

Ustavni sud Republike Hrvatske

- Rok za ukidanje rješenja po pravu nadzora – primjena članka 264. stavka 3. druge rečenice Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 53/91 i 103/96)

1. USTAVNA TUŽBA SE USVAJA. UKIDA SE RJEŠENJE MINISTARSTVA ZAŠTITE OKOLIŠA, PROSTORNOG UREĐENJA I GRADITELJSTVA REPUBLIKE HRVATSKE, KLASA: UP/I-361-05/05-06/0009, UR. BROJ: 531-04-05-5 OD 16. RUJNA 2005. GODINE.

U PRAVNOJ SITUACIJI U KOJOJ PODNOSITELJ NIJE ZNAO NITI JE MORAO ZNATI DA NADZORNO UPRAVNO TIJELO VODI POSTUPAK ZA UKIDANJE IZDANOG MU KONAČNOG, IZVRŠNOG I PRAVOMOĆNOG UPRAVNOG AKTA, PRAVILO O OBVEZI UREDNO IZVRŠENE OSOBNE DOSTAVE RJEŠENJA O UKIDANJU PO PRAVU NADZORA PODNOSITELJU UNUTAR ROKA OD JEDNE GODINE OD KONAČNOSTI UPRAVNOG AKTA KOJI JE UKINUT, KAO PRETPOSTAVCI PRAVOVALJANOSTI TOG RJEŠENJA, PREDSTAVLJA NAJMANJU MJERU ZAHTJEVA KOJU SU NADLEŽNA TIJELA DUŽNA POŠTIVATI.

(Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-III-B-4366/2005 od 5. travnja 2006.)

Iz obrazloženja:

1. Podnositelj osporava rješenje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske, klasa: UP/I-361-

05/05-06/0009, ur.broj: 531-04-05-5 od 16. rujna 2005. godine (u daljnjem tekstu: osporeno rješenje), kojim je ukinuta po pravu nadzora građevna dozvola što ju je podnositelju izdao Ured državne uprave u Istarskoj županiji, Služba za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinskopravne poslove, Odsjek za graditeljstvo, klasa: UP/I-361-03/03-01/00753, ur. broj: 2163-04-03-04-3 od 21. srpnja 2004. godine (u daljnjem tekstu: građevna dozvola).

2. Podnositelj smatra da su mu osporenim rješenjem grubo povrijeđena sljedeća prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske: ustavno pravo jednakosti pred zakonom, osobito u vezi s načelom legitimnih očekivanja stranaka (članak 14. stavak 2.), ustavno pravo na pravično suđenje, osobito u vezi s načelom jednakosti sredstava u postupku (članak 29. stavak 1.), ustavno pravo vlasništva (članak 48. stavak 1.) i ustavno pravo jednakosti pravnog položaja svih poduzetnika na tržištu (članak 49. stavak 2.).

Osporeno rješenje podnositelj smatra nezakonitim »iz formalnih razloga koji su doveli do teških postupovnih povreda prava podnositelja. Stupanj nezakonitosti pobijanog rješenja je takvog intenziteta, a štetne posljedice koje ono proizvodi za stranku su takve težine i opsega da je potpuno razvidno kako se podnositelju pobijanim rješenjem istodobno krše i temeljna ljudska prava zajamčena Ustavom«.

Nezakonitost, koja ujedno predstavlja i povredu njegovih ustavnih prava, podnositelj obrazlaže sljedećim razlozima: prema članku 264. stavku 3. rečenici drugoj Zakona o općem upravnom postupku, rješenje o ukidanju po pravu nadzora može se donijeti u roku od jedne godine od dana kad je rješenje postalo konačno u upravnom postupku. Istovjetnu odredbu sadrži i članak 178. Zakona o gradnji. U konkretnom slučaju, građevna dozvola postala je konačna 16. rujna 2004. godine.

Osporeno rješenje, kojim se po pravu nadzora ukida građevna dozvola, nosi datum 16. rujna 2005. godine, ali ga je podnositelj primio tek 3. listopada 2005. godine, dakle nakon isteka prekluzivnog roka od godine dana od konačnosti građevne dozvole.

Podnositelj smatra da je relevantan datum za prosuđivanje pravovremenosti pobijanog rješenja dan kad je dostava uredno izvršena, to jest 3. listopada 2005. Ističe da je notifikacija jedno od temeljnih pravila Zakona o općem upravnom postupku, koje se primjenjuje u svakom onom slučaju kad posebnim zakonom nije drugačije određeno. Zakon o gradnji, kao posebni zakon mjerodavan u konkretnom slučaju, nije

drugačije odredio, pa je očito da je 3. listopada 2005. već protekao prekluzivni rok od godine dana od dana konačnosti rješenja, jer je građevna dozvola koja je ukinuta po pravu nadzora postala konačna 16. rujna 2004.

Ustavna tužba je osnovana.

7. Za prosudbu osnovanosti navoda istaknutih u ustavnoj tužbi mje-rodavne su odredbe Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o gradnji.

Člankom 264. stavkom 3. drugom rečenicom Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, broj 53/91. i 103/96.) propisano je:

Rješenje o ukidanju na temelju stavka 2. članka 263. ovog zakona može se donijeti u roku od jedne godine od dana kad je rješenje postalo konačno u upravnom postupku.

Člankom 178. Zakona o gradnji propisano je:

Rješenje o poništenju, odnosno ukidanju po pravu nadzora može se donijeti u roku od godine dana od dana konačnosti akta koji se ukida, odnosno poništava.

U konkretnom slučaju, osporeno rješenje nadležno upravno tijelo donijelo je 16. rujna 2005. te ga je isti dan otpremilo prvostupanjskom tijelu i podnositelju. To je učinjeno posljednji dan roka propisanog člankom 264. stavkom 3. drugom rečenicom Zakona o općem upravnom postupku i člankom 178. Zakona o gradnji.

8. Temeljno pitanje o kojem ovisi ocjena o povredama ustavnih prava, koje podnositelj ističe u ustavnoj tužbi, jest sljedeće: – je li u pravnom poretku Republike Hrvatske dopušteno stranke u upravnom postupku vezati upravnim aktima prije uredno izvršene dostave tih akata strankama?

Ustavni sud ne smatra potrebnim posebno objašnjavati da se u rješenjima (upravnim aktima) uvijek naznačuje datum kad je akt donesen. Datum napisan u rješenju (u konkretnom slučaju, 16. rujna 2005.) označava datum kad je rješenje doneseno, ali se uz njega ne vežu pravne posljedice: one se vežu uz datum provedbe druge procesne radnje koja slijedi nakon donošenja rješenja, pri čemu nije od utjecaja činjenica da se ta radnja načelno može vremenski podudarati s danom njegova donošenja.

Sukladno navedenom, postavlja se sljedeće pitanje: s aspekta poštivanja prava čovjeka u pravnom poretku utemeljenom na načelu vladavine prava (članak 3. Ustava), koja se procesna radnja u upravnom postupku ima smatrati onom koja označava da je rješenje o ukidanju po pravu nadzora pravodobno doneseno u smislu članka 264. stavka 3. druge rečenice Zakona o općem upravnom postupku i članka 178. Zakona o gradnji?

Prema postojećoj pravnoj praksi, rješenje o ukidanju po pravu nadzora smatra se pravodobno donesenim ako je nadzorni organ donio svoje rješenje u roku od jedne godine od dana kad je postalo konačno rješenje koje se ukida *ako je to rješenje u tom roku otpremljeno prvostupaniškom organu*. Dostava rješenja stranci, prema tome, nije od utjecaja na prosuđivanje pravodobnosti donošenja rješenja o ukidanju po pravu nadzora.

9. Ustavni sud ocjenjuje da je s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda navedeno pravno shvaćanje ustavnopravno neprihvatljivo.

Dužnost je svih tijela državne vlasti Republike Hrvatske, pa time i nadležnih upravnih tijela u konkretnom slučaju, tumačiti odredbe Zakona o općem upravnom postupku u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisanim člankom 3. Ustava.

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

Ustavni sud je u odluci i rješenju, broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. (»Narodne novine«, broj 31/00.) ukazao na okvirni sadržaj ta dva načela ističući da »u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje« (toč. 11.1.).

U konkretnom slučaju, osporeno rješenje dostavljeno je podnositelju nakon proteka prekluzivnog roka od godine dana od kada je građev-

na dozvola, koja je ukinuta osporenim rješenjem po pravu nadzora, postala konačna (to jest, nakon 16. rujna 2005. godine). Ustavni sud utvrđuje da se s aspekta zaštite legitimnih očekivanja podnositelja i zajamčene mu pravne sigurnosti (izvjesnosti) u postupcima u kojima se odlučuje o njegovim pravima i obvezama, ne može smatrati da je osporeno rješenje doneseno pravodobno.

Prethodno utvrđenje osobito je važno ima li se u vidu da je konkretan postupak nadzorno upravno tijelo provelo nad nižestupanjskim upravnim tijelom nakon što je ono već izdalo građevnu dozvolu koja je stekla svojstvo konačnosti (izvršnosti i pravomoćnosti), a da u tom postupku podnositelj nije imao osigurana procesna jamstva koja postupak čini pravičnim u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (»Narodne novine – Međunarodni ugovori«, broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02.; u daljnjem tekstu: Europska konvencija).

Prema tome, u pravnoj situaciji u kojoj podnositelj nije znao niti je morao znati da nadzorno upravno tijelo vodi postupak za ukidanje izdanog mu konačnog, izvršnog i pravomoćnog upravnog akta, pravilo o obvezi uredno izvršene osobne dostave rješenja o ukidanju po pravu nadzora podnositelju unutar roka od jedne godine od konačnosti upravnog akta koji je ukinut, kao pretpostavci pravovaljanosti tog rješenja, predstavlja najmanju mjeru zahtjeva koju su nadležna tijela dužna poštivati.

Navedeno pravno stajalište nalazi potvrdu u praksi Vrhovnog suda, koji je zauzeo stajalište da »kao dan kojim prestaju pravne posljedice rješenja ukinutog po pravu nadzora valja uzeti dan kada je stranci dostavljeno rješenje doneseno po pravu nadzora« (U-8420/70 od 10. veljače 1971. godine).

Ustavni sud stoga utvrđuje da dostava osporenog rješenja podnositelju nakon isteka zakonskog roka iz članka 264. stavka 3. druge rečenice Zakona o općem upravnom postupku i članka 178. Zakona o gradnji čini to rješenje nezakonitim, a njegovi učinci, koji se očituju u ukidanju konačne, izvršne i pravomoćne građevne dozvole, izdane podnositelju, predstavljaju neposrednu povredu prava podnositelja na jednakost pred zakonom, zajamčenog člankom 14. stavkom 2. Ustava, ali i objektivnu povredu načela vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisanog člankom 3. Ustava.

10. Ustavni sud na kraju utvrđuje da obvezna osobna dostava rješenja o ukidanju po pravu nadzora unutar roka od godine dana od dana

konačnosti rješenja koje se ukida, kao pretpostavka njegove pravovaljanosti, ujedno predstavlja i važan postupovni instrument u službi zaštite prava koja su upravnim aktom priznata adresatu akta (u konkretnom slučaju, u službi zaštite prava vlasništva podnositelja u smislu članka 48. stavka 1. Ustava, odnosno njegova mirnog uživanja u smislu članka 1. Prvog protokola uz Europsku konvenciju).

Zadiranje u pravo vlasništva podnositelja zakašnjelom akcijom uprave, na način na koji je to učinjeno u konkretnom slučaju, predstavlja stoga povredu njegova prava vlasništva u smislu članka 48. stavka 1. Ustava, odnosno njegova prava na mirno uživanje vlasništva u smislu članka 1. Prvog protokola uz Europsku konvenciju.

11. Nakon što je utvrdio povrede navedenih ustavnih prava, Ustavni sud nije razmatrao ostale navodne povrede ustavnih prava koje je podnositelj istaknuo u ustavnoj tužbi.

Napomena priređivača: Ustavna tužba u ovom predmetu podnesena je na temelju ovlaštenja sadržanog u posljednjem dijelu rečenice članka 63. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 99/99., 29/02., 49/02. – pročišćeni tekst), prije no što je protiv osporenog upravnog akta iscrpljen put pravne zaštite. to jest prije no što je Upravni sud odlučio o tužbi podnositelja u upravnom sporu.

*Priredila Jasna Omejec**

* Prof. dr. sc. Jasna Omejec, zamjenica predsjednika Ustavnog suda Republike Hrvatske i izvanredna profesorica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.