

Ustavni sud Republike Hrvatske

Ustavna tužba podnesena na temelju čl. 63/1. stavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02, 49/02 – pročišćeni tekst)

Upravni postupak – ukidanje pravomoćne građevinske dozvole po pravu nadzora na temelju čl. 177/1. i 178. Zakona o gradnji (NN 175/03, 100/04)

Ustavno jamstvo prava vlasništva – čl. 48. i 50. Ustava

1. USTAVNA TUŽBA SE USVAJA I UKIDA SE RJEŠENJE MINISTARSTVA ZAŠTITE OKOLIŠA, PROSTORNOG UREĐENJA I GRADITELJSTVA, KL. UP/I-361-05/07-06/8, UR. BR. 531-04-07-1 OD 1. OŽUJKA 2007. PREDMET SE VRAĆA MINISTARSTVU NA PONOVI POSTUPAK.

2. DRŽAVA NIJE OVLAŠTENA JEDNOSTRANO – PO PRAVU NADZORA NAD ZAKONITOŠĆU UPRAVNIH AKATA KOJIMA JE PRIZNATO PRAVO GRADNJE STRANKAMA-PRIVATNIM OSOBAMA – ZAHVAĆATI U TAKO PRIZNATA PRAVA UKIDANJEM DOTIČNIH UPRAVNIH AKATA NAKON ŠTO ONI POSTANU PRAVOMOĆNI, AKO TAKVO UKIDANJE NIJE U INTERESU REPUBLIKE HRVATSKE I AKO ZA TAKVO UKIDANJE PO PRAVU NADZORA PRAVOMOĆNIH UPRAVNIH AKATA POGOĐENE PRIVATNE OSOBE (OVLAŠTENICI PRAVA GRADNJE IZ UKINUTOG PRAVOMOĆNOG UPRAVNOG AKTA) NISU DOBILE NAKNADU TRŽIŠNE VRIJEDNOSTI U SMISLU ČL. 50/1. USTAVA, KOJU JE DUŽNA ISPLATITI REPUBLIKA HR-

VATSKA, A OD 1. SIJEČNJA 2008. ŽUPANIJE, VELIKI GRADOVI I GRADOVI SJEDIŠTA ŽUPANIJA ČIJA SU NADLEŽNA TIJELA DONIJELA OČITO NEZAKONIT UPRAVNI AKT KOJIM JE STRANKA STEKLA PRAVOMOĆNO PRAVO GRADNJE.

U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009., NN 88/09.

Iz obrazloženja:

1. Podnositelji su 24. ožujka 2009. podnijeli ustavnu tužbu na temelju ovlasti sadržane u posljednjem dijelu odredbe čl. 63/1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, prije no što je protiv osporenog upravnog akta iscrpljen put pravne zaštite.

2. Podnositelji navode da su im osporenim pojedinačnim aktom grubo povrijeđena ustavna prava zajamčena čl. 49. Ustava Republike Hrvatske, a da su grubo povrijeđene i odredbe čl. 50. i 52/2. Ustava o pretpostavka-ma pod kojima je dopušteno oduzimati ili ograničavati njihovo vlasništvo (zajamčeno im čl. 48/1. Ustava), zbog čega već trpe teške i nepopravljive posljedice.

U ustavnoj tužbi u bitnome ističu da su s izgradnjom sporne građevine, koja je u trenutku podnošenja ustavne tužbe »izgrađena pod krov«, započeli nakon što su ishodili valjanu konačnu i pravomoćnu građevinsku dozvolu. Smatraju da je ukidanje po pravu nadzora pravomoćne građevinske dozvole suprotno načelu vladavine prava.

Predlažu da Ustavni sud usvoji ustavnu tužbu, ukine osporeno rješenje te vrati predmet nadležnom upravnom tijelu na ponovni postupak.

3. Za potrebe ustavnosudskog postupka pribavljen je spis Upravnog suda Us-3860/07, kojem je priložen i spis Ministarstva kl. UP/I-361-05/07-06/8 i spis Ureda kl. UP/I-361-03/06-01/0032.

Ustavna tužba je osnovana.

4. Čl. 63/1. Ustavnog zakona propisuje:

Ustavni sud će pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju (...) kad se osporenim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava, a potpuno je razvidno da bi nepokretanjem ustavnosudskog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.

Ustavni sud utvrđuje da je ustavna tužba podnesena na temelju posljednjeg dijela odredbe čl. 63/1. Ustavnog zakona dopuštena. Podnositelji su protiv osporenog rješenja u zakonskom roku podnijeli tužbu Upravnom sudu, čime su dokazali da su u prethodnom postupku iskoristili sva raspoloživa pravna sredstva zaštite sukladno čl. 72. Ustavnog zakona.

Nadalje, uvažavajući činjenicu da se upravni spor pred Upravnim sudom u ovom predmetu vodi od 2007. i još nije riješen, a imajući u vidu navode o grubim povredama ustavnih prava podnositelja istaknutim u ustavnoj tužbi te prihvaćajući tvrdnje samih podnositelja o teškim i nepopravljivim posljedicama koje za njih nastaju u slučaju da Ustavni sud ne pokrene ustavnosudski postupak, koje su u ustavnoj tužbi podnositelji podrobno, racionalno i logično obrazložili, Ustavni sud utvrđuje da su ispunjene pretpostavke za njegovo pokretanje.

6. Za ocjenu o povredi ustavnih prava podnositelja mjerodavne su sljedeće odredbe Ustava:

Članak 48/1.

Jamči se pravo vlasništva.

Članak 49/4.

Prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu se umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom.

Članak 50.

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

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Članak 16/2.

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

Ustavni sud napominje da se navedene ustavne odredbe moraju tumačiti u skladu s čl. 3. Ustava:

Članak 3.

... nepovredivost vlasništva, ... vladavina prava ... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Ustavni sud napominje da je konkretan predmet rješavan primjenom čl. 177/1. i 178. Zakona o gradnji (NN 175/03, 100/04), koji su prestali važiti 1. listopada 2007. stupanjem na snagu Zakona o prostornom uređenju i gradnji (NN 76/07, 38/09).

Mjerodavni čl. 177/1. i 178. Zakona o gradnji glasili su:

Članak 177/1.

Ako se u provedbi upravnog nadzora ili nadzora koji provodi građevinski inspektor utvrdi da su građevinskom dozvolom ... očito povrijeđene materijalne odredbe ovoga Zakona, ministarstvo će takvu dozvolu ... ukinuti po pravu nadzora.

Članak 178.

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

Ustavni sud u ovom je predmetu morao odgovoriti na pitanje je li osporenim rješenjem Ministarstva podnositeljima grubo povrijeđeno njihovo pravo vlasništva zajamčeno čl. 48/1. Ustava. Ta bi povreda, naime, u okolnostima konkretnog slučaja mogla dovesti i do povrede prava koja su podnositelji stekli ulaganjem kapitala zbog činjenice da su podnositelji poduzetnici koji su na temelju ukinute građevinske dozvole investirali u izgradnju nekretnine (čl. 49/4. Ustava), sve u svjetlu okolnosti da je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti (čl. 50/1. Ustava), odnosno da se poduzetnička sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (čl. 50/2. Ustava), ali uvijek samo razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (čl. 16/2. Ustava).

Odgovor na postavljeno pitanje u prvom redu ovisi o tome je li u konkretnom slučaju riječ o imovini podnositelja koja je zaštićena ustavnim jamstvom prava vlasništva (čl. 48/1. Ustava) u smislu njegove nepovredivosti kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (čl. 3. Ustava).

JE LI U KONKRETNOM SLUČAJU RIJEČ O IMOVINI POD ZAŠTI-
TOM JAMSTVA PRAVA VLASNIŠTVA?

7. Ustavni sud u konkretnom je slučaju u prvom redu dužan ispitati je li riječ o imovini podnositelja u koju se, prema njihovim tvrdnjama, država

neosnovano umiješala ukidanjem građevinske dozvole koju su podnositelji ishodili za gradnju nekretnine.

Ustavni sud podsjeća na svoje ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu čl. 48/1. Ustava »mora vrlo široko tumačiti«, jer obuhvaća »načelno sva imovinska prava« (v. primjerice odluke U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.; U-III-72/1995 od 11. travnja 2000.; U-III-551/1999 od 25. svibnja 2000.; U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000., itd.), što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezani uz imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštovana, a njihovo ostvarenje zaštićeno.

Ustavni sud podsjeća i na ustaljeno pravno stajalište Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) koji priznaje da se legitimna očekivanja stranaka pod određenim pretpostavkama moraju smatrati »imovinom« pod zaštitom čl. 1. Protokola br. 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN – MU 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02; Konvencija), koji uređuje zaštitu vlasništva.

Pojam »legitimnih očekivanja« u kontekstu čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju ESLJP prvi je put spomenut u presudi *Pine Valley Developments LTD. i ostali protiv Irske* od 29. studenoga 1991. (zahtjev br. 12742/87). U tom su predmetu podnositelji bili poduzetnici kojih je temeljna djelatnost bila kupnja i izgradnja zemljišta. Oni su 1978. kupili zemljište pouzdajući se u nacrt plana izdavanja urbanističkih dozvola za izgradnju industrijskih skladišta i uredskih prostora, a on je naknadno, odlukom irskog Vrhovnog suda, utvrđen *ultra vires* i *ab initio* ništetnim, jer je bio u suprotnosti s mjerodavnim zakonima. Europski je sud zauzeo stajalište da je »legitimno očekivanje« nastalo onda kad je dozvola (*outline planning permission*) izdana, a na temelju pouzdanja u nju podnositelji su kupili zemljište s namjerom njegove izgradnje. Ta je dozvola, koju nadležna upravna tijela više nisu mogla ukinuti ili na drugi način opozvati, činila »sastavni dio vlasništva (imovine) tvrtki podnositelja« (§ 51. presude *Pine Valley* i § 45. presude Velikog vijeća u predmetu *Kopecký protiv Slovačke* od 28. rujna 2004., zahtjev br. 44912/98, 2004-IX).

U presudi *Kopecký protiv Slovačke* Veliko vijeće Europskog suda saželo je stajališta obrazložena u presudi *Pine Valley* i u novijoj presudi *Stretch protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 24. lipnja 2003. (zahtjev br. 44277/98, § 35.). Ono je izrijeком utvrdilo da su u oba ta slučaja podnositelji bili ovlašteni pouzdati se na činjenicu da pravni akt na temelju kojeg su na sebe preuzeli teret financijskih obveza neće biti retroaktivno utvrđen nevaljanim (*invalidated*) na njihovu štetu. U toj se skupini slučajeva »legitimno očekiva-

nje', prema tome, temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u pravni akt (*reasonably justified reliance on a legal act*) koji je imao valjanu pravnu osnovu (*sound legal basis*) i odnosio se na vlasnička prava.« (§ 47. presude Kopecký)

Na navedena pravna stajališta Europskog suda Ustavni sud se već pozvao u svojoj odluci U-I-2921/2003, U-I-3114/2003, U-I-3615/2003, U-I-483/2004, U-I-2833/2004, U-I-3172/2005, U-I-2565/2007, U-I-2150/2008, U-I-3787/2008 od 19. studenoga 2008. (NN 137/08) pa mu preostaje samo to da ih opetovano ocijeni sukladnima čl. 48/1. Ustava, a time i primjenjivim u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske.

Ustavni sud dodatno napominje da se uvjetna potraživanja ili zahtjevi koji su odbijeni zbog toga što stranka nije ispunjavala uvjete propisane zakonom ili drugim mjerodavnim pravnim aktom ne smatraju imovinom koja bi konstituirala vlasnička prava u smislu čl. 48/1. Ustava.

Polazeći od navedenih pravnih stajališta Europskog suda, koje je u svojoj dosadašnjoj praksi i sam prihvatio, Ustavni sud ocjenjuje da su u konkretnom slučaju podnositelji imali »legitimno očekivanje« da će uvjeti iz građevinske dozvole, na temelju koje su na sebe preuzeli teret financijskih obveza, biti ispunjeni, s obzirom na to da se ono temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u konačni i pravomoćni upravni akt koji je imao valjanu pravnu osnovu. Stoga nema dvojbe da je njihov zahtjev bio dostatno ustanovljen, a time i »ovršan«, što ga kvalificira kao »imovinu« u smislu čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

Ustavni sud stoga zaključuje da je navedeno legitimno očekivanje samo po sebi konstitutivno za vlasnički interes podnositelja, pa je u konkretnom slučaju pravomoćna građevinska dozvola sastavni dio imovine podnositelja koja potpada pod jamstvo čl. 48/1. Ustava i čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.

Tri ustavna pravila o jamstvu prava vlasništva

8. Čl. 48/1. koji jamči pravo vlasništva mora se sagledavati zajedno s čl. 50. Ustava koji uređuje ustavnopravne mogućnosti njegovu oduzimanja odnosno ograničavanja radi zaštite pojedinih ustavnih vrijednosti odnosno zaštićenih ustavnih dobara.

Tako je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti (čl. 50/1. Ustava).

Osim toga, poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (čl. 50/2. Ustava).

Sukladno navedenom, Ustav sadržava tri zasebna pravila vezana uz ustavno uređenje vlasništva:

- prvo pravilo, sadržano u čl. 48/1. Ustava, opće je naravi i propisuje jamstvo prava vlasništva;
- drugo pravilo, sadržano u čl. 50/1. Ustava, uređuje oduzimanje odnosno ograničavanje vlasništva koje se neće smatrati ustavno-pravno 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;
- treće pravilo, sadržano u čl. 50/2. Ustava, 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.

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 čl. 48/1. 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 čl. 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 čl. 48/1. i 50. Ustava, promatra li ih se kao cjelinu, pri čemu ustavotvorac izrijeком postavlja još i dopunski zahtjev: svako ograničenje vlasništva odnosno vlasničkih prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem *u svakom pojedinom slučaju* (čl. 16/2. 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.

Primjena načelnih pravnih stajališta na konkretan slučaj

9. U svjetlu prethodno utvrđenih ustavnih pravila, Ustavni sud u prvom je redu dužan odrediti o kojem je ustavnom pravilu – vezanom uz jamstvo prava vlasništva – riječ u konkretnom slučaju.

Ustavni sud smatra nespornim da se konkretan slučaj ne može podvesti pod *de iure* izvlaštenje (eksproprijaciju). Međutim, sve okolnosti upućuju na zaključak da je u konkretnom slučaju riječ o *de facto* oduzimanju vlasništva podnositelja u smislu njihovih legitimnih očekivanja da će uvjeti iz izdane im pravomoćne građevinske dozvole, koja je činila sastavni dio njihove imovine, biti ispunjeni. Sve dok nije doneseno rješenje o ukidanju građevinske dozvole po pravu nadzora, naime, podnositelji su u najmanju ruku imali legitimno očekivanje da su ovlašteni graditi objekt na svom zemljištu u skladu s izdanom im građevinskom dozvolom nakon što je ona postala pravomoćna i da su postupili racionalno i odgovorno kad su na sebe preuzeli teret financijskih obveza koje ih – zbog njihova pravomoćnošću zaštićenog prava na gradnju – neće dovesti u situaciju da banka iskoristi svoje pravo na prodaju njihove nekretnine trećim osobama.

10. Ustavni sud primjećuje da se u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske vlasništvo smije oduzimati samo uz pretpostavke propisane čl. 50/1. Ustava. Drugim riječima, zakonom je moguće oduzeti vlasništvo, ali samo pod uvjetom da je ono u interesu Republike Hrvatske i uz naknadu tržišne vrijednosti.

Ustavni sud pri tom ističe da se ustavni izričaj »zakonom je moguće ... oduzeti vlasništvo« ne smije tumačiti doslovno, na način da je za oduzimanje vlasništva u svakom pojedinom slučaju potrebno donositi zakon u formalnom smislu. Taj ustavni izričaj znači da zakonom moraju biti propisa-

ne pretpostavke pod kojima je, u skladu s Ustavom, dopušteno u pravnim (upravnim ili sudskim) postupcima odlučivati o oduzimanju vlasništva u konkretnim pravnim (upravnim ili sudskim) stvarima.

A) Jesu li u konkretnom slučaju ispunjene pretpostavke za oduzimanje vlasništva u smislu čl. 50/1. Ustava?

11. U konkretnom je slučaju građevinska dozvola ukinuta po pravu nadzora osporenim rješenjem nadzornog upravnog tijela 1. ožujka 2007. Građevinska dozvola ukinuta je na prijedlog građevinskog inspektora pozivom na čl. 177. i 178. Zakona o gradnji koji omogućuju njezino ukidanje po pravu nadzora u roku od godine dana od dana njezine konačnosti ako se utvrdi da su njome »očito povrijeđene materijalne odredbe ovoga Zakona«. Dozvola je, dakle, ukinuta u posljednjem (12.) mjesecu nakon što je stekla svojstvo konačnosti.

11.1. Ustavni sud primjećuje, međutim, da građevinska dozvola u vrijeme ukidanja po pravu nadzora nije bila samo konačna, nego i pravomoćna. Sadržaj pravomoćnosti svakog upravnog akta, pa i građevinske dozvole o kojoj je riječ, jest njegova neopozivost.

(...) Ustavni sud u ovom je ustavnosudskom postupku morao ispitati ustavnopravnu prihvatljivost ukidanja po pravu nadzora građevinske dozvole koja je postala istodobno i konačna i pravomoćna, sve u svjetlu legalne svrhe instituta ukidanja po pravu nadzora, kao i zakonskih ovlasti nadležnog ministarstva da ukida po pravu nadzora samo konačne upravne akte u roku od godine dana od nastupa njihove konačnosti, pod uvjetom da je njima očito povrijeđen materijalni zakon.

Ta utvrđenja Ustavni sud smatra ustavnopravno relevantnim za prosudbu o eventualnim povredama ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe, jer ni ZUP ni mjerodavni Zakon o gradnji ne dopuštaju izrijekom ukidanje po pravu nadzora pravomoćnih upravnih akata zbog bilo kakve, pa ni očite materijalne povrede zakona.

Oba navedena zakona izrijekom ograničavaju primjenu tog izvanrednog pravnog sredstva na konačne upravne akte.

11.2. Za prosudbu o eventualnim povredama ustavnih prava podnositelja bitna je, s druge strane, i činjenica da pravomoćnost upravnih akata nije apsolutna. Zahvat države u pravomoćne upravne akte dopušten je u pravnom poretku Republike Hrvatske, ali u propisanom postupku i pod pretpostavkama propisanim zakonom.

Tako je čl. 265/1. ZUP-a izrijekom predviđeno posebno izvanredno pravno sredstvo za ukidanje odnosno mijenjanje pravomoćnih upravnih akata zbog nepravilne primjene materijalnog zakona:

Članak 265. stavak 1.

Ako je pravomoćnim rješenjem stranka stekla kakvo pravo, a organ koji je donio to rješenje smatra da je u tom rješenju nepravilno primijenjen materijalni zakon, može rješenje ukinuti ili izmijeniti radi njegova usklađivanja sa zakonom samo ako stranka koja je na temelju tog rješenja stekla pravo na to pristane i ako se time ne vrijeđa pravo treće osobe. Pristanak stranke obavezan je i za izmjenu na štetu stranke pravomoćnog rješenja kojim je stranci određena obveza.

Ustavni sud primjećuje da je u konkretnom slučaju upravo riječ o upravnom aktu kojim su podnositelji stekli pravo gradnje, da je taj akt u vrijeme ukidanja bio pravomoćan, da je ukinut zbog nepravilne primjene mjero-davnog materijalnog zakona, ali je to ukidanje provelo više upravno (nad-zorno) tijelo primjenom drugog izvanrednog pravnog sredstva (ukidanja po pravu nadzora) kojim je dopušteno jednostrano, bez pristanka strana-ka, ukidati konačne upravne akte zbog očite pogreške donositelja akta u primjeni mjerodavnog materijalnog prava u konkretnom slučaju.

11.3. Legalna svrha izvanrednog pravnog sredstva kojim je dopušteno ukidanje po pravu nadzora konačnih upravnih akata upućuje na još jedan element bitan za prosudbu o eventualnim povredama ustavnih prava podnositelja: riječ je o nadzoru koji je po svojoj naravi »hijerarhijski«, jer ga upravno (nadzorno) tijelo višeg stupnja provodi s ciljem provjere zakonitosti pojedinačnih akata upravnog ili drugog javnopravnog tijela nižeg stupnja (primjerice, prema zakonodavnom stanju od 1. siječnja 2008., u području prava gradnje ovlaštene su donositelji pojedinih pojedinačnih akata županije, veliki gradovi i gradovi sjedišta županija), a da sama stranka – koja je upravnim aktom koji je predmet »hijerarhijskog« nadzora stekla određeno pravo – u tom postupku nema status stranke, iako o ishodu tog postupka neposredno i izravno ovisi sudbina priznatog joj prava. Štoviše, o provedbi postupka nadzora višeg upravnog (nadzornog) tijela nad aktima koje donosi niže upravno ili drugo javnopravno tijelo stranka ne mora biti ni obaviještena: ona o njemu može saznati tek zaprimanjem rješenja kojim se ukida izdana joj dozvola, a time i oduzima pravo koje joj je njome bilo priznato.

11.4. Zahtjev za djelotvornim »hijerarhijskim« nadzorom zakonitosti upravnih akata koje donose niža upravna i druga javnopravna tijela ne-

posredno primjenjujući zakone u konkretnim slučajevima, s jedne strane, i zahtjev za poštovanjem prava koja su stranke stekle tim upravnim aktima, s druge strane, suprotstavljaju se u onim slučajevima kad nadzorno državno tijelo naknadno utvrdi da je izdani upravni akt – kojim je stranka već stekla određeno pravo – nezakonit zbog pogreške ili propusta samog donositelja akta.

U takvim situacijama Ustavni sud u pravilu ne smatra ustavnopravno relevantnim razloge koji su doveli do pogreške ili propusta nadležnog tijela, donositelja pojedinačnog akta, u primjeni mjerodavnog materijalnog prava na konkretne slučajeve. Za Ustavni sud u pravilu je ustavnopravno relevantna isključivo činjenica da pogreške ili propusti nadležnih tijela ne smiju ići na štetu građana. To stajalište zauzima i ESLJP koji je u presudi *Gashi protiv Hrvatske* od 13. prosinca 2007. (zahtjev br. 32457/05) istaknuo sljedeće:

»40. Sud smatra da bi pogreške ili propusti državnih tijela trebali ići u korist pogođenih osoba, osobito ako se time ne dovodi u pitanje kakav drugi suprotstavljeni privatni interes. Drugim riječima, rizik svake pogreške što je napravi državno tijelo trebala bi snositi država, a propusti se ne smiju ispravljati na štetu dotičnoga građanina (...)«.

To je pravno stajalište ustanovljeno i u praksi Ustavnog suda (v. odluku U-III-4673/2008 od 20. svibnja 2009., NN 67/09.).

11.5. Navedeno je pravno stajalište načelno primjenjivo i u području prava gradnje, ali njegova primjena na konkretne slučajeve neposredno ovisi o pravnim svojstvima samog pojedinačnog akta kojim se privatnim osobama priznaje pravo gradnje. Riječ je o razlici između konačnog i pravomoćnog upravnog akta, koju Ustavni sud u području prava gradnje smatra ustavnopravno relevantnom.

Polazeći od posebnosti tog pravnog područja, a osobito od činjenice da je riječ o području koje se bavi zahvatima u prostoru koji uvijek imaju šire značenje i kod kojih je uvijek prisutan javni (opći) interes, zakonska ovlast višeg (nadzornog) tijela da po pravu nadzora ukida konačne upravne akte, kojima su stranke stekle pravo gradnje, jer su ti upravni akti nezakoniti zbog toga što su nadležna tijela pri njihovu donošenju očito povrijedila materijalne odredbe Zakona o gradnji, Ustavnom sudu nije ustavnopravno sporna.

Konačna građevinska dozvola, naime, još nije neopoziva u procesnom smislu, jer je podložna sudskoj kontroli zakonitosti u upravnom sporu i može biti poništena pravomoćnom sudskom presudom ili pak poništena,

ukinuta ili izmijenjena od samog nadležnog državnog tijela sve dok sudski postupak traje.

Uz nju se, dakle, ne mogu vezati nikakva očekivanja koja bi se mogla smatrati u dostatnoj mjeri legitimnim da bi mogla konstituirati imovinu pod zaštitom jamstva vlasništva u smislu čl. 48/1. Ustava.

11.6. Posve je druga situacija, međutim, kad sporna građevinska dozvola stekne svojstvo pravomoćnosti. Zahtjevi pravne sigurnosti nalažu, naime, da se pravomoćno priznato (to jest u procesnom smislu neopozivo) pravo gradnje poštuje, osobito u situaciji kad je pogrešku ili propust pri priznavanju tog prava učinilo upravno ili drugo nadležno javnopravno tijelo, a ne stranka u postupku.

Ustavni sud primjećuje, međutim, da se u stvarnom životu tom zahtjevu pravne sigurnosti često suprotstavlja interes Republike Hrvatske koji nalaže da se zahvati u prostoru usklade s mjerodavnim zakonodavstvom, kako bi se u cijelosti poštovao, osigurao i djelotvorno zaštitio cilj tog zakonodavstva, to jest valjano i pravilno prostorno planiranje državnog teritorija, što je jedna od najznačajnijih zadaća države.

Uvažavajući zahtjeve koje postavlja Ustav, kao i navedene suprotstavljene državne (javne ili opće) i privatne interese, a polazeći od činjenice da u pravnom poretku Republike Hrvatske pravomoćnost upravnih akata nije apsolutna, Ustavni sud dužan je utvrditi sljedeće načelno ustavnopravno stajalište u području prava gradnje:

– država nije ovlaštena jednostrano – po pravu nadzora nad zakonitošću upravnih akata kojima je priznato pravo gradnje strankama/privatnim osobama – zahvaćati u tako priznata prava ukidanjem dotičnih upravnih akata nakon što oni postanu pravomoćni ako takvo ukidanje nije u interesu Republike Hrvatske i ako za takvo ukidanje po pravu nadzora pravomoćnih upravnih akata pogođene privatne osobe (ovlaštenici prava gradnje iz ukinutog pravomoćnog upravnog akta) nisu dobile naknadu tržišne vrijednosti u smislu čl. 50/1. Ustava, koju je dužna isplatiti Republika Hrvatska, a od 1. siječnja 2008. županije, veliki gradovi i gradovi sjedišta županija čija su nadležna tijela donijela očito nezakonit upravni akt kojim je stranka stekla pravomoćno pravo gradnje.

Ustavni sud završno ističe da se pri utvrđivanju navedenog načelnog ustavnopravnog stajališta vodio zahtjevom za uravnoteženjem suprotstavljenih privatnih i državnih (javnih ili općih) interesa u području prava gradnje, koji zahtjev proizlazi iz čl. 50/1. u vezi s čl. 16/2. Ustava.

11.7. Obveza isplate naknade tržišne vrijednosti u smislu čl. 50/1. Ustava javlja se, dakle, tek u situaciji kad je nesporno utvrđeno da je ukidanje po pravu nadzora pravomoćnih upravnih akata (sve unutar roka od godine dana od nastupa njihove konačnosti) u interesu Republike Hrvatske. Nema li tog interesa, ne postoji ni ustavnopravna mogućnost ukidanja pravomoćnih upravnih akata po pravu nadzora.

Ako je pak ustavni zahtjev vezan uz interes Republike Hrvatske ispunjen (uz ispunjenje i svih ostalih zakonskih pretpostavki za ukidanje po pravu nadzora), onda postoji i obveza naknade tržišne vrijednosti za oduzetu imovinu u smislu čl. 50/1. Ustava.

Zaključno, u konkretnom slučaju koji je predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku podnositeljima je ukinuta pravomoćna građevinska dozvola po pravu nadzora, što je dovelo do miješanja države odnosno do oduzimanja vlasništva podnositelja, a da za to oduzimanje njima nije priznata naknada tržišne vrijednosti u smislu čl. 50/1. Ustava.

B) Je li u konkretnom slučaju ispunjena pretpostavka zakonitosti osporenog upravnog akta?

12. Ustavni sud primjećuje da svi zahtjevi navedeni u t. 11. obrazloženja ove odluke koji dovode do obveze naknade podnositeljima njihove oduzete imovine u visini njezine tržišne vrijednosti, koje nalaže Ustav, uvijek pretpostavljaju zakonit akt nadležnog upravnog (nadzornog) tijela kojim se po pravu nadzora ukida pravomoćna građevinska dozvola zbog »očite povrede materijalnih odredbi« Zakona o gradnji.

Polazeći od mjerodavnog zakonskog pravila da je ukidanje po pravu nadzora građevinske dozvole dopušteno samo ako su njome »očito povrijeđene materijalne odredbe ovoga Zakona« (Zakona o gradnji), Ustavni sud utvrđuje da u rješenju kojim se ukida pravomoćna građevinska dozvola po pravu nadzora – sve u roku od godine dana od nastupa njezine konačnosti – moraju biti detaljno obrazloženi razlozi iz kojih je razvidno da je riječ o očitoj povredi materijalnih odredbi Zakona o gradnji, ali – poštujući zahtjeve iz čl. 50/1. Ustava, kao i činjenicu da je riječ o upravnom aktu koji je stekao pravomoćnost – i razlozi iz kojih je razvidno da je ukidanje pravomoćne građevinske dozvole u interesu Republike Hrvatske.

13. U obrazloženju osporenog rješenja nijednom se riječju ne spominje ili barem posredno naznačuje interes Republike Hrvatske koji bi opravdavao ukidanje građevinske dozvole u konkretnom slučaju, koja je u vrijeme ukidanja bila pravomoćna već gotovo godinu dana.

Štoviše, Ustavni sud ne vidi da su građevinskom dozvolom o kojoj je riječ u ovom ustavnosudskom postupku *očito* povrijeđene materijalne odredbe Zakona o gradnji bez koje očite povrede ukidanje po pravu nadzora uopće ne bi bilo dopušteno.

14.2. Ustavni sud, međutim, ističe da je nadležno upravno (nadzorno) tijelo u boljoj situaciji sagledati sve posljedice zahvata u prostoru no što je to Ustavni sud, jer je ono središnji upravni resor države u čijoj je to nadležnosti. Stoga ono ima i određeno područje slobode prosudbe u pitanju postoji li u nekom slučaju nepravilnost koja se može kvalificirati kao očita povreda materijalnih odredbi Zakona o gradnji ili ne.

OCJENA SUDA

15. (...) Ustavni sud u ovom ustavnosudskom postupku, u kojem se ispitivanje ograničilo samo na ocjenu o postojanju grubih povreda ustavnih prava podnositelja i prije no što je okončan postupak sudske kontrole zakonitosti osporenog pojedinačnog akta, ostaje na utvrđenju da nije uvjeren u očitu materijalnu nezakonitost ukinute pravomoćne građevinske dozvole.

Međutim, kad bi se i utvrdilo da je osporeno rješenje kojim se građevinska dozvola ukida po pravu nadzora u skladu sa zakonom, ta činjenica zbog okolnosti konkretnog slučaja ne bi mogla utjecati na ocjenu Ustavnog suda da je njime povrijeđeno ustavno pravo vlasništva podnositelja, zajamčeno čl. 48/1. Ustava, sagledavano zajedno s čl. 50/1. Ustava.

Podnositeljima je osporenim rješenjem ukinuto pravomoćno im priznato pravo gradnje zbog (navodne) očite povrede materijalnih odredbi Zakona o gradnji koju je učinio donositelj građevinske dozvole, to jest nadležno prvostupanjsko upravno tijelo, a da u konkretnom slučaju za takvo grubo zahvaćanje u ustavno pravo vlasništva podnositelja nije ispitan ni interes Republike Hrvatske niti je podnositeljima dodijeljena naknada u visini tržišne vrijednosti oduzete imovine u smislu čl. 50/1. Ustava.

S druge strane, nije sporno da su podnositelji postupali u skladu sa zahtjevima i uvjetima određenim u pravomoćnoj građevinskoj dozvoli, a na sebe su preuzeli i teret financijskih obveza pouzdajući se da ona neće naknadno biti utvrđena nevaljanom na njihovu štetu.

U konkretnom slučaju, dakle, nije postignuta pravična ravnoteža između interesa Republike Hrvatske i zaštite prava vlasništva podnositelja. Jednostranim zahvaćanjem države u njihovo pravo vlasništva, koje se očitalo u donošenju osporenog rješenja kojim je ukinuta njihova građevinska

dozvola zbog (navodne) pogreške samog njezina donositelja, podnositelji snose prekomjeran pojedinačan teret koji se ne može smatrati razmjernim s naravi potrebe za ograničenjem u konkretnom slučaju, to jest s legitimnim ciljem koji se tim ukidanjem nastojao ostvariti.

16. Ustavni sud posebno ističe da je u ponovljenom postupku Ministarstvo dužno podrobno ispitati konkretan slučaj uvažavajući zahtjev iz čl. 50/1. Ustava da oduzimanje vlasništva (imovine) podnositelja mora biti u interesu Republike Hrvatske i sagledavajući te uzimajući u obzir sve aspekte postojeće situacije vezane uz vlasništvo (imovinu) podnositelja koje je Ustavni sud u ovoj odluci naznačio.

Utvrđi li u ponovljenom postupku da je u interesu Republike Hrvatske ukidanje po pravu nadzora pravomoćne građevinske dozvole u konkretnom slučaju, jer je riječ o tako očitoj povredi materijalnih odredbi Zakona o gradnji koju objektivni pravni poredak ne smije tolerirati, Ustavni sud utvrđuje obvezu Republike Hrvatske za isplatu podnositeljima naknade tržišne vrijednosti u smislu čl. 50/1. Ustava (v. t. 10. obrazloženja ove odluke).

18. Ustavni sud na kraju napominje da nakon donošenja ove odluke predmete istovrsne ili slične ovom neće razmatrati u postupcima pokrenutim ustavnim tužbama na temelju posljednjeg dijela odredbe čl. 63/1. Ustavnog zakona, budući da su načelna pravna stajališta, izražena u ovoj odluci, obvezujuća za sve, pa više ne postoji potreba za njegovim postupanjem prije iscrpljivanja prethodno dopuštenih pravnih sredstava.

*Priredila Slavica Banić**

* Slavica Banić, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske i glavna tajnica Instituta za javnu upravu (Constitutional Court Justice, Republic of Croatia, and secretary general of the Institute of Public Administration)