

# Upravni sud Republike Hrvatske

UDK 35.0773(497.5)(094.8)

## UPRAVNI POSTUPAK – donošenje detaljnog plana uređenja – obnova postupka

Čl. 125., 249. i 256. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP; NN 53/91, 103/96)

Nema uvjeta za pokretanje postupka o prijedlogu za obnovu postupka okončanog rješenjem kojim se naređuje otklanjanje nezakonitosti donošenja Detaljnog plana uređenja.

Osporenim zaključkom tuženog tijela odbacuje se prijedlog tužitelja za obnovu postupka okončanog rješenjem tuženog tijela od 8. studenog 2004., kojim je viši urbanistički inspektor Ministarstva naredio Općinskom vijeću Općine N. da u roku od 30 dana otkloni nezakonitost nenadležnog donošenja Detaljnog plana uređenja komercijalno-turističke zone »Z.–G. R.« (Sl. gl. Općine N. 1/00), donošenjem odluke o stavljanju izvan snage tog plana.

Iz podataka spisa razvidno je da je tuženo tijelo postupalo po prijedlogu tužitelja podnesenom sukladno odredbi čl. 249. i 255. t. 3. ZUP-a, radi obnove postupka donošenja PPOU-a Bol, s prijedlogom za poništenje navedenog plana u dijelu koji se odnosi na označene katastarske čestice, jer me pripadaju Općini N.

Odredbom čl. 249/1. ZUP-a propisano je, između ostalog, da će se u upravnom postupku obnoviti postupak okončan rješenjem ili zaključkom protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka.

Prema tomu, iz citirane zakonske odredbe razvidno je da se može obnoviti samo onaj postupak koji je okončan pojedinačnim upravnim aktom (rješenjem ili zaključkom), dakle aktom kojim tijela državne uprave i druga zakonom ovlaštena tijela u upravnom postupku rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana odnosno pravnih osoba ili druge stranke u nekoj upravnoj stvari (čl. 1. ZUP-a), kojem uvjetu u konkretnom slučaju nesporno nije udovoljeno.

Naime, u ovom slučaju riječ je o postupku izmjene dokumenta prostornog uređenja, dakle općeg akta koji je donijela jedinica lokalne samouprave na zakonom propisani način, slijedom čega se o eventualnim nezakonitostima u donošenju tog prostornoplanskog dokumenta, kao i o mjerama za njihovo otklanjanje, ne odlučuje u upravnom postupku, niti se s tim u vezi donosi odgovarajući upravni akt, jer se ovdje i ne radi o upravnoj stvari.

Stoga tuženo tijelo u konkretnom slučaju prijedlog tužitelja nije moglo odbaciti pozivom na odredbu čl. 256. ZUP-a, već temeljem odredbe čl. 125/2. ZUP-a, kojom je propisano da će nadležno tijelo, ako u povodu stavljenog zahtjeva stranke nađe da po važećim propisima nema uvjeta za pokretanje postupka, donijeti o tome zaključak, protiv kojega je dopuštena posebna žalba.

Okolnost, međutim, što se tuženo tijelo pozvalo na pogrešnu procesnu normu ne predstavlja takvu povredu zakona zbog koje bi se osporeni zaključak morao poništiti, jer se ne radi o takvoj povredi zakona kojom bi se samo po sebi, a pri inače pravilnoj primjeni zakona, tužiteljima nanijela bilo kakva šteta.

Us-1081/2005 od 21. svibnja 2009.

## GRAĐENJE – ukidanje po pravu nadzora – građevinska dozvola

Čl. 177/1. i 178. Zakona o gradnji (ZG; NN 175/03, 100/04)

Čl. 16. i 50/1. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispravak)

HRVATSKA JAVNA UPRAVA

Ukidanje po pravu nadzora pravomoćne građevinske dozvole zbog očite povrede materijalnih odredbi Zakon o gradnji, koju je učinio donositelj građevinske dozvole, odnosno tijelo prvog stupnja, moguće je u roku od godine dana od dana konačnosti te dozvole, u kojem roku rješenje o ukidanju mora biti i dostavljeno strankama, te ako je u postupku utvrđeno da za takvo zahvaćanje u ustavno pravo vlasništva postoji interes Republike Hrvatske, a slijedom toga i obveza naknade u visini tržišne vrijednosti oduzete imovine sukladno čl. 50/1. u vezi s čl. 16/2. Ustava Republike Hrvatske.

Osporenim rješenjem ukinuta je po pravu nadzora građevinska dozvola Ureda državne uprave u S.-d. ž., Službe za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstva i imovinskopravnih poslova, Ispostave S., kl. UP/I-361-03/04-01/00150, ur. br. 2181-05/8-02-04-0004 od 3. prosinca 2004., kojom je tužitelju odobrena izgradnja obiteljske kuće na kč. zem. 1239/35 i /36, sve k.o. M. prema glavnom projektu koji čini njezin sastavni dio.

Osporeno rješenje doneseno je pozivom na odredbu čl. 177/1. Zakona o gradnji. Tom je odredbom propisano: ako se u provedbi upravnog nadzora ili nadzora koji provodi građevinski inspektor utvrdi da su građevinskom dozvolom, koja je konačna u upravnom postupku, očito povrijeđene materijalne odredbe tog zakona, Ministarstvo će takvu dozvolu ukinuti po pravu nadzora. Prema odredbi čl. 178. ZG, rješenje o ukidanju građevinske dozvole može se donijeti u roku od godine dana otkad je postala konačna u upravnom postupku.

Iz podataka spisa predmeta, dostavljenih Sudu uz odgovor na tužbu, proizlazi da je tužitelju Ured državne uprave u S.-d. ž., Službe za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinskopravne poslove, Ispostava S., izdao navedenu građevinsku dozvolu. Prema potvrdi na navedenoj građevinskoj dozvoli proizlazi da je ona postala konačna dana 27. prosinca 2004. Iz podataka spisa predmeta ne proizlazi da bi bila izjavljena žalba tako da je predmetna građevinska dozvola ujedno postala i pravomoćna. Također prema tvrdnji tužitelja temeljem te pravomoćne građevinske dozvole on je započeo s izgradnjom objekta.

Stoga, imajući na umu navedeno, valja poći od shvaćanja iznesenog u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske U-IIIB-1373/09 od 7. srpnja 2009. objavljenoj u NN 88/09. U toj odluci Ustavni sud navodi da podnositelji imaju »legitimno očekivanje« da će uvjeti iz građevinske dozvole biti ispunjeni s obzirom na razumno opravdano povjerenje u konačni i pravomoćni upravni akt koji je imao valjanu pravnu osnovu, u kojem slučaju je zahtjev dostatno ustanovljen, a time i ovršan, što ga kvalificira kao »imovinu« u smislu čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljenih sloboda (NN-MU 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99, 14/02). Ustavni sud nadalje zaključuje da je takvo legitimno očekivanje samo po sebi konstitutivno za vlasnički interes tužitelja pa je pravomoćna građevinska dozvola sastavni dio imovine tužitelja koja spada pod jamstvo čl. 48/1. Ustava i čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. 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. Miješanje u vlasništvo mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

Također Ustavni sud navodi da ni ZUP ni ZG ne dopuštaju izrijekom ukidanje po pravu nadzora pravomoćnih upravnih akata zbog bilo kakve, pa ni očite povrede materijalnog zakona. Ti se zakoni ograničavaju na primjenu tog izvanrednog pravnog sredstva na konačne upravne akte. Također, Ustavni sud ističe da je zahvat države u pravomoćne upravne akte dopušten u pravnom poretku Republike Hrvatske, ali u propisanom postupku i pod pretpostavkama propisanim zakonom, te upućuje na odredbu čl. 265/1. ZUP-a.

Riječ je o upravnom aktu kojim je tužitelj stekao pravo gradnje, taj akt je u vrijeme ukidanja bio pravomoćan, ukinut je zbog nepravilne primjene mjerodavnog materijalnog zakona, to ukidanje je provelo više upravno (nadzorno) tijelo primjenom drugog izvanrednog pravnog sredstva (ukidanje po pravu nadzora) kojim je dopušteno jednostrano, bez pristanka stranaka, ukidati konačne upravne akte zbog očite pogreške donositelja akta u primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

Međutim, u toj situaciji, Ustavni sud navodi da zahtjevi pravne sigurnosti nalažu da se pravomoćno priznato 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 izražava načelno shvaćanje da 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 tih 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 županije kojih su nadležna tijela donijela očito nezakonit upravni akt kojim je stranka stekla pravomoćno pravo gradnje. Obveza isplate naknade tržišne vrijednosti u smislu čl. 50/1. Ustava javlja se 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. Nadalje se zaključuje da ako je ustavni zahtjev vezan uz interes Republike Hrvatske ispunjen (uz ispunjenje 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.

Imajući u vidu naprijed navedenu odluku Ustavnog suda, na sjednici Imovinskopravnog odjela ovog suda 16. studenoga 2009. donesen je zaključak da je ukidanje po pravu nadzora konačne i pravomoćne građevinske dozvole, temeljem odredbi ZG kojom je očito povrijeđen materijalni zakon, moguće u roku od godine dana od dana konačnosti dozvole u kojem roku rješenje mora biti dostavljeno strankama te pod uvjetom da je u postupku utvrđeno da za to postoji interes Republike Hrvatske, u kojem slučaju postoji i obveza naknade tržišne vrijednosti za oduzetu imovinu u smislu čl. 50/1. u svezi s čl. 16/2. Ustava.

U konkretnom slučaju osporenim rješenjem ukinuto je pravomoćno priznato pravo gradnje tužitelja zbog očite povrede materijalnih odredba Zakona o gradnji, tu je povredu učinio donositelj građevinske dozvole, odnosno tijelo prvog stupnja, a za takvo zahvaćanje u ustavno pravo vlasništva tužitelja nije ispitan interes Republike Hrvatske niti je dodijeljena naknada u visini tržišne vrijednosti oduzete imovine.

Imajući u vidu da Ustavni sud u svojoj naprijed navedenoj odluci navodi da su načelna pravna stajališta izražena u toj odluci obvezujuća za sve, to je u ovom pravno istovrsnom predmetu trebalo riješiti kao u dispozitivu.

Budući da iz podataka spisa predmeta proizlazi da je u konkretnom slučaju protekao zakonski rok za ukidanje rješenja po pravu nadzora, a kako je prema ustaljenoj upravnosudskoj praksi izraženoj u nizu odluka ovog suda zauzeto shvaćanje da upravno tijelo može donijeti novo rješenje po pravu nadzora nakon poništenja rješenja u upravnom sporu samo ako nije protekao zakonski rok za poništenje odnosno ukidanje rješenja po pravu nadzora, to je osporeno rješenje valjalo poništiti pozivom na odredbu čl. 42/2. ZUS-a (NN 53/91, 9/92, 77/92).

Us-29/2006 od 19. studenoga 2009.

## NAKNADA IMOVINE – naknada – strani državljani

Čl. 10. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (ZNJKV; NN 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02)

Pravo na naknadu za oduzetu imovinu imaju sve strane fizičke osobe za čiju imovinu pitanje naknade nije riješeno međudržavnim sporazumom.

Iz spisa predmeta proizlazi da su tužitelji podnijeli zahtjev za povrat imovine temeljem čl. 7. Zakona o izmjenama i dopunama ZNJKV-a (NN 80/02, 81/02) dana 15. srpnja 2002. Nadalje proizlazi da podnositelji zahtjeva imaju dvojno državljanstvo. Njihov zahtjev je odbijen uz obrazloženje da su strani državljani, državljani I. i BIH, a da Republika Hrvatska s navedenim državama nije sklopila međudržavni sporazum u smislu čl. 2. citiranog Zakona.

Tuženo tijelo Ministarstvo pravosuđa prihvatilo je razloge iz obrazloženja prvostupanjskog rješenja te odbilo žalbu tužitelja također navodeći da prema važećim odredbama ZNJKV-a strane osobe mogu ostvariti pravo na naknadu za oduzetu imovinu samo ako se to utvrdi međudržavnim sporazumom.

Međutim, nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama ZNJKV-a pitanje naknade stranim osobama (fizičkim i pravnim) uređeno je odredbama sada važećeg čl. 10. ZNJKV-a (čl. 2. Zakona o izmjenama i dopunama ZNJKV-a). U čl. 2. Zakona o izmjenama i dopunama ZNJKV-a određeno je da se čl. 10. mijenja i glasi: »(1) Prijašnji vlasnik nema pravo na naknadu za oduzetu imovinu u slučaju kada je pitanje naknade riješeno međudržavnim sporazumom. (2) Iznimno od odredbe stavka 1. ovog članka prava propisana ovim Zakonom mogu steći i strane fizičke i pravne osobe ako se to utvrdi međudržavnim sporazumom.«

Polazeći od jezičnog izričaja odredaba novog čl. 10. ZNJKV-a, a imajući u vidu da se u čl. 9. Zakona kao uvjet za priznavanje prava više ne propisuje hrvatsko državljanstvo (čl. 1. Zakona o izmjenama i dopunama ZNJKV-a) te da je za strane osobe propisan novi rok za podnošenje zahtjeva za naknadu (čl. 7/1. podst. 2. Zakona o izmjenama i dopunama ZNJKV-a), ovaj sud smatra da pravo na naknadu imaju sve strane fizičke osobe za čiju oduzetu imovinu pitanje naknade nije riješeno međudržavnim sporazumom.

Navedeno shvaćanje zauzeto je na sjednici Imovinskopravnog odjela Suda održanoj 8. veljače 2008. Prema zaključku te sjednice: »Osobe koje nisu državljani Republike Hrvatske (strani državljani i apatridi) imaju pravo na naknadu za oduzetu imovinu – temeljem odredaba Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, osim u slučaju kada je pitanje naknade za njihovu oduzetu imovinu riješeno međudržavnim sporazumima. Osobe iz stavka 1. ovog zaključka izjednačene su u svojim pravima s državljanima Republike Hrvatske glede naknade za oduzetu imovinu, osim prava na restituciju kada se priznavanje tog prava protivi drugim zakonima koji određuju na kojim nekretninama strane oso-

be ne mogu imati ni steći pravo vlasništva, u kojem slučaju te osobe imaju pravo na naknadu umjesto restitucije.«

S obzirom na naprijed izloženo osporenim rješenjem povrijeđen je zakon na štetu tužitelja te se stoga navedeno rješenje ne može ocijeniti zakoni-  
tim.

Us-7463/2007 od 22. travnja 2009.

## OBNOVA – zahtjev – rok

Čl. 69.b Zakona o obnovi (ZO; NN 24/96, 54/96, 87/96, 57/00)

Odluka o krajnjem roku za podnošenje zahtjeva za obnovu (NN 41/04)

Odluka o krajnjem roku za podnošenje zahtjeva za obnovu (NN 41/04) odnosi se samo na one korisnike koji do 31. prosinca 2001. nisu podnijeli nadležnom tijelu zahtjev za ostvarivanje prava na potporu za popravak oštećenja, obnovu ili opremanje objekata sukladno Zakonu o obnovi.

Zaključak sjednice Imovinskopravnog odjela Upravnog suda od 15. svibnja 2009.

Osporenim rješenjem tuženog tijela odbijena je žalba tužiteljice izjavljena protiv zaključka Ureda državne uprave u O.-b. ž., kl. UP/I-361-01/04-37/1, ur. br. 2158-03-3/5-04-1 od 2. lipnja 2004., kojim je odbačen zahtjev tužiteljice za utvrđivanje prava na obnovu i opremanje obiteljske kuće u P. D., G. 11.

Odredbom čl. 69.b Zakona o izmjenama i dopunama ZO-a (NN 57/00) propisano je da će krajnji rok za podnošenje zahtjeva za obnovu propisati Vlada Republike Hrvatske. Slijedom navedene odredbe, Vlada je donijela odluku o krajnjem roku za podnošenje zahtjeva za obnovu (NN 14/01). Navedenom odlukom utvrđuje se dan 31. prosinca 2001. kao krajnji rok za podnošenje zahtjeva za ostvarivanje prava sukladno Zakonu o obnovi.

Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je tužiteljica u navedenom roku podnijela zahtjev za utvrđivanje prava na potporu za popravak i opremanje ratom oštećene kuće u P. D., G. 11, koji je konačnim rješenjem prvostupanjskog tijela od 18. prosinca 2003., odbijen s obrazloženjem da je u postupku nedvojbeno utvrđeno da s obitelji nije prebivala na naprijed navedenoj adresi, već u E.

Dana 31. ožujka 2004. stupila je na snagu odluka o krajnjem roku za podnošenje zahtjeva za obnovu (NN 41/04) kojom je propisano da vlasnici ili suvlasnici te zaštićeni najmoprimci u ratu oštećenih ili uništenih stambenih objekata (obiteljskih kuća i stanova) koji do 31. prosinca 2001. nadležnom tijelu nisu podnijeli zahtjev za ostvarivanje prava na potporu za popravak oštećenja, obnovu ili opremanje tih objekata takav zahtjev mogu podnijeti najkasnije do 30. rujna 2004.

Tužiteljica je 28. travnja 2004. sukladno navedenoj odluci ponovo podnijela prvostupanjskom tijelu zahtjev za obnovu i opremanje u ratu oštećene kuće. S obzirom na to da je tužiteljica već podnijela zahtjev za utvrđivanje prava na potporu za popravak i opremanje ratom oštećene obiteljske kuće o kojem je prvostupanjsko tijelo donijelo konačno rješenje 18. prosinca 2003. te da se naprijed citirana odluka o krajnjem roku za podnošenje zahtjeva za obnovu, kojom je produžen rok za podnošenje zahtjeva za ostvarivanje prava sukladno ZO-u, odnosi samo na one korisnike koji do 31. prosinca 2001. nisu podijeli zahtjev, a tužiteljica je zahtjev podnijela, to pravilno tuženo tijelo navodi da nije mogla podnijeti zahtjev i sukladno citiranoj odluci jer se ta odluka ne odnosi na tužiteljicu.

Slijedom navedenog tuženo je tijelo pravilno odbilo žalbu tužiteljice i time nije povrijedilo zakon na njezinu štetu. Navodi tužbe nisu osnovani i od utjecaja na drugačije rješenje ove upravne stvari.

Us-12283/2005 od 21. svibnja 2009.

U vezi s navedenim postavilo se pitanje odnosi li se odluka o krajnjem roku za podnošenje zahtjeva za obnovu (NN 41/04) i na zahtjeve za povrat vlastitih sredstava uložениh u obnovu.

**Odluka o krajnjem roku za podnošenje zahtjeva za obnovu (NN 41/04) ne odnosi se na zahtjeve za povrat vlastitih sredstava uložениh u obnovu.**

**Zaključak sjednice Imovinskopravnog odjela Upravnog suda od 17. rujna 2010.**

Osporenim rješenjem tuženog tijela odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv zaključka Ureda državne uprave u B.-p. ž., Službe za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinskopravne poslove od 9. listopada 2002., kojim je odbačen zahtjev tužitelja za povrat vlastitih sredstava uložениh u obnovu.

Iz spisa predmeta proizlazi da je zaključkom prvostupanjskog tijela od 9. listopada 2002. odbačen zahtjev tužitelja pozivom na odredbu čl. 125/2.



ZUP-a (NN 53/91, 103/96) kojim je propisano da ako nadležno tijelo u povodu stavljenog zahtjeva stranke nađe da po važećim propisima nema uvjeta za pokretanje postupka, donijet će o tome zaključak protiv kojeg je dopuštena posebna žalba.

Iz spisa predmeta proizlazi da je tužitelj zahtjev za povrat vlastitih sredstava uloženi u obnovu obiteljske kuće na adresi P., T. S. A. 3, podnio dana 13. veljače 2002., što tužitelj ne osporava.

Odlukom o krajnjem roku za podnošenje zahtjeva za obnovu (NN 14/01) bilo je propisano da je 31. prosinca 2001. krajnji rok za podnošenje zahtjeva za ostvarivanje prava sukladno ZO-u. Točno je da je krajnji rok za podnošenje zahtjeva za obnovu produžen odlukom Vlade o krajnjem roku za podnošenje zahtjeva za obnovu (NN 41/04), međutim navedeni rok odnosi se na vlasnike i suvlasnike te zaštićene najmoprimce u ratu oštećenih ili uništenih stambenih objekata koji do 31. prosinca 2001. nadležnom tijelu nisu podnijeli zahtjev za ostvarivanje prava na potporu za popravak oštećenja, obnovu ili opremanje tih objekata. Navedeni ovlaštenici mogu zahtjev podnijeti najkasnije do 30. rujna 2004.

Međutim, tužitelj je zahtjev za povrat uloženi sredstava podnio dana 15. veljače 2002., a što se tiče zahtjeva vezanih uz povrat uloženi sredstava u obnovu, navedeni rok nije produžen.

Prema zaključku sjednice Imovinskopravnog odjela od 17. rujna 2010., odluka o krajnjem roku za podnošenje zahtjeva za obnovu (NN 41/04) ne odnosi se na zahtjeve za povrat vlastitih sredstava uloženi u obnovu. Kako se navedena odluka kojom je produžen krajnji rok za podnošenje zahtjeva ne odnosi na podnošenje zahtjeva za povrat vlastitih sredstava uloženi u obnovu, krajnji rok za podnošenje takvih zahtjeva bio je 31. prosinca 2001.

Stoga je pravilno tuženo tijelo odbilo žalbu tužitelja izjavljenu protiv zaključka kojom je odbačen njegov zahtjev. S obzirom na navedeno, prema ocjeni ovoga suda, osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

Us- 3533/2006 od 22. rujna 2010.

*Priredila Ivana Horvat\**

\* Ivana Horvat, viša sudska savjetnica Upravnog suda Republike Hrvatske (senior court advisor of the Administrative Court of the Republic of Croatia)

