

Objavljeno: Upravno pravo i upravni postupak u praksi - aktualna pitanja i problemi, Inženjerski biro d.d.  
Zagreb, listopad 2006.

## UKIDANJE PO PRAVU NADZORA PREMA ZAKONU O GRADNJI

### I. IZVANREDNI PRAVNI LIJEKOVI

Izvanredni pravni lijekovi propisani odredbama Zakona o općem upravnom postupku<sup>[1]</sup> (u daljnjem tekstu: ZUP) su: obnova postupka (čl. 249. -260.), mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom (čl. 261.), zahtjev za zaštitu zakonitosti (čl. 262.), poništavanje i ukidanje po pravu nadzora (čl. 263. i 264.), ukidanje i mijenjanje pravomoćnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke (čl. 265.), izvanredno ukidanje (čl. 266.) i proglašavanje rješenja ništavim (čl. 267. i 268).

Izvanrednim pravnim lijekovima intervenira se u konačne upravne akte, kojima su riješene određene upravne stvari i koji kao takvi proizvode određen pravni učinak.

Konačnost rješenja u upravnom postupku propisana je odredbom članka 11a. ZUP-a, na način da se rješenje protiv kojeg nema redovnog pravnog lijeka u upravnom postupku (konačno u upravnom postupku), a kojim je stranka stekla kakva prava odnosno kojim su stranci određene kakve obveze, može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni.

Rješenje prvog stupnja postaje konačno danom dostave rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, odnosno danom dostave stranci rješenja drugog stupnja kojim je odbijena žalba kao neosnovana.

ZUP ne sadrži izričite odredbe o tome je li drugostupanjsko rješenje steklo svojstvo konačnosti danom donošenja ili danom dostave stranci.

U presudi Upravnog suda, broj: Us-762/1986 od 4. lipnja 1986. navedeno je da drugostupanjsko rješenje postaje konačno s danom donošenja rješenja (datum koji je označen u rješenju) s tim da može proizvesti pravne učinke tek s danom dostave stranci. Ovo pitanje Upravni sud u kasnijim presudama nije posebno razmatrao.

Protiv rješenja donesenog u drugom stupnju žalba nije dopuštena (članak 11. stavak 4. Zakona o općem upravnom postupku). Stoga je uvriježeno stajalište prema kojem je drugostupanjsko rješenje uvijek konačno danom dostave stranci<sup>[2]</sup>.

Prema odredbi članka 12. ZUP-a rješenje protiv kojega se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor (pravomoćno rješenje), a kojim je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su zakonom predviđeni. Stoga predmet postupka gotovo po svim izvanrednim pravnim lijekovima može biti ne samo konačno rješenje, već i rješenje koje je postalo pravomoćno.

### II. UKIDANJE PO PRAVU NADZORA

Ukidanje po pravu nadzora je hijerarhijski izvanredni pravni lijek, koji omogućava uklanjanje nezakonitosti u rješavanju upravnih stvari, putem nadzora viših upravnih tijela nad radom nižih.

Ukidanje po pravu nadzora sadržano je u Glavi XVI. ZUP-a – Osobiti slučajevi poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja.

Prema odredbi članka 263. stavka 2. ZUP-a rješenje koje je konačno u upravnom postupku može se ukinuti po pravu nadzora ako je njime očito povrijeđen materijalni zakon. U stvarima u kojima sudjeluju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, rješenje se može ukinuti samo po pristanku zainteresiranih stranaka.

Odredbom članka 264. stavka 3. (druga rečenica) ZUP-a propisano je da se rješenje o ukidanju na temelju članka 263. stavak 2. tog Zakona može donijeti u roku od jedne godine od dana kada je rješenje postalo konačno u upravnom postupku.

Prema odredbi stavka 5. istog članka Zakona protiv rješenja donesenog na temelju članka 263. tog Zakona nije dopuštena žalba već se protiv njega može neposredno pokrenuti upravni spor.

### III. OVLAŠTENJE ZA DONOŠENJE POSEBNIH POSTUPOVNIH ODREDBI

Mogućnost propisivanja posebnih postupovnih odredbi proizlazi iz odredbe članka 2. ZUP-a, temeljem koje se pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu posebnim zakonom urediti drugačije nego što su uređene ovim Zakonom ako je to nužno za postupanje u toj upravnoj oblasti i nije protivno načelima tog Zakona.

Iz navedene zakonske odredbe proizlazi da je uređivanje pojedinih pitanja postupka za pojedinu upravnu oblast posebnim propisom na drugačiji način nego što je to uređeno ZUP-om moguće samo kada je to nužno radi rješavanja određenih upravnih stvari, samo za pojedina pitanja postupka za koja je važno da budu drukčija od općih pravila upravnog postupka propisanog ZUP-om, dakle samo u onoj mjeri koliko je to potrebno radi primjerenog rješavanja određene vrste upravnih stvari. Pri tome pojedina pitanja postupka koja su posebnim zakonom drugačije uređena od općih pravila upravnog postupka ne smiju biti protivna načelima ZUP-a.

Temeljna načela upravnog postupka su: načelo zakonitosti (čl. 4.), načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa (čl. 5.), načelo efikasnosti (čl. 6.), načelo materijalne istine (čl. 7.), načelo saslušanja stranke (čl. 8.), načelo slobodne ocjene dokaza (čl. 9.), načelo samostalnosti u rješavanju (čl. 10.), načelo prava na žalbu (čl. 11.), načelo konačnosti i pravomoćnosti rješenja (čl. 11.a. i čl. 12), načelo ekonomičnosti postupka (čl. 13.), načelo pružanja pomoći neukoj stranci (čl. 14.) i načelo o pravu uporabe jezika i pisma (čl. 15.).

Sukladno navedenim načelima ZUP-a trebaju se tumačiti sve njegove ostale odredbe, a posebne postupovne odredbe sadržane u posebnim zakonima moraju biti u skladu s tim načelima.

Smisao i svrha ograničenja propisanih odredbom članka 2. ZUP-a, temeljem koje se pojedina pitanja postupka za pojedinu upravnu oblast mogu posebnim zakonom drugačije urediti, je što manje odstupanje od općih pravila postupka propisanih u ZUP-u. Ova ograničenja nužna su ako se ima u vidu da su pravila posebnog upravnog postupka iznad općih pravila propisanih ZUP-om (*lex specialis derogat legi generali*) i kao takva isključuju primjenu općih pravila upravnog postupka.

#### IV. POSEBNE ODREDBE PREMA ZAKONU O GRADNJI

Institut ukidanja po pravu nadzora prema Zakonu o gradnji ("Narodne novine", broj: 175/03 i 100/04), je osobit slučaj ukidanja konačnog rješenja sadržan u Glavi X. tog Zakona – Upravni nadzor.

Prema odredbi članka 175. stavak 1. Zakona o gradnji upravni nadzor nad provedbom ovog Zakona i propisa donesenih na temelju ovog Zakona te zakonitost rada i postupanja tijela državne uprave i osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im upravnim i drugim stručnim poslovima koji se odnose na područje graditeljstva provodi Ministarstvo.

Stavkom 2. istog članka Zakona propisano je da upravni nadzor provodi službenik Ministarstva kojeg ovlasti ministar.

Odredbom članka 176. istog Zakona propisano je, ako se u provedbi upravnog nadzora, odnosno nadzora kojeg provodi građevinski inspektor utvrdi da su rješenjem nadziranog tijela ili pravne osobe iz članka 175. tog Zakona koje je konačno u upravnom postupku povrijeđene materijalne odredbe zakona ili propisa donesenih na temelju zakona koji uređuje područje graditeljstva, Ministarstvo će takvo rješenje ukinuti po pravu nadzora.

Odredbom članka 177. stavka 1. Zakona o gradnji propisano je, ako se u provedbi upravnog nadzora ili nadzora kojeg provodi građevinski inspektor utvrdi da su građevinskom dozvolom, načelnom dozvolom, uporabnom dozvolom, dozvolom za uklanjanje građevine, koje su konačne u upravnom postupku ili potvrdom glavnog projekta iz članka 107. stavka 2. ili članka 118. stavka 1. ovoga Zakona, očito povrijeđene materijalne odredbe ovoga Zakona, Ministarstvo će takvu dozvolu odnosno potvrdu ukinuti po pravu nadzora.

Prema odredbi članka 178. istog Zakona, rješenje o poništenju, odnosno ukidanju po pravu nadzora može se donijeti u roku od godine dana od dana konačnosti akta koji se ukida, odnosno poništava.

#### V. USPOREDBA OPĆIH I POSEBNIH ODREDBA S OSVRTOM NA PRAKSU UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

Analizom instituta ukidanja po pravu nadzora, prema odredbama Zakona o gradnji u odnosu na odredbe ZUP-a utvrđeno je sljedeće:

1. Dok je prema odredbi članka 263. stavka 2. ZUP-a dana ovlast nadležnom tijelu da može ukinuti po pravu nadzora rješenje koje je konačno u upravnom postupku ako je njime očito povrijeđen materijalni zakon, u provedbi upravnog nadzora temeljem odredbe članka 177. stavka 1. Zakona o gradnji Ministarstvo će građevnu dozvolu, načelnu dozvolu, uporabnu dozvolu i dozvolu za uklanjanje građevine koje su konačne u upravnom postupku kao i potvrdu glavnog projekta iz članka 107. stavka 2. ili članka 118. stavka 1. tog Zakona uvijek ukinuti po pravu nadzora ako su tim aktima očito povrijeđene materijalne odredbe Zakona o gradnji.

Materijalnim odredbama Zakona o gradnji osigurava se da tijekom projektiranja, građenja, uporabe ili uklanjanja građevine ne dođe do ugrožavanja života i zdravlja ljudi, okoliša, prirode, morske obale, kulturnih dobara, drugih građevina, ili narušavanja uređenja pojedinog prostora. Iz ovih odredaba proizlazi da se Zakonom o gradnji osigurava ostvarivanje zaštite dobara koja su posebnim zakonima određena kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku (Zakon o zaštiti okoliša – „Narodne novine“, broj 82/94 i 128/99; Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora – „Narodne novine“, broj 128/94, Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara – „Narodne novine“, broj 69/99 i 151/03, 157/03 - ispr.)

Dakle, iako se u oba slučaja radi o očitj povredi materijalnog zakona, što znači da ta povreda mora biti nesumnjiva i nedvosmislena, odredba članka 177. stavka 1. Zakona o gradnji, imperativne je naravi. Zakonodavac je ocijenio da je svaka očita povreda Zakona o gradnji razlog za ukidanje po pravu nadzora i pri tome je isključio mogućnost nadležnog tijela da utvrđuje koliko je ta povreda bitna za konkretan slučaj, budući da se uvijek radi o povredi na štetu javnog interesa.

2. Ne traži se pristanak zainteresiranih stranaka, u slučaju kada su u postupku sudjelovale dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, za ukidanje po pravu nadzora prema odredbama Zakona o gradnji.

O tome je Upravni sud Republike Hrvatske zauzeo shvaćanje u presudi broj: Us-10086/2004 od 14. rujna 2005. na slijedeći način:

*„Što se tiče prigovora tužitelja da je osporenim rješenjem povrijeđena odredba članka 263. stavka 2. Zakona o općem upravnom postupku, prema kojoj odredbi u stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više stranaka sa suprotnim interesima, rješenje se može ukinuti samo po pristanku zainteresiranih stranaka, valja istaći da je predmetni postupak proveden temeljem odredaba Zakona o gradnji na temelju izričitih zakonskih ovlaštenja propisanih u Glavi X. (upravni nadzor) Zakona o gradnji ("Narodne novine", broj: 175/03 i 100/04) te da je postupak za provođenje takvog upravnog nadzora propisan posebnim zakonom.“*

3. Predmet ukidanja po pravu nadzora može biti samo rješenje kojim je meritorno odlučeno o stvari. O tome je Sud izrazio shvaćanje u presudi broj: Us-5325/01 od 2. svibnja 2002. na slijedeći način:

*„ U smislu navedenih zakonskih odredbi ukinuti se po pravu nadzora može samo rješenje kojim je odlučeno o pravu, odnosno rješenje kojim je stranka stekla kakvo pravo, odnosno kojim su stranci određene kakve obveze.*

*Ukinutim rješenjem od 16. travnja 1999., Ministarstvo hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata je u okviru revizijskih ovlaštenja (članak 82. stavak 2. Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata) poništilo prvostupanjsko rješenje od 22. prosinca 1998. i predmet vratilo prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak, radi utvrđivanja okolnosti stradavanja.*

*Dakle, tim rješenjem nije odlučeno o pravu tužitelja, već je upravo radi utvrđivanja okolnosti koje su odlučne za priznavanje prava predmet vraćen nadležnom tijelu na ponovni postupak, zbog čega Sud nalazi da nije bilo uvjeta za postupanje po pravu nadzora radi očigledne povrede materijalnog prava“.*

4. Kada se u provedbi upravnog nadzora ocjenjuje je li došlo do očite povrede materijalnog zakona, ne ulazi se u preispitivanje činjeničnog stanja na koje je primijenjen zakon i ono ostaje onakvo kakvo je u postupku utvrđeno. Ovo bez obzira na to što je činjenično stanje možda i netočno, nepravilno ili nepotpuno utvrđeno, a i u slučaju ako je zbog tako utvrđenog činjeničnog stanja povrijeđen zakon. Također, razlog za ukidanje po pravu nadzora, za slučaj da je povreda zakona nastala zbog pogrešno izvedenog zaključka o činjeničnom stanju, ne može se smatrati razlogom za ukidanje konačnog rješenja po pravu nadzora, jer izvođenje zaključka spada u utvrđivanje činjeničnog stanja, a time ako je zaključak pogrešan onda je i činjenično stanje pogrešno utvrđeno. Tijelo koje obavlja upravni nadzor nije ovlašteno samo riješiti upravnu stvar.

U presudi Upravnog suda Republike Hrvatske broj Us-3051/2001 od 18. prosinca 2002., navedeno je:

*„Iz spisa proizlazi da činjenično stanje doista nije utvrđeno jer nije pribavljena odgovarajuća potvrda o okolnostima povređivanja, međutim, to ne može biti razlog za ukidanje rješenja po pravu nadzora zbog očigledne povrede materijalnog zakona. Zbog toga se osporeno rješenje ne može ocijeniti zakonitim. Posebno se napominje da se osporeno rješenje ne može ocijeniti zakonitim i iz razloga što je tuženo tijelo postupajući po pravu nadzora ukinulo konačno rješenje i samo riješilo upravnu stvar time što je tužitelju utvrdilo status*

*hrvatskog ratnog vojnog invalida niže skupine. Za takovo postupanje tuženo tijelo nema ovlaštenje po pravu nadzora prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku“.*

5. Povreda općih odredaba ZUP-a, kao i povreda posebnih postupovnih odredaba nije razlog za ukidanje po pravu nadzora. O tome se Sud izjasnio u presudi broj: Us-510/2001 od 21. ožujka 2002.

*„ Isto tako odredba članka 86. Zakona (članak 85. Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata, ("Narodne novine", broj 86/92-pročišćeni tekst) kojom je određen rok u kojem se nakon donošenja konačnog rješenja o pravima iz tog zakona, može podnijeti zahtjev za utvrđivanje novog postotka oštećenja organizma je postupovna norma, koja spada u procesne odredbe, a nepostupanje sukladno procesnim odredbama bilo da su one određene Zakonom o općem upravnom postupku ili specijalnim zakonom kojim se pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast drugačije uređuju (članak 2. ZUP-a) nije očita povreda materijalnog zakona“.*

6. Zakon o gradnji nije posebno propisao tko je ovlašten pokrenuti postupak radi ukidanja po pravu nadzora. Stoga se na ovo pitanje odnosi odredba članka 264. stavka 2. ZUP-a prema kojoj rješenje o ukidanju po pravu nadzora donosi tijelo po službenoj dužnosti, na zahtjev državnog odvjetnika ili pučkog pravobranitelja. Iz navedenog proizlazi da prijedlog za ukidanje po pravu nadzora nije ovlaštena podnijeti stranka.

O tome je Upravni sud Republike Hrvatske zauzeo stajalište u rješenju broj: Us-5729/2005 od 20. travnja 2006., na slijedeći način:

*„Tužba nije dopuštena.*

*Prema članku 26. Zakona o upravnim sporovima, ako drugostupanjsko tijelo nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijelo rješenje o žalbi stranke protiv prvostupanjskog rješenja, a ne donese ga ni u daljnjem roku od 7 dana nakon ponovljenog traženja stranke, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena (stavak 1.).*

*Prema stavku 2. citiranog članka Zakona na način propisan u stavku 1. ovog članka može postupiti stranka i kad na njezin zahtjev nije donijelo rješenje prvostupanjsko tijelo protiv čijeg akta nema mjesta žalbi.*

*Slijedom navedenog da bi se mogao pokrenuti upravni spor potrebno je postojanje neriješenog zahtjeva stranke po kojem je upravno tijelo nakon požurenja od same stranke dužno postupiti i donijeti odluku.*

*Međutim, u konkretnom slučaju tužitelji su tuženom tijelu podnijeli zahtjev za ukidanje po pravu nadzora prvostupanjskog rješenja, odnosno potvrde glavnog projekta za rekonstrukciju objekta.*

*Odredbom članka 177. stavka 1. Zakona o gradnji ("Narodne novine", broj: 175/03 i 100/04) propisano je da ako se u provedbi upravnog nadzora ili nadzora kojeg provodi građevinski inspektor utvrdi da su građevinskom dozvolom, načelnom dozvolom, uporabnom dozvolom, dozvolom za uklanjanje građevine, koje su konačne u upravnom postupku ili potvrdom glavnog projekta iz članka 107. stavka 2. ili članka 118. stavka 1. ovog Zakona, očito povrijeđene materijalne odredbe ovoga Zakona, Ministarstvo će takvu dozvolu, odnosno potvrdu ukinuti po pravu nadzora.*

*Prema odredbi članka 264. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj: 53/91 i 103/96) rješenje o ukidanju nadležno tijelo donosi po službenoj dužnosti ili na zahtjev državnog odvjetnika ili pučkog pravobranitelja. Dakle, iz navedene odredbe Zakona slijedi da prijedlog za ukidanje po pravu nadzora ne može podnijeti stranka, radi čega po takvom prijedlogu tuženo tijelo nije bilo niti obavezno postupiti.*

*Budući da se postupak ukidanja konačnog akta po pravu nadzora ne vodi po zahtjevu stranke iz čega proizlazi da niti ne postoji zahtjev stranke vezan za šutnju upravnog tijela u slučaju nepostupanja tog tijela po istom, pa stoga nisu ispunjene procesne pretpostavke za pokretanje ovog spora u smislu odredbe članka 26. Zakona o upravnim sporovima.*

*Trebalo je stoga, pozivom na odredbu članka 30. stavka 1. točke 3. Zakona o upravnim sporovima riješiti kao u izreci“.*

7. Upravni nadzor provodi se po službenoj dužnosti. Prema odredbi članka 174. Zakona o gradnji, ako građevinski inspektor utvrdi da su građevnom dozvolom, načelnom dozvolom, uporabnom dozvolom, ili dozvolom za uklanjanje građevine, koje su konačne u upravnom postupku ili potvrdom glavnog projekta iz članka 107. stavka 2. i članka 118. stavka 1. ovog Zakona, očito povrijeđene materijalne odredbe ovog Zakona, predložiti će Ministarstvu da takvu dozvolu odnosno potvrdu ukine po pravu nadzora.

Tom je odredbom propisana dužnost građevinskog inspektora za podnošenje prijedloga za ukidanje po pravu nadzora, pri čemu niti navedena odredba niti koja druga odredba Zakona o gradnji, kao ni odredbe ZUP-a, koje se supsidijarno primjenjuju, ne sadrže obvezu da se o prijedlogu za donošenje rješenja o ukidanju po pravu nadzora, izvijesti stranku. Iz toga se može zaključiti da stranke najčešće nisu ni upoznate sa činjenicom da se u svezi s konačnim upravnim aktom kojim su stekle određena prava i koji proizvodi pravne učinke, vodi postupak upravnog nadzora.

8. U postupku upravnog nadzora rješava se o pravu stranke koje je već stečeno konačnim (pravomoćnim i izvršnim) upravnim aktom, bez da se stranci omogući da se očituje na činjenice i okolnosti o kojima ovisi donošenje rješenja. Provođenje upravnog postupka na ovakav način protivno je temeljnim načelima upravnog postupka. Takvo postupanje nije u suglasju ni s odredbom članka 135. ZUP-a kojom je propisano da se prije donošenja rješenja imaju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su značajne za rješenje i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese, što se može izvršiti u skraćenom postupku ili u posebnom ispitnom postupku. Naime, tijelo može po skraćenom postupku riješiti stvar neposredno, između ostalih slučajeva, u slučaju ako se stanje stvari može utvrditi na podlozi službenih podataka kojima tijelo raspolaže, a nije potrebno posebno saslušanje stranke radi zaštite njezinih prava, odnosno pravnih interesa (članak 141. stavak 1. točka 2.). Također, donošenje rješenja u upravnom postupku bez prethodnog provođenja posebnog ispitnog postupka moguće je u slučaju kada se radi o postupku pokrenutom po službenoj dužnosti samo kada je to u interesu stranke (članak 218. ZUP-a). Donošenje rješenja o ukidanju po pravu nadzora temeljem odredbe članka 177. Zakona o gradnji, bez prethodnog omogućavanja stranci da se izjasni o okolnostima bitnim za donošenje rješenja, potvrđuje i praksa Suda (presuda broj: Us-2099/2005 od 16. lipnja 2005.)

9. Rješenje o ukidanju po pravu nadzora može se donijeti u roku od jedne godine od dana konačnosti rješenja koje se ukida (članak 178. Zakona o gradnji; članak 264. stavak 3. ZUP-a).

U svezi navedenog postavilo se pitanje pravodobnosti rješenja o ukidanju po pravu nadzora. Naime, je li rješenje o ukidanju po pravu nadzora donijeto u zakonom propisanom roku ako ga je nadležno tijelo donijelo makar i zadnjeg dana tog roka, ili do tog roka rješenje o ukidanju po pravu nadzora mora biti otpremljeno stranci, odnosno treba li u tom roku biti i dostavljeno stranci.

Prema praksi Suda smatra se da je rješenje o ukidanju po pravu nadzora nadzorno tijelo donijelo u roku od jedne godine od kada je postalo konačno rješenje koje se ukida i ako je to rješenje u tom roku otpremljeno prvostupanjskom tijelu (presuda broj: Us-843/85 od 27. travnja 1985.).

## VI. ODLUKA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE BROJ U-III-B-4366/2006 OD 5. TRAVNJA 2006. I MOGUĆE IMPLIKACIJE NA PRAKSU

Odluku broj U-III-B-4366/05 od 5. travnja 2006. godine („Narodne novine“, broj: 53/06 od 15. svibnja 2006.) Ustavni sud Republike Hrvatske donio je u postupku koji je tužitelj pokrenuo podnoseći ustavnu tužbu temeljem odredbe članka 63. stavak 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike

Hrvatske.<sup>[3]</sup> Tom odredbom propisano je da će Ustavni sud pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije no što je iscrpljen pravni put, u slučaju kada o pravima i obvezama stranke ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela nije u razumnom roku odlučio sud ili u slučaju kada 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 Republike Hrvatske uvažio je tužbu podnositelja i poništio rješenje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, klasa: UP/I-361-05/05-06/0009, ur.broj: 531-04-05-5 od 16. rujna 2006. jer je našao osnovanim da se tim pojedinačnim aktom grubo vrijeđaju ustavna prava tužitelja te da bi nepokretanjem ustavnog postupka za podnositelja ustavne tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice (drugi dio odredbe članka 63. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske). U tom predmetu rješenje o ukidanju po pravu nadzora građevne dozvole tužitelju je dostavljeno nakon isteka roka od godine dana od dana konačnosti građevne dozvole. Obrazlažući Odluku Ustavni sud Republike Hrvatske naveo je:

*“8. Sukladno navedenom, temeljno pitanje o kojem ovisi ocjena o povredama ustavnih prava, koje podnositelj ističe u ustavnoj tužbi, jest sljedeće: – je li u pravnom poretku Republike Hrvatske dopušteno stranke u upravnom postupku vezati upravnim aktima prije uredno izvršene dostave tih akata strankama? Ustavni sud ne smatra potrebnim posebno objašnjavati da se u rješenjima (upravnim aktima) uvijek naznačuje datum kad je akt donesen. Datum napisan u rješenju (u konkretnom slučaju, 16. rujna 2005.) označava datum kad je rješenje doneseno, ali se uz njega ne vežu pravne posljedice: one se vežu uz datum provedbe druge procesne radnje koja slijedi nakon donošenja rješenja, pri čemu nije od utjecaja činjenica da se ta radnja načelno može vremenski podudarati s danom njegova donošenja.*

*Sukladno navedenom, postavlja se sljedeće pitanje: s aspekta poštivanja prava čovjeka u pravnom poretku utemeljenom na načelu vladavine prava (članak 3. Ustava), koja se procesna radnja u upravnom postupku ima smatrati onom koja označava da je rješenje o ukidanju po pravu nadzora pravodobno doneseno u smislu članka 264. stavka 3. druge rečenice Zakona o općem upravnom postupku i članka 178. Zakona o gradnji? Prema postojećoj pravnoj praksi, rješenje o ukidanju po pravu nadzora smatra se pravodobno donesenim ako je nadzorni organ donio svoje rješenje u roku od jedne godine od dana kad je postalo konačno rješenje koje se ukida ako je to rješenje u tom roku otpremljeno prvostupanjskom organu. Dostava rješenja stranci, prema tome, nije od utjecaja na prosuđivanje pravodobnosti donošenja rješenja o ukidanju po pravu nadzora.*

*9. Ustavni sud ocjenjuje da je s aspekta zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda navedeno pravno shvaćanje ustavnopravno neprihvatljivo. Dužnost je svih tijela državne vlasti Republike Hrvatske, pa time i nadležnih upravnih tijela u konkretnom slučaju, tumačiti odredbe Zakona o općem upravnom postupku u skladu s najvišim vrednotama ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisanim člankom 3. Ustava. Najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske su vladavina prava i poštivanje prava čovjeka. One su temelj za tumačenje Ustava. Obveza poštivanja navedenih ustavnih vrednota nužno dovodi i do obveze tumačenja mjerodavnih zakona i drugih propisa u skladu s dva važna načela koja su sastavnice navedenih ustavnih vrednota. To su načelo pravne sigurnosti (izvjesnosti) i s njim povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o njihovim pravima i obvezama. Ustavni sud je u odluci i rješenju, broj: U-I-659/1994 i dr. od 15. ožujka 2000. (»Narodne novine«, broj 31/00.) ukazao na okvirni sadržaj ta dva načela ističući da »u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava zakoni moraju biti opći i jednaki za sve, a zakonske posljedice trebaju biti izvjesne za one na koje će se zakon primijeniti. Sud također napominje da zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom slučaju u kojem se zakon na njih neposredno primjenjuje« (toč. 11.1.). U konkretnom slučaju, osporeno rješenje dostavljeno je podnositelju nakon proteka prekluzivnog roka od godine dana od kada je građevna dozvola, koja je ukinuta osporenim rješenjem po pravu nadzora, postala konačna (to jest, nakon 16. rujna 2005. godine). Ustavni sud utvrđuje da se s aspekta zaštite legitimnih očekivanja podnositelja i zajamčene mu pravne sigurnosti (izvjesnosti) u postupcima u kojima se odlučuje o njegovim pravima i obvezama, ne može smatrati da je osporeno rješenje doneseno pravodobno.*

*Prethodno utvrđenje osobito je važno ima li se u vidu da je konkretan postupak nadzorno upravno tijelo provelo nad nižestupanjskim upravnim tijelom nakon što je ono već izdalo građevnu dozvolu koja je stekla svojstvo konačnosti (izvršnosti i pravomoćnosti), a da u tom postupku podnositelj nije imao osigurana procesna jamstva koja postupak čini pravičnim u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda («Narodne novine – Međunarodni ugovori», broj 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02.; u daljnjem tekstu: Europska konvencija). Prema tome, u pravnoj situaciji u kojoj podnositelj nije znao niti je morao znati da nadzorno upravno tijelo vodi postupak za ukidanje izdanog mu konačnog, izvršnog i pravomoćnog upravnog akta, pravilo o obvezi uredno izvršene osobne dostave rješenja o ukidanju po pravu nadzora podnositelju unutar roka od jedne godine od konačnosti upravnog akta koji je ukinut, kao pretpostavci pravovaljanosti tog rješenja, predstavlja najmanju mjeru zahtjeva koju su nadležna tijela dužna poštivati.*

*Navedeno pravno stajalište nalazi potvrdu u praksi Vrhovnog suda, koji je zauzeo stajalište da »kao dan kojim prestaju pravne posljedice rješenja ukinutog po pravu nadzora valja uzeti dan kada je stranci dostavljeno rješenje doneseno po pravu nadzora« (U-8420/70 od 10. veljače 1971. godine). Ustavni sud stoga utvrđuje da dostava osporenog rješenja podnositelju nakon isteka zakonskog roka iz članka 264. stavka 3. druge rečenice Zakona o općem upravnom postupku i članka 178. Zakona o gradnji čini to rješenje nezakonitim, a njegovi učinci, koji se očituju u ukidanju konačne, izvršne i pravomoćne građevne dozvole, izdane podnositelju, predstavljaju neposrednu povredu prava podnositelja na jednakost pred zakonom, zajamčenog člankom 14. stavkom 2. Ustava, ali i objektivnu povredu načela vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisanog člankom 3. Ustava.*

*10. Ustavni sud na kraju utvrđuje da obvezna osobna dostava rješenja o ukidanju po pravu nadzora unutar roka od godine dana od dana konačnosti rješenja koje se ukida, kao pretpostavka njegove pravovaljanosti, ujedno predstavlja i važan postupovni instrument u službi zaštite prava koja su upravnim aktom priznata adresatu akta (u konkretnom slučaju, u službi zaštite prava vlasništva podnositelja u smislu članka 48. stavka 1. Ustava, odnosno njegova mirnog uživanja u smislu članka 1. Prvog protokola uz Europsku konvenciju).*

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

Navedenom Odlukom Ustavni sud Republike Hrvatske upozorio je na manjkavosti postupka upravnog nadzora koji se provodi bez sudjelovanja stranke, a izričito je utvrdio povredu Ustavom Republike Hrvatske<sup>[4]</sup> zajamčenih prava u pogledu pravodobnosti donošenja rješenja o ukidanju po pravu nadzora.

Odredbom članka 31. stavka 1. i 2. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske propisano je:

(1) Odluke i rješenja Ustavnog suda obvezatni su i dužna ih je poštovati svaka fizička i pravna osoba.

(2) Sva tijela državne vlasti i lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su u okviru svoga ustavnog i zakonskog djelokruga provoditi odluke i rješenja Ustavnog suda.

Obvezatnost odluka Ustavnog suda odnosi se prvenstveno na osobe i tijela koja su odlučivala u predmetu u kojem je Ustavni sud zauzeo određeno shvaćanje. Međutim, postupanje u skladu sa shvaćanjima Ustavnog suda u postupcima pred sudovima, tijelima državne uprave i tijelima koja imaju javne ovlasti iziskuje načelo vladavine prava.

U navedenoj Odluci Ustavni sud je zauzeo stajališta koja će nužno utjecati na promjene postupanja u postupcima ukidanja rješenja po pravu nadzora prema Zakonu o gradnji.

## VII. ZAKLJUČAK



Predmet ukidanja po pravu nadzora mogu biti samo rješenja koja su konačna u upravnom postupku, a nema nikakve pravne smetnje da se po pravu nadzora ukine konačno rješenje koje je postalo i pravomoćno.

Iz navedenog slijedi da Ministarstvo može rješenjem o ukidanju po pravu nadzora ukinuti konačno rješenje prvostupanjskog tijela i u slučaju kada je kao nadležno drugostupanjsko tijelo tijekom žalbenog postupka rješavalo žalbu izjavljenu protiv tog rješenja i kada je svojim rješenjem žalbu odbilo. To znači da je Ministarstvo rješavajući žalbu propustilo utvrditi očitu povredu materijalnog zakona.

Time se izravno ugrožava pravna sigurnost građana, stranke koja je na temelju konačnog upravnog akta stekla određena prava.

Budući da se rješenjem o ukidanju po pravu nadzora ukidaju konačna rješenja samo u slučaju očite povrede materijalnog zakona, štiti se javni interes, a time i interes svih građana koje ugrožava takva povreda zakona. Međutim, načelo legitimnih očekivanja stranke koja je u zakonito provedenom postupku stekla određena prava (ishodila građevnu dozvolu, načelnu dozvolu, uporabnu dozvolu ili dozvolu za uklanjanje građevine) predmnijeva i izvjesne zakonske posljedice. Ovo načelo jamči da se nakon protoka određenog vremena intervencijom javne vlasti više ne može zadirati u stečena prava građana.

Ako se ima u vidu da konačno rješenje proizvodi pravne učinke bez obzira na dan donošenja, tek dostavom takvog rješenja stranci, smatram da u smislu osnovnih načela ZUP-a, koja trebaju biti temelj za tumačenje odredaba koje se odnose na izvanredne pravne lijekove, pod rokom u kojem se rješenje o ukidanju po pravu nadzora ima donijeti, treba podrazumijevati rok u kojem je to rješenje dostavljeno stranci. Navedeno također proizlazi i iz činjenice što ZUP uz otpremu rješenja ne vezuje ni u jednoj svojoj odredbi nikakve zakonske posljedice.

U svrhu osiguranja načela pravne sigurnosti i načela legitimnih očekivanja stranaka, da bi se pravodobnost donošenja rješenja o ukidanju po pravu nadzora vezivala uz datum kada je to rješenje otpremljeno prvostupanjskom tijelu, bilo bi potrebno takvu odredbu unijeti u sam zakon.

Takvu izmjenu općih pravila upravnog postupka zakonodavac je izričito unio u Zakon o pravima hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji ("Narodne novine", broj: 174/04) propisujući odredbom članka 131. stavka 2. tog Zakona da rok za reviziju završava na dan kada drugostupanjsko tijelo otpremi predmet prvostupanjskom tijelu.

U slučaju ukidanja po pravu nadzora prema Zakonu o gradnji, zakonodavac nije izrazio takvu volju.

Zbog toga smatram da nakon donošenja navedene Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, ne postoje zapreke za promjenu prakse Upravnog suda Republike Hrvatske u smislu utvrđivanja pravodobnosti donošenja rješenja o ukidanju po pravu nadzora prema Zakonu o gradnji, na način da se u rok od godine dana uračunava i dostava tog rješenja stranci.

U Zagrebu, 8. rujna 2006.

**SUDAC:**  
**Ana Berlengi Fellner**

[1] Zakon o općem upravnom postupku (“Sl.list FNRJ”, broj 52/56, “Sl.list SFRJ”, broj 10/65,18/65 - pročišćeni tekst, broj 4/77, 11/78, 32/78 - pročišćeni tekst, 9/86, 16/86-ispr., 47/86-pročišćeni tekst) Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj (“Narodne novine”, broj 53/91) preuzet je Zakon o općem upravnom postupku (“Sl. list SFRJ”, broj 47/86) s tim što su neke odredbe brisane, a neke izmijenjene.

Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-248/94 od 23.listopada 1996. (“Narodne novine”, broj 103/96) ukinuta je u članku 209. Zakona o općem upravnom postupku odredba stavka 3. druga rečenica i odredba stavka 4.

[2] Komentar Zakona o općem upravnom postupku, dr.Željko Dupelj i Zlatan Turčić, Organizator, Zagreb 2000.

Isto tako komentar Zakona o općem upravnom postupku, dr.sc. Pero Krijan, II. izdanje, Novi informator d.o.o., Zagreb, 2005.

[3] Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (“Narodne novine”, broj 99/99), Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (“Narodne novine”, broj 29/02), Ustavni zakon o Ustavnom sudu (pročišćeni tekst) (“Narodne novine”, broj 49/02)

[4] Ustav Republike Hrvatske objavljen je u “Narodnim novinama”, broj 56/90, 137/97, 8/98-pročišćeni tekst, 113/00, 124/00-pročišćeni tekst, 28/01, 41/01-pročišćeni tekst i 55/01 – ispr.