

Upravni sud Republike Hrvatske

Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 53/91)

Članak 11.a.

OKOLNOST DA SE VODI UPRAVNI SPOR PROTIV RJEŠENJA DONESENOG U POSTUPKU IZDAVANJA LOKACIJSKE DOZVOLE NE MOŽE BITI RAZLOGOM UVAŽENJU TUŽBE U POSTUPKU RADI IZDAVANJA GRAĐEVNE DOZVOLE, A NAKNADNO PONIŠTENJE LOKACIJSKE DOZVOLE MOŽE BITI RAZLOGOM ZA PONAVLJANJE UPRAVNOG POSTUPKA IZDAVANJA GRAĐEVNE DOZVOLE SUKLADNO ČLANKU 249. ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU.

(Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-748/1996 od 28. kolovoza 1997.)

“Odredba članka 11.a. Zakona o općem upravnom postupku propisuje da rješenje protiv kojeg nema redovnoga pravnog lijeka u upravnom postupku (konačno u upravnom postupku) a kojim je stranka stekla kakvo pravo, odnosno kojim su stranci određene kakve obveze, može biti izmijenjeno, poništeno ili ukinuto samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni. Iz ove odredbe proizlazi da pravni učinci, odnosno prava i obveze iz rješenja donesenog u upravnom postupku, nastupaju danom konačnosti rješenja. Stoga je, i po shvaćanju Suda, pravilno zaključilo prvostupanjsko tijelo da je predmetna lokacijska

dozvola od 3. ožujka 1995. godine mogla biti sastavnim dijelom glavnog projekta priloženog uz zahtjev za izdavanje građevne dozvole u smislu članka 23. stavak 2. Zakona o građenju.

Prema tome, okolnost da se vodi upravni spor i protiv rješenja donesenog u postupku izdavanja lokacijske dozvole ne može biti razlogom uvažanju tužbe u ovom upravnom sporu. Naknadno poništenje lokacijske dozvole moglo bi biti razlogom za ponavljanje upravnog postupka izdavanja građevne dozvole sukladno članku 249. Zakona o općem upravnom postupku.”

Članak 66.

DOPIS KOJIM JE PRVOSTUPANJSKO TIJELO USTUPILO PRIJEDLOG ZAINTERESIRANE OSOBE OPĆINSKOM SUDU KAO NADLEŽNOM SUDU NE PREDSTAVLJA AKT PROTIV KOJEG JE DOPUŠTENA ŽALBA, VEĆ JE POSEBNA ŽALBA DOPUŠTENA SAMO PROTIV ZAKLJUČKA DONESENOG TEMELJEM STAVKA 3. I 4. ČLANKA 66. ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU.

(Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-9995/1995 od 11. rujna 1997.)

“Prema odredbi članka 66. stavka 4. Zakona o općem upravnom postupku, kada tijelo uprave utvrdi da nije nadležno za rješavanje po podnesku, a nesumnjivo je koje je tijelo nadležno, poslat će podnesak bez odgode nadležnom tijelu odnosno sudu i o tome obavijestiti stranku. Ako tijelo koje je dobilo podnesak ne može utvrditi koje je tijelo nadležno za rad o podnesku, donijet će bez odgode zaključak kojim će odbaciti podnesak zbog nenadležnosti i zaključak odmah dostaviti stranci.

Tako je tijelo prvog stupnja u povodu odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-III-739/1994 od 25. siječnja 1995. godine, prijedlog Ministarstva obrane Republike Hrvatske, za iseljenje M.B. iz stana u Z., dostavio Općinskom sudu u Z. kao sudu nadležnom za rješavanje o iseljenju, i o tome obavijestilo stranku dopisom od 20. travnja 1995. godine.

Sud prihvaća ocjenu tuženog tijela da je prvostupanjsko upravno tijelo pravilno postupilo sukladno citiranoj zakonskoj odredbi, pa iako je žalbu tužitelja trebalo odbaciti, jer navedeni dopis od 20. travnja 1995. godine, kojim je prvostupanjsko tijelo ustupilo prijedlog zainteresirane osobe Općinskom sudu u Z. kao nadležnom sudu, ne predstavlja akt protiv kojeg je dopuštena žalba,

već je posebna žalba dopuštena samo protiv zaključka donesenog temeljem stavka 3. i 4. članka 66. Zakona o općem upravnom postupku, Sud nalazi da time što je žalbu odbilo temeljem članka 240. stavka 1. istog zakona, nije i povrijedilo zakon na štetu tužitelja."

Članak 125.

PODNOŠENJE ZAHTJEVA ZA ZADRŽAVANJE OBJEKTA U PROSTORU NE ZNAČI I POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA, NEGO JE POSTUPAK POKRENUT KADA NADLEŽNO TIJELO IZVRŠI PRVU RADNJU PORADI VOĐENJA POSTUPKA.

(Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-388/1996 od 22. svibnja 1997.)

"Iz podataka u spisu predmeta dostavljenog Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je tuženo tijelo pravilno postupilo kada je osporenim rješenjem odbacilo zahtjev tužitelja za zadržavanje objekta u prostoru.

Naime, tužitelj je zatražio zadržavanje u prostoru bespravno sagrađenog objekta primjenom odredaba Zakona o postupanju s objektima građenim protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje ('Narodne novine', broj 33/92). Taj je zakon prestao važiti 27. svibnja 1995. godine stupanjem na snagu Zakona o prestanku važenja Zakona o postupanju s objektima građenim protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje, kojim je u članku 2. određeno da će se postupci pokrenuti prema Zakonu o postupanju s objektima građenim protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje u kojima nije doneseno pravomoćno rješenje dovršiti prema odredbama tog zakona.

Iz spisa predmeta je vidljivo da je tužitelj zahtjev za zadržavanje u prostoru bespravno sagrađenog objekta podnio 26. svibnja 1995. godine, dakle, dan prije prestanka važenja Zakona o postupanju s objektima građenim protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje, što tužitelj i sam navodi u tužbi. Međutim, samo podnošenje zahtjeva za zadržavanje objekta u prostoru ne znači i pokretanje upravnog postupka jer je u skladu s odredbom članka 125. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku upravni postupak pokrenut čim je nadležno tijelo izvršilo ma koju radnju poradi vođenja postupka.

Dakle, samo podnošenje zahtjeva za vođenje upravnog postupka ne znači pokretanje upravnog postupka, nego to pokretanje znači prva radnja nadležnog

upravnog tijela, a u tužiteljevu slučaju takva radnja upravnog tijela ne postoji niti može postojati jer je prema samom navođenju tužitelja, što je vidljivo i iz spisa, tužitelj zahtjev za zadržavanje u prostoru objekta podnio posljednjeg dana važenja Zakona o postupanju s objektima građenim protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje, zbog čega nije ni mogla uslijediti bilo kakva radnja nadležnog tijela da bi se u tužiteljevu slučaju postupak mogao smatrati pokrenutim i da bi postojala obveza da se taj postupak dovrši u smislu odredaba navedenog zakona.”

Članak 132.

NE MOŽE SE SMATRATI DA JE STRANKA PREŠUTNO ODUSTALA OD ZAHTEVA AKO JE U ŽALBI IZMIJENILA ZAHTEV NAVODEĆI DRUKČIJE ČINJENIČNO STANJE (STAVAK 2. OVOGA ČLANKA). O IZMJENI ZAHTEVA TREBA RIJEŠITI U SKLADU S ODREDBOM STAVKA 1. OVOGA ČLANKA.

(Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-8867/1995 od 29. listopada 1997.)

“Iz podataka upravnog spisa proizlazi da je tužitelj tražio upućivanje na liječenje u inozemstvo zbog operacijskog ortopedskog liječenja koje se ne može obaviti u Republici Hrvatskoj te da je prvostupanjskim rješenjem Direkcije Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje odbijen njegov zahtjev primjenom članka 11. Pravilnika o pravima, uvjetima i načinu korištenja zdravstvene zaštite u inozemstvu (‘Narodne novine’, broj 6/94), s obzirom na to da njegova bolest nije obuhvaćena odredbama navedenoga članka.

U žalbi protiv prvostupanjskog rješenja tužitelj navodi da je u Ortopedskoj klinici u Bernu obavljen potreban operacijski zahvat, te je u okviru prava na zdravstvenu zaštitu u inozemstvu, pa traži priznanje troškova.

Ovakvo stanje spisa, prema ocjeni ovoga suda, ne daje tuženom tijelu osnovu za donošenje zaključka kojim se obustavlja drugostupanjski postupak, temeljem članka 132. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku.

Odustanak stranke od zahtjeva mora biti izričit, a pojedina radnja ili propuštanje stranke može se smatrati njezinim odustankom od zahtjeva samo kad je to zakonom određeno (članak 132. stavak 2). U situacijama iz članka 116, članka 147. stavka 3. i članka 156. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku može se smatrati da je stranka odustala od zahtjeva, jer je tako zako-

nom određeno, a iz činjenice da je stranka u žalbi izmijenila svoj zahtjev navodeći drugo činjenično stanje (operacijski zahvat je naknadno obavljen), ne može se zaključiti da je prešutno odustala od zahtjeva, to više što se i prošireni i raniji zahtjev temelji na istoj životnoj situaciji (oboljenje koje se može liječiti samo operacijskim postupkom u inozemstvu).

Tužitelj je sukladno članku 130. stavku 1. Zakona o općem upravnom postupku mogao izmijeniti svoj zahtjev samo do donošenja rješenja u prvom stupnju, te je stoga tuženo tijelo žalbu protiv prvostupanjskog rješenja, kojim je odlučeno o pravu na upućivanje na liječenje u inozemstvo, trebalo riješiti primjenom odgovarajućih materijalnopравnih odredaba prije noveliranja navedenoga Pravilnika, a u dijelu koji se odnosi na priznanje troškova zdravstvene zaštite podnesak dostaviti nadležnom prvostupanjskom tijelu Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje odgovarajuće odredbi članka 66. stavka 4. Zakona o općem upravnom postupku.”

Članak 249.

NEMA UVJETA ZA PONAVLJANJE POSTUPKA KADA JE POSTUPAK OKONČAN NAGODBOM, NITI SE NAGODBA MOŽE POBIJATI U UPRAVNOM POSTUPKU, VEĆ SAMO ODGOVARAJUĆOM TUŽBOM KOD NADLEŽNOG SUDA.

(Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-4697/1994 od 30. prosinca 1997.)

“Ocjenjajući zakonitost pobijanog rješenja Sud smatra da nije povrijeđen zakon tužiteljima na štetu. Naime, pravilno je tuženo tijelo u obrazloženju pobijanog rješenja navelo kao razlog za odbijanje žalbe tužitelja da se upravni postupak vodi kada se u upravnim stvarima rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka, a nagodba koju Zakon o općem upravnom postupku predviđa kao moguću pod određenim uvjetima i u upravnom postupku ne predstavlja rješavanje o pravima i obvezama stranaka, već uređivanje odnosa sporazumom između stranaka, pa se ne može poistovjetiti s rješanjem donesenim u upravnom postupku.

Dakle, nagodba u upravnom postupku ima određene procesnopravne učinke, ali je ona po svom sadržaju ugovor kojim stranke uređuju svoje pravne odnose o kojima mogu slobodno raspravljati. Zaključenjem takva ugovora pred upravnim tijelom u propisanoj formi znači da se radi o strogo formalnom

pravnom poslu, pa se njegova valjanost ocjenjuje i u odnosu na pravila koja vrijede za materijalnopravnu stranu takva pravnog posla. Prema tome, je li takva nagodba nevažna, odnosno da li ona u odnosu na tužitelja postoji kao ugovor koji ga obvezuje prema ugovornoj strani, pitanje je koje s određenim razlozima može biti samo predmetom tužbenog zahtjeva.

Stoga Sud smatra da je ispravno postupilo tuženo tijelo kada je odbilo žalbu tužitelja uz dano obrazloženje, tj. uputilo ih na tužbu kod suda opće nadležnosti."

Članak 265.

DRUGOSTUPANJSKO TIJELO KOJE JE DALO SUGLASNOST U POSTUPKU REVIZIJE RJEŠENJA O PRIZNATIM PRAVIMA NA TEMELJU ZAKONA O ZAŠTITI VOJNIH I CIVILNIH INVALIDA RATA STVARNO JE NADLEŽNO ZA POSTUPANJE PO ZAHTJEVU ZA UKIDANJE ILI IZMJENU RJEŠENJA PO OVOJ ZAKONSKOJ ODREDBI.

(Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-9334/1996 od 10. prosinca 1997.)

"Rješenjem od 8. veljače 1993. na koje je dana suglasnost rješenjem Ministarstva obrane od 15. ožujka 1993, tužitelju je utvrđeno svojstvo civilnoga invalida rata u smislu članka 8. Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata ('Narodne novine', broj 86/92 - pročišćeni tekst, 58/93, 2/94, 76/94, 108/95).

Tužitelj je podnio zahtjev za ukidanje odnosno izmjenu toga pravomoćnog rješenja temeljem članka 265. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku smatrajući da bi mu trebalo utvrditi svojstvo ratnoga vojnog invalida čime bi se taj akt uskladio sa zakonom.

Prema odredbi članka 265. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku, ako je pravomoćnim rješenjem stranka stekla kakvo pravo, a tijelo koje je donijelo to rješenje smatra da je u tome rješenju nepravilno primijenjen materijalni zakon, može rješenje ukinuti ili izmijeniti radi njegova usklađivanja sa zakonom samo ako stranka koja je na temelju toga rješenja stekla pravo na to pristane i ako se time ne vrijeđa pravo treće osobe. Ako tijelo nađe da nema potrebe da se rješenje ukine ili izmijeni, dužno je o tome obavijestiti stranku (stavak 2). Sukladno stavku 4. istoga članka, rješenje na temelju stavka 1. i 2. ovoga članka donosi prvostupanjsko tijelo koje je donijelo rješenje, a drugostupanjsko tijelo samo kada je svojim rješenjem odlučilo o stvari. Ako je to ti-

jelo ukinuto ili je prestalo biti nadležno u stvari o kakvoj se radi, rješenje donosi tijelo koje je za tu stvar nadležno u vrijeme donošenja rješenja (stavak 4).

Kako je tek nakon suglasnosti revizijskoga tijela konačno odlučeno o svojstvu civilnoga invalida, drugostupanjsko tijelo koje obavlja reviziju stvarno je nadležno za postupanje u predmetnoj stvari (članak 265. stavak 4. Zakona o općem upravnom postupku).

Tuženo drugostupanjsko tijelo, nalazeći da pri odlučivanju o invaliditetu tužitelja i utvrđivanju svojstva civilnog invalida rata nije pogrešno primijenjen materijalni zakon, ne prihvaća zahtjev za izmjenu navedenog rješenja, što ima narav obavijesti, a ne rješenja upravne stvari.

Iako u obliku rješenja, osporeni akt nije upravni akt u smislu članka 6. Zakona o upravnim sporovima, jer mu od elemenata propisanih tom odredbom nedostaje odlučivanje o nekom pravu ili obvezi.

Tuženo tijelo je, razmatrajući predmetni zahtjev prethodno po službenoj dužnosti, poništilo prvostupanjsko rješenje (u pitanju je i nenadležnost - članak 241. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku), te odbacilo žalbu tužitelja kao nedopuštenu s obzirom na prirodu zahtjeva iz članka 265. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku.

Tužba je usmjerena na nezakonitost osporenog akta kojim se zahtjev za izmjenu pravomoćnog rješenja ne prihvaća, pa ju je s obzirom na članak 30. stavak 1. točka 2. Zakona o upravnim sporovima trebalo odbaciti."

Članak 267. stavak 1. točka 3.

KADA JE PRILIKOM IZDAVANJA GRAĐEVNE DOZVOLE TUŽITELJIMA IZDAVANJE UPORABNE DOZVOLE UVJETOVANO RUŠENJEM STAMBENOG OBJEKTA KOJI NIJE U NJIHOVU VLASNIŠTVU, NEGO U VLASNIŠTVU TREĆIH OSOBA, TUŽITELJIMA PREOSTAJE DA TRAŽE OGLAŠAVANJE NIŠTAVIM TOGA DIJELA GRAĐEVNE DOZVOLE TE DA TEK NAKON TOGA TRAŽE IZDAVANJE UPORABNE DOZVOLE.

(Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-363/1996 od 9. listopada 1997.)

"Naime, iz obrazloženja osporenog rješenja vidljivo je, a što tužitelji iznose i u tužbi, da je zahtjev tužitelja za izdavanje uporabne dozvole odbijen iz dva-ju razloga, i to što tužitelji u danom roku nisu otklonili nedostatak utvrđen tehničkim pregledom, a radi se o takvom nedostatku koji bitno utječe na po-

uzdanost i sigurnost građevine, te što je prilikom izdavanja građevne dozvole izdavanje uporabne dozvole uvjetovano rušenjem postojećega dvorišnog stambenog objekta, a tužitelji taj objekt nisu porušili.

Glede tužbenog navoda tužitelja da postojeći dvorišni stambeni objekt, čije je rušenje naloženo, nije u vlasništvu tužitelja, valja istaknuti da taj tužbeni navod tužitelja nije odlučan za ocjenu zakonitosti osporenog rješenja te da tužno tijelo u obrazloženju osporenog rješenja pravilno upućuje na odredbu članka 267. stavka 1. točke 3. Zakona o općem upravnom postupku kojom je propisano da se ništavim proglašava rješenje čije izvršenje uopće nije moguće. Prema tome, ako je prilikom izdavanja građevne dozvole tužiteljima izdavanje uporabne dozvole uvjetovano rušenjem stambenog objekta koji nije u vlasništvu tužitelja, nego u vlasništvu trećih osoba, tužiteljima preostaje da primjenom citirane odredbe Zakona o općem upravnom postupku traže oglašavanje ništavim toga dijela građevne dozvole, te da tek nakon toga traže izdavanje uporabne dozvole.”

Članak 270.

GRAĐEVNA DOZVOLA ZA IZGRADNJU ODNOSNO REKONSTRUKCIJU ODREĐENOG OBJEKTA U SKLADU S LOKACIJSKOM DOZVOLOM MOŽE SE IZDATI TEK NAKON ŠTO LOKACIJSKA DOZVOLA POSTANE KONAČNA.

(Odluka Upravnog suda Republike Hrvatske, broj Us-4901/1995 od 18. prosinca 1997.)

“Prema odredbi članka 34. stavka 2. Zakona o prostornom uređenju (‘Narodne novine’, broj 30/94), lokacijska dozvola je upravni akt, što znači da glede izvršenja te dozvole vrijede odredbe Zakona o općem upravnom postupku. Stoga se i građevna dozvola za izgradnju odnosno rekonstrukciju određenog objekta u skladu s lokacijskom dozvolom može izdati tek nakon što lokacijska dozvola postane konačna u smislu odredaba članka 270. Zakona o općem upravnom postupku. Prema odredbi stavka 2. točke 4. citiranog članka navedenog zakona, prvostupanjsko rješenje postaje izvršno dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija.

Stoga je neosnovan tužbeni navod tužitelja da izjavljena žalba protiv lokacijske dozvole nije razlog za izdavanje rješenja kojim se odbija zahtjev za izdavanje građevne dozvole”.

INSTITUT ZA JAVNU UPRAVU

Zagreb, Ul. sv. Ćirila i Metoda 4

Radi ostvarivanja svojih temeljnih ciljeva - poticanje, pomaganje i proučavanje uprave, okupljanje pravnika i drugih stručnjaka koji se bave upravom, poticanje znanstvenog i stručnog usavršavanja djelatnika u tijelima državne uprave i jedinicama lokalne samouprave i uprave, javnim ustanovama i drugim pravnim osobama s javnim ovlastima - *Institut za javnu upravu* organizira savjetovanje

JAVNA UPRAVA U DEMOKRATSKOM DRUŠTVU

Na savjetovanju će se raspravljati o tri kruga tema:

Ustrojstvo i poslovi državne uprave

Ustrojstvo i poslovi lokalne samouprave i uprave i njihova reforma

Zaštita prava građana i drugih subjekata od nezakonitog rada uprave

Za sve teme pozvani su znanstvenici sa svih pravnih i drugih srodnih hrvatskih fakulteta, suci Ustavnog suda Republike Hrvatske i Upravnog suda Republike Hrvatske, istaknuti stručnjaci iz tijela državne vlasti, posebice iz državne uprave i lokalne samouprave, da pripreme priloge u kojima će iznijeti rezultate svojih istraživanja, svoje poglede i prijedloge za kvalitetniju, racionalniju, jeftiniju i učinkovitiju javnu upravu koja bi svojim djelovanjem trebala pridonijeti ostvarivanju temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i razvoju modernog demokratskog društva.

Svi prilozi bit će dostupni sudionicima savjetovanja u pisanom obliku prije njegova početka. *Institut za javnu upravu* očekuje da će i drugi stručnjaci, koji nisu posebno pozvani da napišu prilog, pripremiti i poslati svoja priopćenja o pojedinim pitanjima iz sva tri kruga tema. Ta priopćenja mogu biti do šest autorskih kartica i valja ih poslati na adresu *Instituta za javnu upravu* do 15. rujna 1999.

Savjetovanje će se održati u listopadu 1999. godine. O mjestu, vremenu i uvjetima sudjelovanja na savjetovanju pravodobno će biti pismeno obaviješteni svi pretplatnici časopisa *Hrvatska javna uprava*, a ostali zainteresirani putem tijela državne uprave, lokalne samouprave i uprave te ustanova u kojima su zaposleni i putem javnih glasila.