebali postupati kada se u postupku pred njima istakne prigovor povrede prava vlasništva. Pravila su sljedeća:

1. Nadležno tijelo/ sud treba ispitati je li riječ o **imovini** koja ulazi u doseg zaštite jamstva prava vlasništva propisanog člankom 48. stavkom 1. Ustava;
2. nadležno tijelo/ sud treba ispitati je li zahtijevano miješanje u jamstvo prava vlasništva **utemeljeno na zakonu**;
3. Nadležno tijelo/ sud treba ispitati teži li se zahtijevanim miješanjem **ostvariti legitimni cilj**;
4. Nadležno tijelo/ sud treba ispitati je li **cilj** koji se nastoji ostvariti **razmjeran** predloženom **sredstvu** miješanja.

... nepovredivost vlasništva ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava."

⁶⁶

"Članak 16.

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

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

⁶⁷ "Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.
(...)"

⁶⁸ "Članak 50.

Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.

(...)"

⁶⁹ "Članak 1.

ZAŠTITA VLASNIŠTVA

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni."

⁷⁰ Pri tome se Ustavni sud poziva na tri pravila koja je iznio u Odluci U-III B-1373/2009 ("Narodne novine" broj 89/09.), točkama 6. i 8., koja su u skladu s tumačenjem Europskog suda za ljudska prava.

Tako je prvo pravilo sukladno kojem najprije treba ocijeniti je li riječ o imovini koja ulazi u doseg zaštite jamstava prava zajamčenih čl. 48. st. 1. Ustava Republike Hrvatske opće pravilo i propisuje jamstvo prava vlasništva (t. 34. Odluke Ustavnog suda)

Drugo pravilo sadržano je u čl. 50. st. 1. Ustava i uređuje „oduzimanje odnosno ograničavanje vlasništva koje se neće smatrati ustavnopravno nedopuštenim ako je propisano zakonom, ako je u interesu Republike Hrvatske i ako je za tako oduzeto odnosno ograničeno vlasništvo osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete odnosno ograničene imovine“ (t. 34. Odluke Ustavnog suda).

Treće pravilo sadržano je u čl. 50. st. 2. Ustava, i ono priznaje zakonodavcu ovlast da zakonom ograničava vlasnička prava (i poduzetničke slobode) radi zaštite pojedinih ustavnih vrednota ili zaštićenih ustavnih dobara koja ustavotvorac smatra toliko važnim da ih podvodi pod državne odnosno pod opće interese zajednice (zaštita interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi), bez obveze isplate bilo kakve naknade (t. 34. odluke Ustavnog suda).

Vezano uz međusobni odnos navedenih triju pravila, Ustavni sud ističe:

„Ta tri pravila, međutim, nisu samostojna i nepovezana. Drugo i treće pravilo, koji se tiču određenih stupnjeva miješanja u pravo vlasništva, uvijek se moraju tumačiti u svjetlu općeg jamstva iz članka 48. stavka 1. Ustava: prije razmatranja je li prvo pravilo poštovano uvijek se mora odrediti jesu li druga dva primjenjiva na konkretan slučaj koji je predmet ustavnosudskog ispitivanja.

Ustavni sud također napominje da svako miješanje u pravo vlasništva, zasnovano na odredbama članka 50. Ustava, mora osigurati pravičnu ravnotežu između zahtjeva za poštovanjem i zaštitom ustavnog prava vlasništva privatnih osoba i zahtjeva koje postavljaju državni odnosno javni ili opći interesi zajednice (koji mogu uključivati i zaštitu suprotstavljenih prava ili interesa trećih privatnih osoba). Zahtjev za postizanjem te ravnoteže izražen je u strukturi članaka 48. stavka 1. i 50. Ustava, promatra li ih se kao jednu cjelinu, pri čemu ustavotvorac izriječno postavlja još i dopunski zahtjev: svako ograničenje vlasništva odnosno vlasničkih prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (članak 16. stavak 2. Ustava). Stoga u svakom pojedinom slučaju mora postojati razuman odnos razmjernosti između sredstava koja se koriste pri oduzimanju ili ograničavanju vlasništva i ciljeva koji se time nastoje postići. Sažeto, miješanje u vlasništvo mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

I u tom području, međutim, država uživa izvjesnu slobodu prosudbe u primjeni mjera koje poduzima u području vlasništva te ugovornih i drugih odnosa povezanih s njim, kao što je ima i u primjeni mjera u drugim područjima vezanim uz socijalnu, financijsku ili gospodarsku politiku zemlje. Istovjetno stajalište zastupa i Europski sud (v., primjerice, presudu u predmetu *Stretch* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 24. lipnja 2003., zahtjev br. 44277/98 § 37.; v., *mutatis mutandis*, i predmet *AGOSI* protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 24. listopada 1986., Series A, br. 108, § 52.). Ustavni sud i

taj zahtjev, dakle, mora uzeti u obzir pri ispitivanju navodnih povreda prava vlasništva u svakom pojedinom slučaju koji razmatra." (t. 34. Odluke Ustavnog suda).“

4.1.9.3. Primjena mjerodavnih pravila na konkretan slučaj

Ustavni sud polazi od ponavljanih stavova javnopravnih tijela i upravnih sudova u konkretnom slučaju:

"... Istaknute okolnosti vezane na imovinskopravne odnose nisu od utjecaja na donošenje rješenja o utvrđivanju građevne čestice niti razlog za prekid postupka u smislu odredbe čl. 159. st. 1. Zakona o prostornom uređenju temeljem koje ovo tijelo određuje okućnicu za zgradu sukladno pravilima prostornog plana odnosno pravilima struke.",

odnosno

"... Okolnosti istaknute u tužbi vezano za imovinsko pravne odnose nisu od utjecaja na donošenje rješenja o utvrđivanju građevne čestice."

Navodi da su ova stajališta nadležna tijela iznijela zanemarujući čl. 3. Ustava Republike Hrvatske, odnosno da nisu istaknute prigovore proveli kroz test koji uključuje odluku na temelju odgovora na pitanja: ulazi li imovina u doseg prava vlasništva zajamčenog čl. 48. st. 1. te su posljedično otklonili prigovore podnositelja zbog čega je i došlo do povrede prava vlasništva zajamčenog člankom 48. stavkom 1. Ustava u vezi s pravom na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava (tj. pravo vlasništva u njegovom postupovnom aspektu).

5. Zaključno

Javnopravna tijela, sukladno čl. 3. Zakona o općem upravnom postupku, postupaju u svim upravnim stvarima. Upravnom stvari se, u smislu čl. 2. Zakona o općem upravnom postupku, smatra svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. Postupci izdavanja građevinske i lokacijske dozvole, kao i drugi postupci kojima se provode dokumenti prostornog uređenja, regulirani su osim Zakonom o prostornom uređenju i Zakonom o gradnji, i nizom drugih zakona i podzakonskih propisa. Takvi postupci u svojoj su naravi upravni postupci i rezultiraju donošenjem upravnog akta. Pravna zaštita stranaka omogućena je putem pravnih lijekova u upravnom postupku i u upravnim sporovima pred upravnim sudovima, u dva stupnja.

Ustavni sud je u Odluci U-III-5095/2017 od 3. prosinca 2019. napomenuo da su „sva državna i ina tijela s javnim ovlastima dužna u svom djelovanju paziti da ne dovedu u pitanje najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske propisane člankom 3. Ustava, od kojih je u konkretnom slučaju mjerodavna nepovredivost vlasništva, čiji se sadržaj, opseg i doseg detaljnije razrađuju člankom 16., člankom 48. stavcima 1. i 2. i člankom 50. Ustava.“ U istoj Odluci, Ustavni je sud iznosi četiri pravila temeljem kojih su javnopravna tijela i sudovi dužna postupiti kada se u postupcima pred njima postavi pitanje zaštite prava vlasništva: prije svega radi li se u konkretnom slučaju o imovini koja ulazi u doseg zaštite jamstva prava vlasništva propisanog člankom 48. stavkom 1. Ustava; potom je li zahtijevano miješanje u jamstvo prava vlasništva utemeljeno na zakonu, zatim teži li se zahtijevanim miješanjem ostvariti legitimni cilj, te je li cilj koji se nastoji ostvariti razmjern predloženom sredstvu miješanja.

6. Primjeri

Primjer 1.

I. H. na svojem zemljištu želi otvoriti automehaničarsku radionicu. Prva susjeda, gospođa S. S. strašno se protivi toj ideji jer svoju nekretninu planira pretvoriti u objekt za iznajmljivanje te smatra da bi svakodnevne imisije ometale goste, odnosno da bi to imalo izravan utjecaj na njeno poslovanje u smislu iznajmljivanja. I. H. svjestan činjenice da se njegova namjera neće svidjeti prvim susjedima, odluči sagraditi zid visine 1,75 m. Susjeda S. S. zbog toga o svemu obavijesti građevinsku inspekciju. Građevinski inspektor donio je rješenje kojim je utvrdio:

- da I. H. nije ishodio građevinsku dozvolu za gradnju zida koji prelazi visinu 1,60 m kako je propisano prostornim planom

- naređuje uklanjanje spornog zida do visine 1,60 koliko je dozvoljeno prostornim planom.

I. H. u međuvremenu je ishodio građevinsku dozvolu za sporni zid, zbog čega je doneseno rješenje o obustavi rješenja o uklanjanju spornog zida. Susjeda S. S. ponovo obavještava građevinsku inspekciju o nezakonitim radnjama te dobiva uputu da je u njenom slučaju zapravo riječ o smetanju posjeda, te ju se upućuje da svoja prava ostvari pred građanskim sudom.

Pitanja:

Susjeda S. S. tvrdi da je glavni projekt koji je sastavni dio građevinske dozvole u suprotnosti s prostornim planom.

- 1. Može li susjeda S. S. biti stranka u inspekcijskom postupku, i zašto?**
- 2. Je li susjeda S. S. imala mogućnost utjecati na glavni projekt koji je sastavni dio građevinske dozvole?**
- 3. Postoji li mogućnost da susjeda S. S. pobija građevinsku dozvolu?**
- 4. Treba li rješenje o obustavi izvršenja rješenja o uklanjanju biti dostavljeno susjedi S. S., i zašto?**
- 5. Imaju li općenito susjedi međaši pravni interes za sudjelovanje u inspekcijskom postupku?**
- 6. Ima li susjeda S. koja je pokrenula inspekcijski postupak pravo uvida u spis po Zakonu o općem upravnom postupku?**

Primjer 2.

Perica Ž. (dalje: podnositelj) podnio je Visokom upravnom sudu zahtjev za ocjenu zakonitosti Odluke Odluke o zaštiti dijela nekretnine čest. zem. B1 k.o A3 izgradnjom zida, klasa: 361-02/19-02/03, urbroj: 2182/02- 19-1 od 1. veljače 2019., koju je donio općinski načelnik Općine P. (u daljnjem tekstu: Odluka). Podnositelj smatra da osporavana Odluka nije u skladu sa zakonom, u bitnom ističući da se tom Odlukom određuje gradnja tri zida na tri katastarske čestice, od kojih je jedna (kč. br. B1 k.o. A3 javni put. Navode da je gradnja zidova prema osporavanoj Odluci nezakonita,

ističući da čestice 722/12 i B2 ne diraju česticu B1 (put), zbog čega je gradnja zidova na tim česticama irelevantna za zaštitu javnog puta i zaštitu javnog interesa koji se spominje u Odluci. Što se tiče zida na putu (kč. br. B1) ističu da nisu obaviješteni o izgradnji zida te da im izgrađeni zid (koji je izgrađen na sredini javnog puta, a što je protivno zakonu), onemogućava korištenje vlastite garaže i prilaza posjedu. Upru na odredbe Zakona o cestama („Narodne novine“, 84/11., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19. i 144/21.; u daljnjem tekstu: ZC) koje zabranjuju zaposjedati ili na drugi način smetati posjed javne ceste ili njezinog dijela, postavljati ograde i sl. Mišljenja su da je osporavana Odluka u nesuglasju i s člankom 4. stavkom 1., člankom 11. i člankom 17. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, 68/18., 110/18. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 32/20.) te da je izgradnja spornog zida u nesuglasju s brojnim drugim zakonima (Zakonom o gradnji, Zakonom o građevinskoj inspekciji i Zakonom o državnom inspektoratu). Opisuje korespondenciju s različitim tijelima kojima su se obraćali radi zaštite svoje imovine odnosno njenog korištenja. Odluka je objavljena isti dan kada je stupila na snagu. Uz obavijest nije priložena pojedinačna odluka u smislu članka 83. stavka 1. u vezi s člankom 84. stavkom 2. ZUS-a

Pitanja:

- 1. Je li Odluka o zaštiti dijela nekretnine opći akt koji ulazi u doseg ocjene o zakonitosti općih akata Visokog upravnog suda i zašto?**
- 2. Je li datum stupanja na snagu Odluke u skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi?**
- 3. Može li uopće Odluka (ako i jest opći akt) biti predmetom ocjene zakonitosti općih akata budući da nije dostavljena pojedinačna odluka koja se temelji na općem aktu što je pretpostavka koja je propisana čl. 83. st. 1. Zakona o upravnim sporovima? Zašto?**

Primjer 3.

Presudom prvostupanjskog suda odbijen je tužbeni zahtjev tužiteljice ovdje žaliteljice protiv rješenja tuženika, klasa: UP/II-612-08714-02/0067, urbroj: 532-06-01-01/8-15-3 od 7. rujna 2015. i rješenja Ministarstva kulture, Uprave za zaštitu kulturne baštine Konzervatorskog odjela u K. klasa: UP/I-612-08/14-04/0208, urbroj: 532-04-02-09/3-14-02 od 21. veljače 2014. Rješenjem od 7. rujna 2015. odbijena je žalba žaliteljice izjavljena protiv navedenog prvostupanjskog rješenja od 21. veljače 2014. kojim je odbijen zahtjev žaliteljice za izdavanjem potvrde iz članka 6. stavak 2. podstavak 1. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama za nezakonito izgrađenu pomoćnu građevinu-garažu na kč. br, 318/1 k.o. K. II u K., B. 2, jer za istu nisu izdani posebni uvjeti niti je izgrađena u skladu s uvjetima zaštite kulturnih dobara.

Protiv navedene presude žaliteljica je izjavila žalbu zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. Navodi da se garaža može obložiti drvom ili imitacijom kamena te traži da joj se za te radove udjeli rok. Time bi se sačuvala funkcionalnost i kvaliteta korištenja predmetne garaže. Suprotno tome upravna tijela i sud tvrde da se nikakvim radovima ta garaža ne može popraviti.

Time se, smatra žaliteljica, zadire u njeno pravo vlasništva. Naime, garaža je na istom mjestu već godinama, postala je u potpunosti dio konfiguracije naselja u kojem se nalazi, pa stoga ne može prevagnuti javni nad privatnim interesom žaliteljice. Ista je evidentirana prije 1968. godine, pa se ima smatrati legalnom, pa predlaže da Sud žalbu uvaži i poništi prvostupanjsku presudu.

Prema članku 6. stavak 2. podstavak 1. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama („Narodne novine“ 86/12., 143/13.) nezakonito izgrađena zgrada ne može se ozakoniti ako se nalazi unutar arheološkog nalazišta ili zone, prostornih međa nepokretnog kulturnog dobra ili kulturno-povijesne cjeline koja je upisana u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske ili ako je rekonstruirani dio pojedinačnog nepokretnog kulturnog dobra upisanog u taj Registar, osim zgrade za koju je javnopravno tijelo nadležno za poslove zaštite kulturne baštine izda potvrdu da je izgrađena u skladu s posebnim uvjetima koje to tijelo na temelju posebnih propisa utvrđuje u postupku izdavanja lokacijske dozvole, odnosno rješenja o uvjetima građenja.

Prema stavku 3. podstavak 2. toga članka Zakona nezakonito izgrađena zgrada ne može se ozakoniti ako je izgrađena kao sklop trajno povezan s tlom (kamp kućica, kontejner i sl.), odnosno na način i od materijala kojima se ne osigurava dugotrajnost i sigurnost korištenja (baraka i sl.).

Prema članku 60. stavak 1. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara ("Narodne novine" 69/99., 151/03., 157/03., 87/09., 88/10., 61/11., 25/12., 136/12., 157/13.) za poduzimanje radnji na nepokretnom kulturnom dobru, kao i na području prostornih međa kulturnog dobra, za koje je prema posebnom propisu obvezna lokacijska dozvola, potrebno je u postupku izdavanja lokacijske dozvole pribaviti posebne uvjete zaštite kulturnog dobra.

Iz podataka u spisu proizlazi da je žaliteljica dana 10. veljače 2014. zatražila izdavanje potvrde da je pomoćna zgrada - garaža koja je nezakonito izgrađena na kč.318/1 k.o. K. II u K. B. 2 izgrađena u skladu s posebnim uvjetima sukladno Zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, koji se utvrđuju u postupku izdavanja lokacijske dozvole, jer se ista nalazi na području zaštićenom kao kulturno-povijesna urbanistička cjelina Grada K. koja ima svojstvo kulturnog dobra. U postupku je utvrđeno da se radi o garaži koja je izvedena kao montažni metalni kontejner te je postavljena uz pročelnu liniju ulice. Nagib krovne plohe okrenut je na susjednu česticu.

Pitanje

Je li u pravu tužiteljica kada navodi da joj je povrijeđeno pravo vlasništva?

Primjer 4.

Osoba Z. Z. živi u zgradi i želi ugraditi postrojenje za grijanje, hlađenje i ventilaciju. Zbog nagiba krova, takvo postrojenje nema kamo postaviti, osim na zelenu površinu pored zgrade. Nakon neformalnog razgovora sa sustanarima, zaključeno je da je doista najbolje da se postrojenje postavi pored zgrade jer tako nikome neće previše smetati. Međutim, prvi susjedi se s time nisu složili te su obavijestili građevinsku inspekciju da je na zelenu površinu postavljena vanjska jedinica koja nagrđuje izgled

površine, te da za to postrojenje nije ishođena građevinska dozvola, koja je, smatraju, za tako nešto svakako potrebna, a osoba Z nije ju ishodila. Zbog toga je građevinski inspektor izašao na teren i utvrdio da je doista na zelenu površinu nedvojbeno postavljeno takvo postrojenje, i to bez građevinske dozvole. Zbog toga je donio rješenje o uklanjanju postrojenja za hlađenje i ventilaciju koje je bilo postavljeno na zelenu površinu temeljem čl. 113. st. 1. t. 2. Zakona o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19 koji glasi:

„Građevinska dozvola izdaje se za:

...

2.izvođenje radova na postojećoj građevini propisanih ovim Zakonom

(...)“

Osoba Z. Z. izjavila je žalbu drugostupanjskom tijelu koja je odbijena u suštini zbog činjenica koje navodi i građevinski inspektor, odnosno da postavljanje takvog postrojenja ulazi u doseg čl. 113. st. 2. Zakona o gradnji, te je zbog toga osoba Z. Z. bila dužna ishoditi građevinsku dozvolu. Osoba Z. Z. nezadovoljna drugostupanjskim rješenjem podnijela je pravovremenu tužbu.

Pitanja:

- 1. Je li susjed koji je podnio obavijest o nezakonitoj gradnji bio na to ovlašten, ako da na kojem temelju?**
- 2. Je li susjedu povrijeđeno pravo vlasništva pod pretpostavkom da postrojenje proizvodi buku?**
- 3. Kakvu bi odluku o tužbi trebao donijeti prvostupanjski upravni sud u pogledu potrebe ishođenja građevinske dozvole? Zašto?**
- 4. Može li susjed koji je inicirao inspekcijski postupak biti stranka u inspekcijskom postupku?**
- 5. U slučaju da susjed nema pravo biti stranka u inspekcijskom postupku, vrijeda li mu se time pravo na pristup sudu zajamčeno čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i zašto?**
- 6. Može li susjed biti stranka u postupku za izdavanje građevinske dozvole koju želi ishoditi osoba Z. Z.?**
- 7. Ima li susjed pravo uvida u spis predmeta?**

Primjer 5.

Osoba X investirala je u nekretninu te ishodila pravomoćno rješenje o izvedenom stanju. Budući da stvarno stanje na terenu ne odgovara onome kako je upisano u zemljišnim knjigama, želi utvrditi građevnu česticu na način da se stvarno stanje podudara s onim na terenu. Prvostupanjsko tijelo odbilo je njen zahtjev s obrazloženjem da osoba X nije dokazala pravni interes.

Pitanje:

Postoji li ikakva mogućnost da osoba X dokaže pravni interes za utvrđivanje građevne čestice iako nije vlasnik građevine ili zemljišta? Obrazložite.

Primjer 6.

Osoba M. I. želi izgraditi kuću na kč. br. 1/234, k. o. Pobrežje, Dubrovačko-neretvanska županija, na zemljištu koje je u vlasništvu osobe H. R. Osoba M. I. krenula je u postupak ishođenja građevinske dozvole, prikupila svu dokumentaciju za koju smatra da je potrebna te htjela podnijeti zahtjev za izdavanje građevinske dozvole. Međutim, službenik u Upravnom odjelu za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje Grada Dubrovnika, postupajući sukladno čl. 7. Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21 koji glasi:

Načelo pomoći stranci

Članak 7.

Kad ovlaštena službena osoba (u daljnjem tekstu: službena osoba) tijekom postupka sazna ili ocijeni da stranka ima osnovu za ostvarenje nekog prava, upozorit će je na to, kao i na posljedice njezinih radnji ili propuštanja u postupku, a brinut će se i da neznanje odnosno neukost stranke i drugih osoba koje sudjeluju u postupku ne budu na štetu prava koja im po zakonu pripadaju.

upozorio je osobu M. I. da joj građevinska dozvola neće biti izdana jer nema pravni interes koji je propisan čl. 109. Zakona o gradnji, NN , a koji glasi:

Dokaz pravnog interesa

Članak 109. (NN [20/17](#), [39/19](#), [125/19](#))

(1) Dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole smatra se:

1. izvadak iz zemljišne knjige iz kojeg je vidljivo da je investitor vlasnik ili nositelj prava građenja na građevnoj čestici ili građevini na kojoj se namjerava graditi
2. predugovor, ugovor ili ugovor sklopljen pod uvjetom, na temelju kojeg je investitor stekao ili će steći pravo vlasništva ili pravo građenja
3. odluka nadležne vlasti na temelju koje je investitor stekao pravo vlasništva ili pravo građenja
4. ugovor o ortaštvu sklopljen s vlasnikom nekretnine čiji je cilj zajedničko građenje
5. pisana suglasnost vlasnika zemljišta, odnosno vlasnika postojeće građevine te suglasnost Republike Hrvatske, tijela nadležnog za upravljanje državnom imovinom, za nekretnine kojima Ministarstvo

državne imovine upravlja temeljem članka 71. Zakona o upravljanju državnom imovinom («Narodne novine», br. 52/18.)

6. pisana suglasnost fiducijarnog vlasnika dana dotadašnjem vlasniku nekretnine koji je investitor.

(...)

Osoba M. I. je uporna u svom nastojanju da izgradi kuću upravo na namjeravanoj čestici te je angažirala odvjetnika koji joj je savjetovao da može dokazati pravni interes ako u svojstvu investitora podnese tužbu na utvrđenje prava vlasništva radi razrješavanja imovinsko-pravnih pitanja na zemljištu. Prvostupanjsko tijelo usvojilo je zahtjev.

Pitanje

Je li prvostupanjsko tijelo ispravno postupilo sagledavajući cjelokupni proces, od prvog kontakta stranke s Upravnim odjelom za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje Grada Dubrovnika i zašto?

Primjer 7.

Osoba M. I. podnijela je tužbu na utvrđenje prava vlasništva. Sud je donio presudu koja još nije postala pravomoćna, a kojom je utvrđeno da je osoba M. I. vlasnik zemljišta. Osoba M. I. ponovo podnosi zahtjev za izdavanje građevinske dozvole jer smatra da napokon ima dokaz pravnog interesa temeljem čl. 109. st. 1. t. 3. Zakona o gradnji, NN 153/13, 20/17 koji glasi:

(1) Dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole smatra se:

(...)

3. odluka nadležne vlasti na temelju koje je investitor stekao pravo vlasništva ili pravo građenja

(...)

Pitanje

Javnopravna tijela donijela su pogrešnu odluku. Upravni sud primjećuje pogrešku te po tužbi donosi presudu u kojoj je utvrđeno da osoba M. I. i dalje nije uspjela u dokazu svog pravnog interesa.

Obrazložite je li upravni sud donio ispravnu presudu i zašto?

Primjer 8.

Osoba A. B. živi u četverokatnici na četvrtom katu. Osim stana površine 65 m², jedini je vlasnik potkrovlja iste zgrade površine 65 m². Pristup potkrovlju ima izravno iz

svog stana. Riječ je zapravo o potkrovlju u etažiranoj poslovno-stambenoj zgradi, koje je etažirano kao vlasništvo 1/1 osobe A. B. koja potkrovlje želi rekonstruirati i preurediti, odnosno promjeniti namjenu tog prostora iz tavana u stambeno-skladišni prostor. Predstavnik stanara joj je rekao da to ne može bez suglasnosti svih suvlasnika.

Pitanje

Je li osoba A. B. dobila točnu informaciju od predstavnika stanara i zašto?

Primjer 9.

Osoba C. D. želi ishoditi uporabnu dozvolu za građevinu izgrađenu, odnosno radove izvedene na temelju glavnog projekta, međutim, u zemljišnoknjižnom ulošku za nekretninu na kojoj je izgrađena građevina za koju se traži izdavanje uporabne dozvole postoji upis »aktivne plombe«.

Pitanje:

Smije li službenik nadležnog javnopravnog tijela izdati uporabnu dozvolu osobi C. D., odnosno sprečava li upis „aktivne plombe“ izdavanje uporabne dozvole i zašto?

Primjer 10.

Ministarstvo je u pogledu dvojbi glede mogućnosti da neka osoba ima položaj stranke u postupku izdavanja uporabne dozvole, dalo sljedeće mišljenje (**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/16-02/367 od 20. lipnja 2016.**):

„Skrećemo pozornost da je odredbom članka 138. Zakona o gradnji propisano da je stranka u postupku izdavanja uporabne dozvole investitor, odnosno vlasnik građevine na čiji je zahtjev pokrenut postupak izdavanja te dozvole. Budući da je u ovom slučaju posebnim materijalnim propisom (Zakon o gradnji) propisano tko je stranka u upravnom postupku, u takvom se slučaju, odnosno u tom upravnom postupku, stranka ne određuje prema Zakonu o općem upravnom postupku (Nar. nov., br. 49/07).

Pitanje:

Je li mišljenje ministarstva ispravno i zašto? Što je s javnim interesom?

Primjer 11.

Tužitelj u upravnom sporu navodi kako su neosnovani navodi da on tijekom prvostupanjskog postupka nije ispravio svoj prijedlog za formiranje građevne čestice i to u površini od 483 m², koja je formirana sukladno stanju na terenu, a koju je on stekao na temelju kupoprodajnog ugovora od 3. lipnja 1988. i na kojem dijelu je izgradio stambeni objekt koji je ozakonjen. Poziva se na odredbu čl. 159. Zakona o

prostornom uređenju u vezi s kojom navodi da je građevna čestica po prijedlogu formirana sukladno njegovom posjedu na predmetnim nekretninama na način kako su iste detaljno opisane u čl. II. kupoprodajnog ugovora, a Prostorni plan kakvog u vidu ima ova odredba da je Prostorni plan uređenja G. D. (S. g. G. D. broj 7/05, 6/07, 10/07, 3/14, 9/14, 19/15 i 18/16) sukladno kojem se predmetne zgrade nalaze u izgrađenom dijelu građevinskog područja naselja i to u zoni mješovite namjene (M1), pa kako se građevna čestica u konkretnom slučaju nije mogla utvrditi sukladno odredbi čl. 27. st. 1. Plana, da je tijelo prvog stupnja bilo dužno primijeniti odredbu čl. 159. st. 1. Zakona o prostornom uređenju i utvrditi građevnu česticu prema prijedlogu rukovodeći se čl. II. kupoprodajnog ugovora u kojem se navodi koji dio čestice je tužitelj kupio. Osim toga, tijekom postupka on je dostavio isprave kojima dokazuje svoje izvanaknjižno vlasništvo na točno određenom fizičkom dijelu č.z. i ... k.o. K., kao i da je savjesni posjednik predmetnog dijela nekretnine u površini od 483 m², dok pravomoćnim rješenjem o izvedenom stanju da je ozakonjena završena slobodnostojeća jednostavna zgrada stambene namjene tlocrtna dužine i širine 10,95 x 5,36 m pa da je opravdan njegov prijedlog za formiranjem građevne čestice u površini čiji je on vlasnik i posjednik u smislu odredbe čl. 27. st. 1. Plana koju citira. Tužitelj zatim ističe kako su prigovori suvlasnika bespredmetni jer za odlučivanje o utvrđenju građevne čestice nije odlučna suglasnost suvlasnika zemljišta jer je rješavanje vlasničkih odnosa predmet sudskog postupka koji da je u tijeku.

Pitanje:

Kakav bi stav trebao zauzeti upravni sud u pogledu navoda tužitelja „da su prigovori suvlasnika bespredmetni jer za odlučivanje o utvrđenju građevne čestice nije odlučna suglasnost suvlasnika zemljišta jer je rješavanje vlasničkih odnosa predmet sudskog postupka koji je u tijeku“?

Primjer 12.

U konkretnom slučaju podnositelj je tužbom pokrenuo upravni spor radi šutnje uprave. U tužbi podnositelj navodi da je između nekretnine u njegovom vlasništvu i nekretnine u vlasništvu investitora, J. M. iz Šibenika, postojao puni zid visine 1,2 m pored kojeg je investitor sagradio bazen i povišio zid za 1 m. Zbog nadogradnje zida podnositelj je Državnom inspektoratu, Građevinskoj inspekciji podnio prijavu, slijedom čega je 15. svibnja 2019. dobio izvješće klasa: 362-02/19-16/647 ur.broj: 443-14-1-3-5-19-10 od 9. svibnja 2019. u kojem Viši građevinski inspektor potvrđuje da je dio zida na zemljištu u vlasništvu investitora izgrađen na temelju glavnog projekta koji je suprotan prostornom planu te da je naređeno djelomično uklanjanje tog zida. Nakon daljnji prijava podnositelj je zaprimio 27. lipnja 2019. novo izvješće u kojem se navodi da je izvršen ponovni očevid na terenu 26. lipnja 2019. tijekom kojeg je utvrđeno da nema nikakvih nesuglasnosti u odnosu na prvotno rješenje od 30. travnja 2019. te je daljnji inspekcijski postupak obustavljen. Nakon što je upravni sud rješenjem odbacio tužbu, a Visoki upravni sud odbio žalbu, podnositelj je podnio pravodobnu ustavnu tužbu navodeći da mu je povrijeđeno pravo na pristup sudu zajamčeno čl. 29. st. 1 Ustava Republike Hrvatske te pravo vlasništva zajamčeno čl. 48. st. 1. Ustava, iako se u postupcima koji su prethodili nije pozvao na činjenicu povrede prava vlasništva.

Pitanje:

Kako je odlučio Ustavni sud u pogledu povrede prava vlasništva i zašto?

Primjer 13.

Prvostupanjsko upravno tijelo, u povodu zahtjeva osobe N.N. od 9. lipnja 2014., izdalo je građevinsku dozvolu na temelju članka 99. stavka 1. Zakona o gradnji ("Narodne novine" broj 153/13.) kojom se dozvoljava građenje građevine stambene namjene 3. skupine na k.č.br. 884/3 k.o. Dugo Selo I, u skladu s glavnim projektom oznake Z.O.P. SG-MK od svibnja 2014. - ispravak, koji je ovjerio glavni projektant Lidija Grebenar, a koji je sastavni dio građevinske dozvole. U postupku izdavanja građevinske dozvole pregledom priložene dokumentacije prvostupanjsko upravno tijelo utvrdilo je da je zainteresirana osoba kao investitor uz zahtjev priložila dokumentaciju propisanu člankom 108. Zakona o gradnji i da su stranke u postupku, vlasnici susjednog zemljišta A.A. i B.B. pozvane na uvid u spis predmeta radi izjašnjenja sukladno članku 116. Zakona o gradnji. Također, utvrđeno je da glavni projekt ispunjava sve uvjete iz članka 110. stavka 1. točaka 4., 5. i 6. Zakona o gradnji i da je isti izrađen u skladu s odredbama Prostornog plana Zagrebačke županije (Glasnik Zagrebačke županije broj 14/12.) i Prostornog plana uređenja grada Dugo Selo (Službeni glasnik Grada Dugo Selo broj 1/14.). Osobi N.N. izdana je građevinska dozvola.

Vlasnici zemljišta koje graniči sa zemljištem zainteresirane osobe istaknuli su prigovor da zbog protuzakonitog izdizanja tla i postavljanja ograde oko zgrade koje je izvela zainteresirana osoba dolazi do slijevanja oborinskih voda na njihovo zemljište i do urušavanja gospodarske zgrade i kuće, te su pokrenuli postupak pred Općinskim sudom u Sesvetama zbog protuzakonitog izdizanja tla na k.č.br. 884/3 k.o. Dugo Selo I u kojem postupku se traži povrat u prvobitno stanje zemljišta i da postupak nije okončan. Podnositelji su 13. i 14. listopada 2014. dostavili dokumentaciju kojom traže obustavu postupka izdavanja građevinske dozvole dok se ne riješe sudski postupci protiv zainteresirane osobe, te prijavu prvostupanjskom upravnom tijelu da pokrene postupak vraćanja k.č.br. 884/3 k.o. Dugo Selo I u prvobitno stanje. Predmet je završio na Ustavnom sudu. (Činjenično stanje iz Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-3128/2019 od 8. prosinca 2022).

Pitanje:

Javnopravna tijela, prvostupanjsko i drugostupanjsko u pogledu prigovora zbog povrede prava vlasništva uputili su podnositelje da svoja prava ostvare u građanskoj parnici i u postupku pred građevinskom inspekcijom. Građevinska inspekcija postupak pokreće po službenoj dužnosti, međutim sukladno čl. 105. Zakona o Državnom inspektoratu rješenja građevinske inspekcije ne moraju biti dostavljena podnositeljima jer kao susjedi međaši nemaju status stranke u postupku. Koje potencijalne povrede kojih prava zajamčenih Ustavom Republike Hrvatske i Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda dolaze u obzir? Obrazložite.

Primjer 14.

Postupak se vodi pred Visokim upravnim sudom u pogledu žalbe na prvostupanjsku presudu. Osporenom presudom prvostupanjskog upravnog suda odbijen je tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja tuženika KLASA: UP/II-361-03/15-02/207, URBROJ: 531-05-2-2-15-3/JO od 23. listopada 2015., kojim je odbijena žalba tužitelja izjavljena protiv građevinske dozvole izdane O. I. za gradnju građevina gospodarske namjene, pretežito gospodarenja otpadom i pratećih objekata na k.č.br. 2398/8 k.o. I.

Tužitelj pobija prvostupanjsku presudu iz svih zakonskih razloga navodeći da prvostupanjski sud nije obrazložio razloge odbijanja tužbenog zahtjeva niti je pravilno primijenio materijalno pravo sve zbog toga što nije jasno kako je moguće da ne treba izraditi studiju utjecaja na okoliš kada se kuhinja njegovog ugostiteljskog objekta nalazi na svega 3-4- metra udaljena od budućeg reciklažnog dvorišta. Smatra da će zbog gradnje koja je odobrena biti ugroženo privatno vlasništvo te dodaje da je čestica na kojoj je predviđena gradnja velika i namjeravana se gradnja mogla odobriti na njenom drugom dijelu. Predlaže poništiti pobijanu presudu. Tuženik nije odgovorio na žalbu.

Zainteresirana osoba u odgovoru na žalbu navodi da žalba nije sastavljena sukladno odredbi članka 69. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima, jer nema obrazloženja razloga, ističe da su netočni navodi tužitelja da se u ugostiteljskom objektu na susjednoj parceli obavlja djelatnost, jer da se radi o napuštenom ugostiteljskom objektu u kojem se već pedesetak godina ne obavlja djelatnost. Posebno naglašava da se reciklažna dvorišta u pravilu grade u građevinskom području u blizini stambenih i gospodarskih objekata, a u konkretnom slučaju je gradnja predviđena u gospodarskoj zoni izvan naselja i da za tu gradnju nije propisana izrada studije utjecaja na okoliš. Predlažu odbiti žalbu. Iz podataka spisa predmeta nesporno proizlazi da je građevinska dozvola Upravnog odjela za prostorno uređenje, gradnju i zaštitu okoliša V. -s. županije KLASA:UP/I-361-03/15-01/000070, URBROJ:2196/1-14-02-15-0008 od 24. srpnja 2015. izdana O. I. za gradnju reciklažnog dvorišta na k.č.br. 2398/23 k.o. I., izdana uz sve propisane potvrde, suglasnosti i mišljenja na temelju projekta koji je u skladu s prostornim planom uređenja O. I. („Službeni vjesnik Vukovarsko-srijemske županije broj 16/05. i 9/10.). Prema navedenom, građevinska dozvola sadrži sve propisano odredbama članka 110. stavka 1. Zakona o gradnji („Narodne novine“, broj 153/13). Prvostupanjski sud obrazložio je nepotrebnost takve studije u konkretnom slučaju pa se radi dodatnog pojašnjenja ističe da je procjena utjecaja na okoliš postupak ocjenjivanja prihvatljivosti namjeravanog zahvata s obzirom na okoliš i određivanje potrebnih mjera zaštite okoliša, kako bi se utjecaji sveli na najmanju moguću mjeru i postigla najveća moguća očuvanost kakvoće okoliša.

Pitanje:

Je li tužitelju povrijeđeno pravo vlasništva i zašto?

Primjer 15.

Postupak se povodom žalbe na prvostupanjsku presudu Upravnog suda u Zagrebu vodi pred Visokim upravnim sudom. Pobijanom presudom prvostupanjskog suda odbijen je tužbeni zahtjev kojim tužiteljica traži poništenje rješenja tuženika, klasa: UP/II-361-03/15-02/215, urbroj: 531-05-2-2-1-15-2 od 16. listopada 2016. i građevinske dozvole Z. ž., Upravnog odjela za provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje, Ispostave P., klasa: UP/I-361-03/14-12/4, urbroj: 2198/1-11-5/1-15-19 od 17. srpnja 2015. Navedenim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužiteljice protiv navedene građevinske dozvole prvostupanjskog upravnog tijela kojom je investitoru, ovdje zainteresiranoj osobi, dozvoljena gradnja građevine javne i društvene namjene - srednje školske ustanove (zgrada srednje škole) 3. skupine na kat. čest. 14519/12 (stara izmjera 1334/12) k.o. P. u skladu s glavnim projektom zajedničke oznake S.Š. 2512 od travnja 2012. U žalbi protiv pobijane presude prvostupanjskog suda tužiteljica navodi u bitnom da je presuda nezakonita iz razloga što je sud u mogućnosti da po službenoj dužnosti provjeri sve činjenice i okolnosti koje su relevantne za konkretni predmet, a to je akt o oduzimanju zemljišta, rješenje i dokazi o plaćanju naknade za oduzeto zemljište, uplata dugovanog iznosa, rješenje ureda za katastar ili suda, prijavni list, preslika katastarskog plana, povijest upisa, odgovarajući parcelacijski ili drugi geodetski elaborat i sl., kao i osnova temeljem čega se te promjene traže i obavljaju, a što sud nije učinio. Naime, bez učešća tužiteljice, izvršeno je oduzimanje njenih nekretnina i nikada nije plaćena nikakva naknada iako je investitor i Grad P. u više navrat pozivan na ispunjenje svojih obveza sukladno zakonu. Prvostupanjski sud nije utvrdio kakvo je stanje na terenu kada su nadležna tijela tadašnje Općine P. vršile oduzimanje zemlje, izmjeru i premjeravanje, niti su takvu odluku ili pak rješenje dostavili tužiteljici ili njenim prednicima, a tužiteljica je sudu dostavila urednu dokumentaciju iz koje se razabire kako je ona vlasnica nekretnine na kojoj bi bili izvedeni radovi po građevinskoj dozvoli. Predlaže da sud uvaži žalbu. Tuženik, iako uredno pozvan, nije dao odgovor na žalbu. Zainteresirana osoba, Srednja škola B. K. iz P., putem ovlaštene osobe, osporava navode žalbe ističući da se prema građevinskoj dozvoli planira izgradnja zgrade na zemljišnoj čestici 1334/12 koje su pripojene čestice 1329/1 i 1329/6 k.o. P. (stara izmjera), a zemljišne čestice za koje tužiteljica tvrdi da su u njenom vlasništvu ni po katastarskim brojevima stare izmjere, koje koristi tužiteljica, ni po površini ne odgovaraju onima na kojima se planira građenje, već je njena zemljišna čestica 1327 susjedna čestici 1334/12, dok čestica 1328, sve k.o. P. niti ne graniči sa česticom na kojoj je planirana gradnja. Predlaže da Sud žalbu odbije.

Pitanja:

- 1. Ako čestica tužiteljice ne graniči s nekretninom na kojoj je investitor planirao gradnju, ima li ona mogućnost biti stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole?**
- 2. Tužiteljica smatra da je sud trebao utvrditi povredu njezinog prava vlasništva na zemljištu na kojem zainteresirana osoba planira graditi jer ima mogućnost pribavljanja svih potrebnih dokumenata koji tu činjenicu dokazuju. Je li došlo do povrede prava vlasništva tužiteljice u upravnom sporu i zašto?**

Primjer 16.

Tužitelj je podnio tužbu Upravnom sudu Republike Hrvatske (sada Visoki upravni sud Republike Hrvatske) protiv osporenog rješenja za građenje Grada O., Upravnog odjela za provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje od 1. travnja 2011., kojim se investitoru P. L. iz T. dozvoljava izgradnja obiteljske stambene građevine s trgovinom maloprodaje i poljoprivredne građevine za smještaj poljoprivrednih proizvoda i mehanizacije na kč.br. 316 k.o. T. u T., U. M. V. 61, u skladu s uvjetima određenim glavnim projektom, zajedničke oznake 751/10-GP od studenog 2010. izrađenom po A. d.o.o. iz O., koji čini sastavni dio tog rješenja. U tužbi navodi kako je rješenjem ostvarena povreda njegovih prava, prvenstveno uređenih Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, kao i Zakonom o općem upravnom postupku jer je rješenjem za građenje dopuštena gradnja djelomično i na tužiteljevoj parceli, obzirom da između stranaka, tj. tužitelja i investitora P. L., nije uređena međa, a vodi se postupak zbog smetanja posjeda. Prvostupanjsko tijelo je u ponovljenom postupku navelo da je izvršen očevid u Područnom uredu za katastar O., te da je u ponovljenom postupku utvrđeno da ne postoje razlike između topografskog (stvarnog stanja na terenu) i katastarskog stanja, a što je učinjeno temeljem posebne geodetske podloge. Međutim, iz obrazloženja rješenja vidljivo je da je između investitora i tužitelja sporna međa upravo između parcela u vlasništvu tužitelja i parcele na kojoj investitor ima namjeru graditi, time da projekt predviđa gradnju do same međe, dakle, i na čestici za koju tužitelj smatra da mu pripada. Nadalje, tužitelj nije nikada dao suglasnost za izmjenu međa, pa ako i postoji bilo kakva geodetska podloga, ista je urađena bez znanja i sudjelovanja tužitelja i samim time ne može biti osnova za uređenje međe. S obzirom na izloženo, tužitelj predlaže Sudu da njegovu tužbu uvaži i osporeno rješenje poništi.

Iz podataka sveza spisa proizlazi da je uz zahtjev za izdavanje predmetnog rješenja priložena zakonom propisana dokumentacija, da su tijekom upravnog postupka pribavljeni posebni uvjeti nadležnih tijela te da je glavni projekt izrađen u skladu s konkretno navedenim odredbama Prostornog plana uređenja grada O. (Službeni glasnik, broj 8/05. i 5/09.), kao dokumenta prostornog uređenja na kojeg ukazuje članak 10. Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja. Tužitelj tužbom niti ne osporava utvrđeno činjenično stanje, već ističe da je ovakvim rješenjem gradnja dopuštena i na parceli u njegovom vlasništvu, a to zbog toga što između njegove i parcele zainteresirane osobe nije uređena međa.

Pitanje:

Je li došlo do povrede prava vlasništva kako navodi tužitelj i zašto?

Primjer 17.

U postupku je utvrđeno da je podneskom od 17. travnja 2013. E. S. iz K. zatražio izdavanje rješenja o izvedenom stanju za ozakonjenje manje zahtjevne stambene zgrade na k.č. 53/zgr.893 i 114/76 k.o. Š. Tijekom postupka je A. S. (bivša supruga E. S.) ovdje žaliteljica dostavila prvostupanjskom tijelu dokumentaciju iz koje je utvrđeno da se u svezi predmetne nekretnine pred Općinskim sudom u R. pod poslovnim brojem P-4203/03 između žaliteljice i zainteresiranog kao tuženika vodi spor u svezi vlasništva te nekretnine pa je rješenjem prvostupanjskog tijela, klasa: UP/I-361-03/13-13/472 od 11. prosinca 2014. postupak legalizacije prekinut do dovršenja toga spora. Prema članku 19. stavak 1. i 2. Zakona o postupanju s

nezakonito izgrađenim zgradama („Narodne novine“ 86/12., 143/13.) rješenje o izvedenom stanju ne može se donijeti za nezakonito izgrađenu zgradu u vezi s kojom je u tijeku sudski spor pokrenut prije podnošenja zahtjeva za donošenje tog rješenja povodom tužbe za zaštitu vlasništva ili drugog stvarnog prava u vezi s tom zgradom ili zemljištem na kojem je izgrađeno, ako to stranka istakne i dokaže prije donošenja rješenja.

Pitanje:

Mogu li se u postupku ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada ujedno razriješiti imovinsko-pravni odnosi koji su sporni između bivših supružnika?

Primjer 18.

Članak 17. stavak 2. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, NN 86/12, 143/13, 65/17, 14/19, propisuje da je stranka u donošenja rješenja o izvedenom stanju je podnositelj zahtjeva za donošenje tog rješenja (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na čestici zemljišta na kojoj se nalazi nezakonito izgrađena zgrada, vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na čestici zemljišta koja neposredno graniči sa česticom zemljišta na kojoj se nalazi nezakonito izgrađena zgrada i jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi nezakonito izgrađena zgrada.

Pitanje:

Može li jedinica lokalne samouprave podnijeti zahtjev za ozakonjenje nezakonito izgrađene zgrade na svom teritoriju, neovisno o tome je li zgrada za koju se podnosi zahtjev u vlasništvu jedinice lokalne samouprave ili činjenice je li JLRS sudjelovala u gradnji ili rekonstrukciji zgrade?

Primjer 19.

Pobijanom presudom odbijen je tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja tuženika KLASA: UP/II-361-05/15-26/248, URBROJ: 531-05-2-2-1-15-2 od 14. travnja 2015. kojim je odbijena žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja S. - d. županije, Upravnog odjela za prostorno uređenje, Ispostave S., KLASA: UP/I-361-02/13-07/354, URBROJ: 2181/1-11-05-14-31 od 28. studenoga 2014. kojim je u povodu zahtjeva zainteresirane osobe ozakonjena završena poluugrađena manje zahtjevna stambeno - poslovna zgrada na čest. zgr. *122/1 i čest. zem. 51 k.o. S. Upravni sud u Splitu ocijenio je rješenje tuženika zakonitim uz obrazloženje da u konkretnom slučaju sukladno odredbi članka 19. stavka 3. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine, broj 86/12. i 143/13., dalje: ZoPNIZ) nije bilo uvjeta za prekid postupka, a sukladno odredbi članka 32. ZoPNIZ-a, rješenje o izvedenom stanju nema pravnih učinaka na vlasništvo i druga stvarna prava na zgradi za koju je doneseno i zemljište na kojemu je ta zgrada izgrađena. Protiv navedene presude tužitelj I. M. je podnio je žalbu u kojoj smatra da prvostupanjski sud nije izvršio uvid u cjelokupnu dokumentaciju te proizlazi da je taj sud zaštitio gradnju bespravnog graditelja na zemljištu žalitelja. Opisuje tijek bespravne gradnje te navodi da mu je

zaklonjeno sunce, a vlasništvo na zemljištu je sporno. Poziva se na nalaz sudskog vještaka I. K. u pogledu zajedničkog krova. Iz sadržaja žalbe proizlazi da predlaže Sudu da poništi pobijanu presudu. Tužitelj M. Č. u svojoj žalbi navodi da Upravni sud u Splitu nije uzeo u obzir postojanje građanskog spora koji se vodi pred Općinskim sudom u Sinju. Ističe kako prvostupanjski sud navodi da ozakonjenje zgrade nema učinka na vlasništvo i druga stvarna što smatra grubom nezakonitosti. Smatra da je prvostupanjski sud trebao izaći na teren i obaviti očevid te ističe da taj sud nije uzeo u obzir vještačenja stalnih sudskih vještaka. Predlaže Sudu da preispita prvostupanjsku presudu.

Pitanje:

Uzevši u obzir Odluku Ustavnog suda i četiri pravila o određivanju je li došlo do povrede prava vlasništva, može li se u ovom predmetu zaključiti da je nerazmatranjem prigovora na koji se poziva tužitelj i u kojem ističe povredu prava vlasništva pred upravnim sudom došlo do povrede prava vlasništva?

Primjer 20.

Osporenim rješenjem odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv rješenja S.-d. ž., Upravnog odjela za prostorno uređenje, klasa: UP/I-350-05/08-01/0412, urbroj: 2181/1-11-10-16 od 13. prosinca 2010., kojom je u obnovi postupka ostavljena na snazi lokacijska dozvola istog upravnog tijela, klasa: UP/I-350-05/08-01/0412, urbroj: 2181/1-14-09-05 od 1. lipnja 2009. kojem su po zahtjevu investitora B. Ž. iz P. utvrđeni uvjeti za izgradnju višestambene građevine na dijelu k.č. 2916/2 k.o. D. P.

Tužitelj u tužbi navodi da je na k.č. 2916/2 upisana u zk.ul. 510 k.o. D. P. zabilježba postupka osnivanja zemljišnih knjiga. Čestica je nastala parcelacijom drugih katastarskih čestica bez sudjelovanja suvlasnika tih parcela. Stoga se podaci upisani u zemljišnoj knjizi još ne smatraju konačnima te se nitko ne može pozvati na povjerenje u zemljišne knjige. Stoga bez obzira što se investitor deklarirao kao vlasnik k.č. 2916/2 k.o. D. P. taj je upis za sada sporan. U vezi toga spornog upisa tužitelj je na Općinskom sudu u S. podnio prigovor odnosno protiv postupka izdavanja iz dotadašnje suvlasničke zajednice koju čine k.č. 3477/1, 3477/2 i 3502 k.o. D. P., pa predlaže da Sud tužbu uvaži i osporeno rješenje poništi. Zainteresirani B. Ž. iz P. zastupan po odvjetniku T. K. iz S. u odgovoru na tužbu navodi da je kupoprodajnim ugovorom od 19. prosinca 2006. od tadašnjeg vlasnika S. G. kupio predmetnu parcelu. To je provedeno u zemljišnim knjigama te je zainteresirani uknjižen kao vlasnik navedene nekretnine. Lokacijska dozvola je izdana i u skladu s ostalim propisima pa predlaže da se tužba kao neosnovana odbije.

Tužitelj tvrdi da je navedena lokacijska dozvola nezakonita jer upis prava vlasništva za korist B. Ž. na k.č. 2916/2 k.o. D. P. izvršen u postupku osnivanja zemljišne knjige za k.o. D. P. (zapisnik br. Z-8500/2005/510), te će se sa takovim ZK izvatkom postupiti kao sa zemljišnom knjigom kada bude udovoljeno odredbama Zakona o zemljišnim knjigama, a što je i evidentirano u tako sastavljenom zk. izvatku. Prema članku 107. stavak 1. alineja 5. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/07.) zahtjevu za izdavanje lokacijske dozvole prilaže se između ostalog, dokaz o pravnom interesu podnositelja zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole.

Pitanje:

Jesu li osnovani prigovori tužitelja koji se odnose na činjenicu da pravo vlasništva još uvijek nije upisano u zemljišne knjige i zašto?

7. Kviz znanja

1. Je li dopuštena gradnja bez građevinske dozvole?
 - a) Gradnja bez građevinske dozvole nije dopuštena
 - b) Gradnja bez građevinske dozvole dopuštena je samo ako tako predviđa zakon
 - c) Gradnja bez građevinske dozvole dopuštena je ako tako propisuje pravilnik, neovisno o zakonskom tekstu

2. Stranke u postupku inspekcijskog nadzora u području gradnje su:
 - a) Sve zainteresirane osobe jer se postupak vodi po službenoj dužnosti
 - b) Postupak se pokreće po službenoj dužnosti na inicijativu bilo kojeg građanina pa nema posebno određene stranke u postupku
 - c) Stranke su vlasnik nekretnine na kojoj postoji potencijalno nezakonita gradnja i vlasnik susjedne nekretnine
 - d) Vlasnik nekretnine na kojoj postoji potencijalno nezakonita gradnja

3. Pravila o razrješavanju dvojbi oko primjene prostornih planova glase:
 - a) Ako urbanistički plan uređenja propisuje visinu zida 1,70 m a prostorni plan uređenja 1,60 m, vrijedit će ono što je propisano u prostornom planu uređenja
 - b) Ako urbanistički plan uređenja propisuje visinu zida 1,70 m, a prostorni plan uređenja 1,60 m, vrijedit će ono što je blaže za investitora, odnosno vrijedit će odredba iz urbanističkog plana uređenja
 - c) Ako urbanistički plan uređenja propisuje visinu zida 1,70 m, a prostorni plan uređenja 1,60 m, budući da su dvije razine prostornih planova u sukobu, vrijedit će ono što je propisano Zakonom o prostornom uređenju

4. Koja su pravila za određivanje je li došlo do povrede prava vlasništva u postupcima gradnje u upravnom sporu?
 - a) Potrebno je provesti slučaj kroz dva pravila koja je postavio Ustavni sud Republike Hrvatske
 - b) Jedno pravilo glasi: „teži li miješanje legitimnom cilju“
 - c) Četiri su pravila koja možemo izvući iz prakse Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

5. Dokumenti provedbe prostornih planova su:
 - a) Urbanistički plan uređenja
 - b) Prostorni i generalni urbanistički plan
 - c) Građevinska i lokacijska dozvola

6. Pravo vlasništva dužni su štiti:
 - a) samo građanski sudovi

- b) svi sudovi i sva državna tijela
 - c) samo građani i njihovi susjedi
7. Što vrijedi za utvrđivanje građevne čestice?
- a) Kako bi se utvrdila građevna čestica, nužno mora biti riječ o više katastarskih čestica
 - b) Zadiranje u pravo vlasništva susjeda – međaša je irelevantno prilikom utvrđivanja građevne čestice
 - c) Građevna čestica smije se utvrditi suprotno prostornom planu ako to nalažu pravila struke
 - d) „Pravila struke“ su pojam koji je prepušten na definiranje upravnosudskoj praksi
8. Prostorni planovi su po svojoj pravnoj prirodi :
- a) drugi propisi
 - b) opći akti
 - c) opći akti čiji je donositelj Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja
9. Koji je sud nadležan za ocjenu zakonitosti prostornih planova?
- a) Ustavni sud Republike Hrvatske
 - b) Visoki upravni sud Republike Hrvatske
 - c) Vrhovni sud Republike Hrvatske
10. U postupcima zaštite prava vlasništva u upravnom sporu:
- a) Javni interes ima prednost pred privatnim interesom
 - b) Privatni interes ima prednost pred javnim ako je riječ o zaštiti prava vlasništva
 - c) Ne postoje pravila o tome koji interes prevladava te je to prepušteno upravnosudskoj praksi u provođenju upravnog spora

8. Literatura

Borković, I. (2002) Upravno pravo, Narodne novine, 2002.

Ernst, H. (2011) Posebno stvarnopravno uređenje za građevinska zemljišta. U: Gavella, N. (ur.) Stvarno pravo - Posebna stvarnopravna uređenja, Narodne novine, Zagreb.

Held, M., Perkov, K. (2022) Spatial Planning in the EU and Croatia under the influence of COVID-19 Pandemic, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC) – Issue 6, str. 591-624.

Ivančević, V. (1983), Institucije upravnog prava, Knjiga I, Zagreb.

Krbek, I. (1928) Upravno pravo, I. knjiga – uvodna i osnovna pitanja, Tisak i naklada jugoslavenske štampe d. d., Zagreb.

Josipović, T. (2022) Zaštita vlasništva u postupku izdavanja lokacijske i građevinske dozvole. U: Galić, A., Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, str. 87-113.

Medvedović, D. (2012) Novi sustav upravnog sudovanja. U: Đerđa, Dario, Šikić, Marko, Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, str. 17-75.

Omejec, J., Banić, S. (2012) Diferencijacija propisa i općih akata u budućoj praksi Ustavnog suda i Upravnog suda u povodu Zakona o upravnim sporovima (2010.), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 49, No. 2, str. 309-324.

Rajčić, D., Nikšić, S. (2008) Uvod u građevinsko pravo, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagora-Zagorje.

Šikić, M., Crnković, M. (2016) Upravnosudska i ustavnosudska kontrola zakonitosti akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 37 No. 1, str. 423-447.

Šikić, M., Held, M. (2022) Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes). U: Galić, Ante (ur.) Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, str. 69-86.

Žagar, A. (2018) Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2018., vol. 39, br. 1, str. 687-710.

Propisi

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN-MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.

Zakon o prostornom uređenju, NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19.

Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19.

Zakon o građevinskoj inspekciji, 153/2013, 115/2018.

Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, NN 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14 , 98/15, 44/17, 90/18, 32/20, 62/20, 117/21, 114/22.

Zakon o sudovima, NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23.

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17.

Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, NN 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 31/2020, 74/2022.