

## DVOJBE IZ SUDSKE PRAKSE O VREMENSKOM VAŽENJU MATERIJALNIH PROPISA U UPRAVNOM PRAVU

mr. sc. Inga Vezmar Barlek  
sutkinja Upravnog suda Republike Hrvatske

UDK: 35.077.3349.444  
Ur.: 3. studenog 2009.  
Pr.: 14. siječnja 2010.  
Prikaz

### *Sažetak*

*Zbog čestih izmjena materijalnih propisa u upravnom pravu, a posebice njihovih izmjena tijekom upravnog postupka, nastaju dvojbe o pitanju koji se propis primjenjuje. Upravna tijela različito pristupaju ovom problemu, a stranke se nalaze u nedoumici jer postupak iniciraju prema jednom (tada važećem) propisu te očekuju rješenje zahtjeva upravo prema tom propisu. U radu se iznose stajališta najviših sudova Republike Hrvatske o primjeni materijalnih propisa u situaciji kada se oni izmijene tijekom upravnog postupka.*

**Ključne riječi:** *izmjene propisa, pokretanje upravnog postupka, prostorno planiranje, gradnja, komunalni doprinos, pravna shvaćanja.*

## ***1 Uvod***

Česte su promjene materijalnih propisa u hrvatskom upravnom pravu, bilo da se radi o propisima koji se donose na državnoj ili regionalnoj razini. Problem u primjeni propisa nastaje kada do promjena dolazi tijekom trajanja upravnog postupka.

Načelno gledajući, rješenje bi trebalo naći u prijelaznim odredbama ukoliko ih novi propis ima. Međutim, zbog relativno čestog nedostatka prijelaznih normi javnopravna tijela u područjima svoje stvarne nadležnosti nalaze različite izlaze iz ove situacije.

Neka tijela primjenjuju propis koji važi u vrijeme rješavanja, pri čemu drugostupanjsko tijelo ponekad primjenjuje propis koji je važio u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja, a ponekad propis koji važi u vrijeme donošenja drugostupanjskog rješenja. S druge strane, neka tijela primjenjuju propis koji je važio u vrijeme pokretanja upravnog postupka, neovisno o tomu što taj propis više ne važi u vrijeme odlučivanja o žalbi.

Pitanje je li s obzirom na vremensku dimenziju primijenjen pravilan propis, značajno je iz dva razloga. Osiguranja načela zakonitosti u upravnom postupku, prema kojem javnopravna tijela rješavaju upravnu stvar na temelju zakona i drugih propisa te općih akata donesenih na temelju zakonom utvrđenih javnih ovlasti.<sup>1</sup> Ali s druge strane i radi zaštite prava i interesa stranke, jer stranka ulazi u neki odnos (primjerice podnosi zahtjev za izdavanje građevinske dozvole i poduzima ostale radnje u tom pravcu) sukladno propisima koji su joj poznati u vrijeme podnošenja zahtjeva. Prema tomu očekuje rješenje svoje situacije prema tada pozitivnom propisu. Može li se kasnija izmjena propisa negativno odraziti na pravo stranke?

## ***2. Praksa Upravnog suda Republike Hrvatske***

### ***2.1. Mjerodavno procesno pravo***

Upravni sud Republike Hrvatske<sup>2</sup> ocjenjuje zakonitost upravnog akta prema propisima koji su bili na snazi do trenutka njegovog donošenja. Dakle, prema propisima koje je javnopravno tijelo primijenilo (u tom slučaju ocjenjuje je li propis pravilno primijenjen) ili trebalo primijeniti. Iz toga slijedi da promjena propisa tijekom upravnog spora u pravilu nije relevantna, iako to s obzirom na konkretne prijelazne zakonske odredbe, može biti.

Međutim, ako se propis promijenio tijekom upravnog postupka Sud mora ocijeniti je li primijenjen pravilan propis – «stari» ili «novi».

Redovito pitanje, koje se pri tome nameće, (i uz postojanje prijelaznih zakonskih odredbi) je kada je postupak pokrenut, odnosno je li uopće i kada postupak započet. Odgovor na to nalazimo u normama procesnog prava.

<sup>1</sup> Članak 5. Zakona o općem upravnom postupku. Narodne novine br. 47/09. Dalje u tekstu: novi ZUP.

<sup>2</sup> Dalje u tekstu: Upravni sud ili Sud.

Upravni postupak se može pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti.<sup>3</sup> Dosadašnja postupovna norma glasila je ovako: *Upravni postupak je pokrenut čim je nadležno tijelo izvršilo ma koju radnju u cilju vođenja postupka.*<sup>4</sup>

Dakle, nije bilo predviđeno donošenje posebnog zaključka o pokretanju postupka, već se postupak pokretao izvršenjem bilo koje radnje u cilju vođenja postupka. Kada se postupak pokretao po službenoj dužnosti u pravilu je prva radnja bila pozivanje stranke. Ako se pokretao u povodu zahtjeva stranke, to je također moglo biti pozivanje stranke, ali i svjedoka, vještačenje i sl., odnosno izvršenje bilo koje radnje s ciljem prikupljanja podataka.

Prema novom ZUP-u, trenutak pokretanja postupka više nije identično riješen u odnosu na postupke koji se pokreću na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti.

Tako se postupak, koji se pokreće na zahtjev stranke *smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva javnopravnom tijelu.*<sup>5</sup> U odnosu na pokretanje postupka po službenoj dužnosti zakonsko rješenje je identično ranijem – *postupak se smatra pokrenutim kad službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme bilo koju radnju sa svrhom vođenja postupka po službenoj dužnosti.*<sup>6</sup>

Praksa Upravnog suda, o kojoj će dalje biti riječi, utemeljena je na pokretanju postupka kao trenutku koji je odlučan za procjenu koji materijalni propis se primjenjuje. Imajući u vidu dijelom izmijenjenu odredbu općeg procesnog zakona, trenutak pokretanja postupka potrebno je tumačiti sukladno mjerodavnom procesnom zakonu.<sup>7</sup>

## 2.2. Prijelazne odredbe materijalnih zakona

Ukoliko novi zakon sadrži prijelazne odredbe o dovršetku započetih postupaka, situacija je relativno jasna. Javnopravno tijelo, odnosno Sud mora postupiti po zakonu i primijeniti propis koji mu zakon nalaže.

Primjerice Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju («Narodne novine» br. 100/04) sadrži prijelaznu odredbu prema kojoj će se *postupci izdavanja lokacijskih dozvola i prekršajni postupci započeti po Zakonu o prostornom uređenju (»Narodne novine«, br. 30/94, 68/98, 61/00 i 32/02) do stupanja na snagu ovoga Zakona dovršiti po tom Zakonu.*<sup>8</sup>

3 Članak 40. stavak 1. novog ZUP-a. Gotovo identična norma je članak 123. Zakona o općem upravnom postupku. Narodne novine br. 53/91 i 103/96. Dalje u tekstu ZUP.

4 Članak 125. stavak 1. ZUP-a.

5 Članak 40. stavak 2. novog ZUP-a.

6 Članak 40. stavak 3. novog ZUP-a.

7 Sukladno odredbi članka 168. novog ZUP-a, postupci započeti do stupanja na snagu ovoga Zakona nastaviti će se i dovršiti prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, br. 53/91 i 103/96).

8 Članak 41. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju. Narodne novine br. 100/04. Prema članku 43., Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama. Objavljen je 20. srpnja 2004.

No, unatoč preciznoj zakonskoj odredbi bilo je sporova u kojima javnopravno tijelo nije započete postupke dovršilo prema navedenom Zakonu, već je primjerice o zahtjevu za lokacijsku dozvolu riješilo temeljem Uredbe o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora, donesene nakon stupanja na snagu spomenutog Zakona.<sup>9</sup>

Iz presude Upravnog suda broj: Us-10254/06 od 12. lipnja 2009.:<sup>10</sup>

„Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je postupak u povodu zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole od 21. svibnja 2004., pokrenut prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju, jer spisu predmeta prileži dopis prvostupanjskog tijela klasa: UP/I-350-05/04-01/39, ur. broj: 2181-05/05-04-2 od 8. lipnja 2004. kojim se tužiteljica poziva na nadopunu dokumentacije te dopis istoga tijela klasa: UP/I-350-05/04-01/39, ur. broj: 2181-05/05-04-4 od 17. lipnja 2004. kojim se ispravlja greška u zahtjevu za izdavanje posebnih uvjeta građenja.

Iz svega proizlazi da je sukladno odredbi članka 125. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku, postupak koji je prethodio donošenju osporenog rješenja pokrenut prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju, pa je postupak sukladno odredbi članka 41. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju trebalo završiti primjenom propisa koji su važili do njegovog stupanja na snagu. Radi navedenog, nije bilo temelja za primjenu Uredbe o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora (‘‘Narodne novine’’, br.: 128/04), a time niti odredbe članka 9. Uredbe, jer uz izričitu zakonsku odredbu o dovršetku započelih postupaka primjenom do tada važećih propisa, Uredbom kao podzakonskim propisom nije bilo moguće propisati drugačije.

Stoga će u postupku nakon ove presude tuženo tijelo novim rješenjem odlučiti o žalbi primjenom Zakona o prostornom uređenju (‘‘Narodne novine’’, br. 30/94, 68/98, 61/00 i 32/02).»

### ***2.3. Sudska praksa o primjeni podzakonskih propisa u području prostornog planiranja i gradnje te komunalnog doprinosa***

U upravnim postupcima iz područja imovinskog prava (primjerice izdavanje lokacijskih i građevinskih dozvola, određivanje komunalnog doprinosa) česte su situacije u kojima stranka podnese zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole, jer tada

---

<sup>9</sup> Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora. Narodne novine br. 128/04. Prema članku 20. Uredba stupa na snagu danom objave u Narodnim novinama. Objavljena je 13. rujna 2004. Prestala je važiti temeljem odredbe članka 353. stavka 6. Zakona o prostornom uređenju i gradnji danom stupanja na snagu tog Zakona. Narodne novine br. 76/07. Prema odredbi članka 354. Zakon je stupio na snagu 1. listopada 2007., osim članka 204. stavka 3. i stavka 4. koji stupa na snagu danom prijama Republike Hrvatske u Europsku uniju.

<sup>10</sup> Odluke Upravnog suda Republike Hrvatske i Vrhovnog suda Republike Hrvatske koje se citiraju u tekstu, korištene su iz arhive Upravnog suda Republike Hrvatske.

važeci dokument prostornog uređenja trenutno omogućuje zahvat u prostoru kakav želi. Međutim, tijekom (relativno dugog) postupka, dokument prostornog uređenja se promijeni i traženi zahvat u prostoru više nije dopušten. Dolazi, dakle do promjene podzakonskog propisa tijekom upravnog postupka.

Prema praksi Upravnog suda u upravnim postupcima primjenjuju se podzakonski propisi koji su na snazi u vrijeme pokretanja upravnih postupaka.<sup>11</sup>

Prilikom zauzimanja takvog shvaćanja, Upravni sud se rukovodio i odredbom članka 89. stavka 4. Ustava Republike Hrvatske<sup>12</sup> kojom je zabranjeno povratno djelovanje podzakonskih propisa. Naime, primjena novog dokumenta prostornog uređenja na postupak koji je započet prije njegovog stupanja na snagu, može značiti povratno djelovanje tog propisa, jer bi se on primijenio na slučaj koji je nastao prije njegovog stupanja na snagu.<sup>13</sup>

Iz presude Upravnog suda broj: Us-5900/03 od 5. prosinca 2007.:

„Iz obrazloženja prvostupajnskog rješenja od 3. ožujka 2003. godine proizlazi da je u međuvremenu Grad K. donio Odluku o donošenju Prostornog plana uređenja Grada K. („Službene novine“, br. 1/03), te da se prema istoj Odluci predmetna nekretnina u cijelosti nalazi izvan granica građevinskog područja naselja u površinama označenim kao ostalo poljoprivredno tlo, šume i šumsko zemljište, te da bi građenje stambene građevine bilo suprotno namjeni površina određenih istim planom.

Međutim prema ocjeni ovog Suda, navedena činjenica da je u međuvremenu stupila na snagu Odluka o donošenju Prostornog plana uređenja Grada K. („Službene novine“, br. 1/03), te da se prema istoj Odluci predmetna nekretnina u cijelosti nalazi izvan granica građevinskog područja, u konkretnom slučaju ne bi utjecala na drugačije rješenje ove upravne stvari. To iz razloga što iz podataka spisa predmeta proizlazi da tužitelj niti u vrijeme podnošenja zahtjeva, dakle 6. studenog 2001. godine nije udovoljavao uvjetima koji su bili propisani tada važećom odredbom članka 50. Odluke o prostornom planu općine R.

U odnosu na prigovor tužitelja da se u postupku izdavanja lokacijske dozvole ne primjenjuje onaj dokument prostornog uređenja koji je na snazi u vrijeme donošenja odluke o predmetnom zahtjevu, već onaj koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva, za napomenuti je da se prema zaključku sjednice Imovinsko-pravnog odjela ovog Suda od 19. studenog 2007., u upravnom postupku primjenjuje propis koji je na

---

11 Zaključci o pravnim shvaćanjima sa sjednice Imovinsko-pravnog odjela Upravnog suda Republike Hrvatske od 19. studenog 2007.

12 Čanak 89. Ustava Republike Hrvatske. Narodne novine br. 41/01 – pročišćeni tekst i 55/01. *Prije nego što stupe na snagu zakoni i drugi propisi državnih tijela objavljuju se u "Narodnim novinama", službenom listu Republike Hrvatske. Propisi tijela koja imaju javne ovlasti prije stupanja na snagu moraju biti objavljeni na dostupan način u skladu sa zakonom. Zakon stupa na snagu najranije osmi dan od dana njegove objave, osim ako je zbog osobito opravdanih razloga zakonom drukčije određeno. Zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.*

13 Vidi dio 3.2. *Stajališta Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Infra.*

snazi u vrijeme pokretanja postupka.

Naime, odredbom članka 125. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj 53/91 i 103/96-Odluka Ustavnog suda RH) propisano je da je upravni postupak pokrenut čim je nadležno tijelo izvršilo ma koju radnju u cilju vođenja postupka.

Odredbom čl. 89. st. 4. Ustava RH ("Narodne novine", br. 41/02 - pročišćeni tekst) propisano je da zakoni i drugi propisi državnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje.<sup>14</sup>

Slično je shvaćanje Suda i u predmetima određivanja komunalnog doprinosa. Naime, vlasnik građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitor dužan je platiti komunalni doprinos prema obujmu građevine koja se gradi, što se utvrđuje na temelju projektne dokumentacije, a doprinos se plaća prema odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Tijelo državne uprave, koje donosi akt na temelju kojeg se može graditi, dužno je dostaviti primjerak projektne dokumentacije tijelu nadležnom za poslove komunalnog gospodarstva radi donošenja rješenja o plaćanju komunalnog doprinosa.<sup>14</sup>

I u ovim postupcima česta je pojava da se odluka predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koja je mjerodavna za obračun komunalnog doprinosa, promijeni od trenutka pokretanja postupka za izdavanje građevinske dozvole (koja je temelj za obračun) do trenutka obračuna doprinosa.

Stajalište je Upravnog suda da se komunalni doprinos koji se utvrđuje vlasniku građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitoru, utvrđuje prema podzakonskom propisu, odluci o komunalnom doprinosu, koji je na snazi u vrijeme pokretanja postupka izdavanja akta na temelju kojeg se može graditi.<sup>15</sup>

Ovdje je, dakle, mjerodavan trenutak «pomaknut» na postupak koji prethodi određivanju komunalnog doprinosa, odnosno na pokretanje postupka za izdavanje građevinske dozvole u povodu koje se doprinos određuje. Komunalni doprinos naime određuje se u postupku izdavanja građevinske dozvole.<sup>16</sup>

Takvo je rješenje poticajno za investitore, budući da u investiciju ulaze u trenutku kada financijski mogu procijeniti izvedivost zahvata prema propisima koji su u tom trenutku na snazi. Na ovaj način kasnije izmjene propisa na koje nisu računali (iako možda mogu biti i povoljnije!) ne dovode u pitanje izvedivost projekta. Ne smije se naime zaboraviti da se radi o visokim novčanim iznosima.

14 Članak 31. i 32. Zakona o komunalnom gospodarstvu. Narodne novine br. 36/95, 109/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04 i 178/04.

15 Zaključci o pravnim shvaćanjima sa sjednice Imovinsko-pravnog odjela Upravnog suda Republike Hrvatske od 17. ožujka 2008.

16 Članak 8. stavak 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnom gospodarstvu. Narodne novine br. 82/04. *Akt na temelju kojeg se može graditi ne može se izdati prije nego je za istu građevinu izvršena uplata komunalnog doprinosa ili kod obročne uplate nakon izvršene uplate prve rate. Potvrdu o uplaćenom komunalnom doprinosu izdaje upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za komunalno gospodarstvo na čijem se području građevina gradi.*

Iz presude Upravnog suda broj: Us-684/05 od 20. ožujka 2008.:

„Neosnovano tužitelj u tužbi ističe da u konkretnom slučaju nije mogla biti primijenjena Odluka o komunalnom doprinosu općine O. od 20. prosinca 2003., jer da je postupak izdavanja lokacijske dozvole pokrenut prije stupanja na snagu navedene Odluke.

Naime, odredbom članka 32. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu (‘‘Narodne novine’’, br. 26/03 - pročišćeni tekst) koji je bio na snazi u vrijeme donošenja rješenja tijela prvog stupnja propisano je da tijelo državne uprave, koje donosi akt na temelju kojeg se može graditi, dužno je u roku od 8 dana, od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje tog akta jedan primjerak projektne dokumentacije dostaviti upravnom odjelu jedinice lokalne samouprave nadležnom za poslove komunalnog gospodarstva, radi donošenja rješenja o komunalnom doprinosu.

Slijedom navedenog proizlazi da se komunalni doprinos određuje u postupku koji prethodi postupku izdavanja građevne dozvole. Kako iz podataka spisa predmeta dostavljenih Sudu uz odgovor na tužbu proizlazi da je postupak izdavanja građevne dozvole pokrenut nakon stupanja na snagu Odluke o komunalnom doprinosu općine O. od 20. prosinca 2003., te je i tijelo državne uprave koje donosi akt na temelju kojeg se može graditi 12. svibnja 2004., sukladno naprijed citiranoj odredbi članka 32. Zakona, dostavilo tijelu prvog stupnja primjerak glavnog projekta za izgradnju stambene građevine na čest. zem. 960/7 k.o. O. u cilju utvrđivanja i donošenja rješenja o komunalnom doprinosu, to činjenica da je postupak izdavanja lokacijske dozvole pokrenut prije stupanja na snagu navedene Odluke nije pravno odlučna. Ovo iz razloga jer je Odluka temeljem koje je tužitelju i određena obveza plaćanja komunalnog doprinosa donesena i stupila na snagu prije pokretanja postupka izdavanja građevne dozvole.“

### 3. Razvoj pravnih shvaćanja

#### 3.1. Stajališta Ustavnog suda Republike Hrvatske

Zauzimajući prethodno navedena pravna stajališta o primjeni materijalnih propisa, Upravni sud je imao u vidu i shvaćanja Ustavnog suda Republike Hrvatske<sup>17</sup> izražena u odlukama broj: U-III-2435/01 od 20. travnja 2005.<sup>18</sup> i U-I-2510/01 od 6. prosinca 2006.<sup>19</sup>

U odluci broj: U-III-2435/01 od 20. travnja 2005. Ustavni sud navodi: ... *Kako podnositelj neizravno osporava i pravno stajalište drugostupanjskog tijela o primjeni »načela jedinstvenosti postupka«, to jest o tome da se »u upravnom postupku primjenjuje propis koji je na snazi u vrijeme rješavanja predmeta«, smatrajući da je stoga dugotrajnim nerješavanjem o njegovoj žalbi oštećen, Ustavni sud smatra potrebnim naglasiti da se radi o nejasno obrazloženom pravnom načelu.*

17 Dalje u tekstu: Ustavni sud.

18 Narodne novine br. 61/05.

19 Narodne novine br. 2/07.

Naime, u upravnom se postupku primjenjuje propis koji je mjerodavan u vrijeme pokretanja postupka, osim ako zakonom ili drugim propisom donesenim na temelju zakona nije drugačije određeno. ...

U odluci broj: U-I-2510/01 od 6. prosinca 2006. Ustavni sud navodi: ... *Opće je pravilo da se u upravnom postupku upravna stvar rješava neposrednom primjenom zakona, drugog propisa ili općeg akta koji je važio u vrijeme pokretanja upravnog postupka, ako zakonom, drugim propisom ili općim aktom nije drugačije određeno.*

### 3.2. Stajališta Vrhovnog suda Republike Hrvatske

Međutim, nakon naprijed iznesenih shvaćanja Ustavnog i Upravnog suda, Vrhovni sud Republike Hrvatske<sup>20</sup> izrazio je drugačije stajalište da se *u upravnom postupku treba primijeniti propis koji je na snazi u vrijeme odlučivanja o zahtjevu.*

Presude u kojima je izraženo drugačije pravno stajalište o primjeni propisa Vrhovni je sud donio povodom zahtjeva za zaštitu zakonitosti koje je podignulo Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podignulo protiv presuda Upravnog suda. Zahtjevi su uvaženi, poništene presude Upravnog suda i tužbe odbijene.

U presudi broj: Uzz-2/08 od 25. veljače 2009. Vrhovni sud navodi: ... *U ovom stadiju postupka u povodu zahtjeva za zaštitu zakonitosti sporno je koji prostorni plan upravno tijelo treba primijeniti pri odlučivanju o zahtjevu za izdavanje lokacijske dozvole; onaj koji je bio na snazi u vrijeme pokretanja upravnog postupka ili onaj koji je na snazi u vrijeme odlučivanja o zahtjevu.*

*Prema pravnom shvaćanju Upravnog suda Republike Hrvatske upravna tijela su bila dužna zahtjev tužitelja ocijeniti prema odredbama Prostornog plana od 12. travnja 2001. zbog toga što se u upravnom postupku primjenjuju podzakonski propisi koji su na snazi u vrijeme pokretanja upravnog postupka.*

*Pravilno se u zahtjevu za zaštitu zakonitosti navodi da takvo pravno shvaćanje nije prihvatljivo. Treba reći da primjena podzakonskog propisa kojim se utvrđuje prostorni plan, a koji je na snazi u vrijeme donošenja rješenja o zahtjevu za izdavanje lokacijske dozvole, nije u suprotnosti s ustavnim načelom po kojem propisi ne mogu imati povratno djelovanje (čl. 89. st. 4. Ustava). Novi se propis ne može primjenjivati na pravne odnose koji su nastali prije njegovog stupanja na snagu, ali samim podnošenjem zahtjeva da mu se izda lokacijska dozvola tužitelj nije stekao pravo niti je nastala obveza upravnog tijela da mu izda lokacijsku dozvolu. Ne radi se o stečenom pravu koje se ne bi moglo dovoditi u pitanje novim podzakonskim propisom ni o obveznom odnosu kod kojeg se prava i obveze stranaka prosuđuju prema materijalnopравnim propisima koji su bili u primjeni u vrijeme nastanka takvog odnosa. Između tužitelja kao stranke u upravnom postupku i upravnog tijela nastao je odnos u kojem on ima pravo zahtijevati da se odluči o njegovom zahtjevu (ali nije stekao pravo na točno određenu odluku – u ovom slučaju rješenje kojim se izdaje lokacijska dozvola), a upravno tijelo ima obvezu odlučiti o zahtjevu. Upravno*



tijelo je pritom u smislu odredbe čl. 4. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku («Narodne novine», broj 53/91) upravnu stvar dužno rješavati na temelju zakona i drugih propisa te općih akata ustanova i drugih pravnih osoba koje one donose na temelju javnih ovlasti.

Prema odredbi čl. 34. st. 1. Zakona o prostornom uređenju («Narodne novine» broj: 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04) svaki zahvat u prostoru provodi se u skladu s dokumentima prostornog uređenja i lokacijskom dozvolom, a lokacijska dozvola je prema stavku 2. toga članka upravni akt koji se izdaje na temelju dokumenata prostornog uređenja te posebnih zakona i propisa donesenih na osnovi tih zakona. Lokacijska dozvola se ne može dakle, izdati suprotno dokumentima prostornog uređenja. Dokument prostornog uređenja mora biti usklađen s dokumentom prostornog uređenja šireg područja (čl. 30. Zakona o prostornom uređenju).

Pravno shvaćanje Upravnog suda Republike Hrvatske da se unatoč navedenim propisima i utvrđenim činjenicama treba primijeniti prostorni plan (podzakonski propis) koji je bio na snazi u vrijeme pokretanja upravnog postupka ovaj sud ne može prihvatiti iz već navedenih razloga. Tome treba dodati da takvo shvaćanje praktično ima za posljedicu zabranu tijelima nadležnim za donošenje propisa o uređenju prostora da donose te propise, odnosno prostorne planove kojima bi se nešto mijenjalo u ranije donesenim planovima. Korištenje prostora i njegovu namjenu ne može određivati sud, nego su za to ovlaštena tijela koja su nadležna za donošenje propisa o uređenju prostora. Novim propisom može se odrediti i da će određeni prostor služiti za neku drugu namjenu. Navedeno pravno shvaćanje nije prihvatljivo ni zbog toga što ono podrazumijeva da bi se lokacijske dozvole u pojedinim slučajevima morale izdavati za izgradnju objekata različite namjene na određenom prostoru unatoč tome što je taj prostor, prema propisima važećim u trenutku odlučivanja o zahtjevu, određen kao primjerice park prirode, zaštićeni krajolik ili je predviđen za sasvim neku drugu namjenu općeg značaja i namjene koja potpuno isključuje izgradnju ma kakve građevine.

U biti identično shvaćanje Vrhovni sud je izrazio i u presudi broj: Uzz-5/08 od 29. listopada 2008.

### **3.3. Ponovno preispitivanje prakse Upravnog suda Republike Hrvatske**

Budući da su načelna pravna stajališta Ustavnog suda obvezujuća za sve<sup>21</sup>, ali i s obzirom da Vrhovni sud, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu zakona,<sup>22</sup> Upravni je sud ponovno razmotrio svoja stajališta.

21 Odluka Ustavnog suda broj: U-III B-1373/2009 od 7. srpnja 2009. Narodne novine br. 88/09. Vidi odlomak 18. Odluke.

22 Članak 118. stavak 1. Ustava: *Vrhovni sud Republike Hrvatske, kao najviši sud, osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana.* Članak 24. točka 1. Zakona o sudovima. Narodne novine br. 150/05 i 16/07, 113/08. *Vrhovni sud Republike Hrvatske osigurava jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana, te jednakost svih pred zakonom.*

Nakon svega, Upravni sud je zaključio sljedeće: **nakon razmatranja pravnog shvaćanja zauzetog u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Uzz 5/08 od 29. listopada 2008. i Uzz 2/08 od 25. veljače 2009. i pravnog shvaćanja zauzetog u odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-2435/01 od 20. travnja 2005. (objavljena u Narodnim novinama br. 61/05) i U-I-2510/01 od 6. prosinca 2006. (objavljenoj u Narodnim novinama Br. 2/07), Sud ostaje kod pravnog shvaćanja da se u upravnim postupcima primjenjuju podzakonski propisi koji su na snazi u vrijeme pokretanja upravnih postupaka.**<sup>23</sup>

Iz presude Upravnog suda broj: Us-7363/05 od 21. svibnja 2009.:

„Iz podataka spisa predmeta, dostavljenih Sudu uz odgovor na tužbu, proizlazi da je Ured državne uprave u I. županiji, Služba za prostorno uređenje, zaštitu okoliša, graditeljstvo i imovinsko-pravne poslove, Odsjek za graditeljstvo, tijelu prvog stupnja dana 22. prosinca 2004., dostavio primjerak glavnog projekta radi izdavanja rješenja o komunalnom doprinosu kao i građevnu dozvolu tog istog tijela od 28. lipnja 2004., kojom se tužiteljici dozvoljava gradnja obiteljske kuće u naselju V. na zemljištu kč.br. 752/60, 752/61 k.o. F., prema glavnom projektu koji je sastavni dio te dozvole.

Iznos komunalnog doprinosa utvrđen je temeljem Odluke o komunalnom doprinosu („Službene novine“, br. 11/04).

Iz obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je u tom postupku utvrđeno da je postupak utvrđivanja komunalnog doprinosa pokrenut podneskom Ureda državne uprave Republike Hrvatske u I. županiji, Službe za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, Odsjek za graditeljstvo od 15. prosinca 2004., koji je projektnu dokumentaciju i građevnu dozvolu dostavio tijelu prvog stupnja radi obračuna komunalnog doprinosa.

Osnovano tužiteljica u tužbi ističe da je u konkretnom slučaju trebalo primijeniti Odluku o komunalnom doprinosu koja je bila na snazi u vrijeme pokretanja postupka izdavanja građevne dozvole.

Naime, prema zaključku sjednice Imovinsko-pravnog odjela ovog Suda od 19. studenog 2007. i od 15. svibnja 2009. u upravnim postupcima primjenjuju se podzakonski propisi koji su na snazi u vrijeme pokretanja upravnog postupka.

Također je na sjednici Imovinsko-pravnog odjela ovog Suda od 17. ožujka 2008. i od 15. svibnja 2009. zauzeto pravno shvaćanje da se komunalni doprinos, koji se utvrđuje vlasniku građevne čestice na kojoj se gradi građevina, odnosno investitoru, utvrđuje prema podzakonskom propisu, odluci o komunalnom doprinosu, koja je na snazi u vrijeme pokretanja postupka izdavanja akta na temelju kojeg se može graditi.

Budući je odredbom članka 125. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 53/91 i 103/96) propisano da je upravni postupak pokrenut čim je nadležno tijelo izvršilo ma koju radnju u cilju vođenja postupka, to

---

<sup>23</sup> Zaključci o pravnim shvaćanjima sa sjednice Imovinsko-pravnog odjela Upravnog suda Republike Hrvatske od 15. svibnja 2009.

se na određivanje komunalnog doprinosa, a sukladno navedenom zaključku sjednice Imovinsko-pravnog odjela ovog Suda, ima se primijeniti odluka o komunalnom doprinosu, koja je bila na snazi u vrijeme pokretanja postupka izdavanja građevne dozvole, budući se komunalni doprinos određuje u postupku izdavanja građevne dozvole.

Stoga je u ponovnom postupku tuženo tijelo dužno utvrditi kada je pokrenut postupak izdavanja građevne dozvole u ovoj upravnoj stvari, te je nakon toga potrebno, uz primjenu Odluke o komunalnom doprinosu koja je bila na snazi u vrijeme pokretanja postupka izdavanja građevne dozvole, donijeti novu odluku.

Slijedom navedenog, prema ocjeni ovog Suda, osporenim rješenjem tuženog tijela povrijeđen je zakon na štetu tužiteljice.”

#### **4. Zaključak**

U radu je prikazan problem primjene materijalnih propisa u situaciji kada se tijekom upravnog postupka propisi izmijene, a nema prijelaznih zakonskih odredbi po kojima bi trebalo postupiti. Ustanovljeno je kako je prije svega odlučno, primjenom odgovarajućih procesnih odredbi, utvrditi kada je postupak pokrenut.

Vidljivo je da ni praksa javnopravnih tijela (raznih stvarnih i mjesnih nadležnosti) niti sudska praksa, nije suglasna o tomu koji se propis u takvoj situaciji primjenjuje. Stajališta Ustavnog i Upravnog suda o ovom pitanju su zasad suglasna, međutim Vrhovni sud je (u području prostornog planiranja) drugačijeg mišljenja.

Ovo je pitanje zbog dinamike izmjene propisa stalno aktualno i vjerojatno će se ponovno ispostaviti spornim, bez obzira što je svojim posljednjim pravnim shvaćanjem Upravni sud pokušao objediniti sva dosad izražena stajališta.

## Summary

### **ISSUES ON TEMPORAL VALIDITY OF MATERIAL LEGAL REGULATIONS IN THE PRACTICE OF THE ADMINISTRATIVE COURT OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

Due to numerous amendments on material legal regulations in the administrative law, in particular the one amending the administrative procedure, the issues concerning temporal validity of administrative regulations emerge leaving open the question of which regulation to implement. The administrative bodies apply a different approach while solving this problem, while parties find themselves in a dilemma because they start the procedure according to a certain regulation (at that time in force) and they expect to have their demand resolved precisely implementing this concrete regulation. The article presents an overview of positions taken by the Administrative Court of the Republic of Croatia regarding the implementation of material legal regulations in a situation in which these regulations become amended during the administrative procedure.

*Key words:* amendments on regulations, starting the administrative procedure, legal opinions;

## Zusammenfassung

### **ZWEIFEL AN ZEITLICHEM GELTUNGSBEREICH VON MATERIELLEN VORSCHRIFTEN IN DER PRAXIS DES VERWALTUNGSGERICHTS DER REPUBLIK KROATIEN**

Da sich materielle Vorschriften sowohl im Verwaltungsrecht, als auch im Laufe eines Verwaltungsverfahrens selbst öfters ändern, bestehen Zweifel darüber, welche Vorschrift anzuwenden sei. Verwaltungsbehörden gehen an dieses Problem anders heran, wobei die Parteien in Zweifel geraten, in Angesichts dessen, dass sie ein Verfahren gemäß bestimmter (zu dem Zeitpunkt gültiger) Vorschrift in die Wege geleitet haben, und daher einen Beschluss gemäß derselben Vorschrift erwarten. Die vorliegende Arbeit stellt Ansichten des Verwaltungsgerichts der Republik Kroatien zur Anwendung von materiellen Vorschriften, die im Laufe eines Verwaltungsverfahrens geändert werden, dar.

**Schlüsselwörter:** Vorschriftenänderungen, Einleitung eines Verwaltungsverfahrens, Rechtsauffassung.