

Božo Gagro, dipl. iur.\*

## UPRAVNOSUDSKA PRAKSA U PRIMJENI ZAKONA O PROSTORNOM UREĐENJU I ZAKONA O GRADNJI

### 1. UVODNE NAPOMENE

Zakonski propisi kojima su uređena pitanja u vezi s planiranjem i uređivanjem prostora te izgradnjom objekata predstavljaju, neprijeporno, vrlo važne propise u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Ovo zbog toga, što dosljedna i pravilna primjena tih propisa ima pozitivnog odraza na sveukupni gospodarski razvoj države, a nepoštivanje propisa iz te oblasti i nepoduzimanje mjera prema onima koji te propise krše dovodi do štetnih posljedica ne samo na planu gospodarskog razvoja, već sveukupnog društvenog razvoja Republike Hrvatske kao demokratske, socijalne i pravne države u kojoj je vladavina prava Ustavom Republike Hrvatske<sup>[1]</sup> (dalje: Ustav) proglašena jednom od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava).

Iako su u Republici Hrvatskoj, ne samo od njenog osamostaljenja 1991. godine, već i ranije stalno postojali zakonski propisi kojima su uglavnom bila uređena sva pitanja u vezi s prostornim planiranjem i uređivanjem prostora te izgradnjom objekata, s propisanim pravnim mjerama prema onima koji te propise krše (Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora<sup>[2]</sup>, Zakon o izgradnji objekata<sup>[3]</sup>, Zakon o građenju<sup>[4]</sup>, Zakon o prostornom uređenju<sup>[5]</sup>, Zakon o gradnji iz 1999.<sup>[6]</sup> i Zakon o gradnji iz 2003.<sup>[7]</sup>), valja odmah napomenuti da postojanje takvih zakonskih propisa nije dovelo do uspostave reda u prostoru i eliminiranja već desetljećima prisutne pojave bespravne izgradnje objekata na području Republike Hrvatske. Kod toga valja naročito istaći da su posljednjih godina sve češći slučajevi bespravne izgradnje izuzetno vrijednih objekata u čiju su izgradnju uložena ogromna financijska sredstva. To pokazuje da bespravna izgradnja u novije vrijeme poprima poseban karakter, te da se više ne može govoriti o postupanju investitora iz nužde, radi gradnje «krova nad glavom», već o pojavi koju je u začecima trebalo suzbiti jer ima vrlo štetne i dalekosežne posljedice u sveukupnom funkcioniranju Republike Hrvatske kao pravne države. Naravno, kod toga je od posebnog značaja i uloga Upravnog suda Republike Hrvatske (dalje: Sud) koji rješava upravne sporove protiv konačnih upravnih akata donesenih u primjeni zakonskih propisa iz navedenih oblasti, ali se pri tome mora imati na umu da suzbijanje navedene pojave ne zavisi samo od zakonitog rada Suda, već ponajprije od pravovremenog, principijelnog i zakonitog postupanja svih nadležnih tijela, kao i od sveukupne aktivnosti društva na stvaranju sveopće društvene klime o nužnosti poštivanja propisa koje donose nadležna tijela u cilju ostvarivanja Ustava kojim je propisano da je svatko dužan držati se Ustava i zakona i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske (članak 5. stavak 2. Ustava).

Ne umanjujući ulogu i značaj Suda kod pravilne primjene zakonskih propisa iz oblasti prostornog uređenja i izgradnje objekata, potrebno je ipak napomenuti da najveća odgovornost za pravilnu primjenu i poštivanje tih propisa leži na tijelima državne uprave. Ovo zbog toga što nadležna državna tijela sudjeluju u postupku donošenja prostornih planova, izdaju dozvole (lokacijske i građevinske) za izgradnju objekata na zemljištu koje je tim planovima namijenjeno za izgradnju, te poduzimaju pravne mjere prema investitorima koji izgradnji objekata pristupaju bez prethodno izdane dozvole, ili pak tu izgradnju obavljaju protivno izdanoj dozvoli. Dakle, s obzirom na ulogu tijela državne uprave u primjeni zakonskih propisa iz oblasti prostornog uređenja i izgradnje objekata, izvan svake je sumnje da pravovremeno poduzimanje mjera od

strane nadležnih tijela državne uprave sprječava nastupanje štetnih posljedica nepoštivanjem i kršenjem tih propisa, a ulaganjem napora tih tijela za dosljednu i jednaku primjenu tih propisa u odnosu na sve subjekte daje se najbolji doprinos ostvarenju ustavnog načela ravnopravnosti i jednakosti svih pred zakonom.

Naravno, ostvarivanje ustavnog načela ravnopravnosti i jednakosti svih pred zakonom osigurava se i kroz sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata u slučajevima kada se povodom tužbi vode upravni sporovi protiv konačnih upravnih akata. Međutim, valja imati na umu da u velikom broju slučajeva ne dolazi do sudske kontrole zakonitosti upravnih akata donesenih u primjeni propisa iz naprijed navedenih oblasti jer upravni spor uopće nije pokrenut, ili pak nadležno tijelo državne uprave uopće nije donijelo rješenje u inspekcijskom postupku koji se vodi po službenoj dužnosti. To sve pokazuje kolika je odgovornost nadležnih tijela državne uprave u provođenju propisa iz oblasti prostornog uređenja i izgradnje objekata, čija se nedovoljna aktivnost i nedosljedno postupanje u primjeni ovih propisa ne može prikriti jer su posljedice takvog ponašanja svakome vidljive u prostoru.

## **2. PRAKSA SUDA U PRIMJENI ZAKONSKIH PROPISA IZ OBLASTI PROSTORNOG UREĐENJA I GRADNJE OBJEKATA**

Sud je tijekom višegodišnje primjene zakonskih propisa iz oblasti prostornog uređenja i gradnje objekata izrazio brojna pravna shvaćanja u vezi primjene tih propisa. Međutim, kada se radi o primjeni zakonskih propisa iz oblasti gradnje objekata, valja napomenuti da Sud, obzirom na ogroman broj predmeta i vremenski redoslijed rješavanja tih predmeta, još nije rješavao upravne sporove protiv konačnih upravnih akata donesenih u primjeni Zakona o gradnji iz 2003. godine i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o gradnji iz 2004. godine, te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju iz 2004. godine. Stoga će u nastavku izlaganja, kada je riječ o gradnji, biti riječi o sudskoj praksi vezanoj uz primjenu Zakona o gradnji iz 1999. godine i Zakona o građenju iz 1992. godine, naravno samo u odnosu na ona pitanja koja su kasnije donesenim zakonskim propisima ostala ustvari na isti način uređena kao i odredbama ranije važećih zakona, odnosno gdje ranije izražena pravna shvaćanja, po ocjeni autora ovog članka, nisu dovedena u pitanje kasnije donesenim propisima. To isto vrijedi i u odnosu na sudsku praksu vezanu uz primjenu zakonskih propisa iz oblasti prostornog uređenja tj. Zakona o prostornom uređenju, gdje još nema zabilježenih odnosno objavljenih pravnih shvaćanja vezanih uz primjenu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju iz 2004. godine.

## **3. SUDSKA PRAKSA U PRIMJENI ZAKONA O PROSTORNOM UREĐENJU**

U višegodišnjoj primjeni Zakona o prostornom uređenju (dalje: ZPU) prilikom rješavanja upravnih sporova protiv konačnih upravnih akata donesenih primjenom odredaba tog Zakona najviše dvojbi pojavilo se vezano uz odredbe članka 34. kojim je uređeno pitanje izdavanja lokacijske dozvole koja je prema izričitoj odredbi stavka 2. tog članka upravni akt.

Vezano uz primjenu odredaba članka 34. ZPU pojavilo se, prije svega pitanje tko sve može podnijeti zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole osim vlasnika nekretnina. U odnosu na ovo pitanje, u upravnosudskoj praksi zauzeto je slijedeće pravno shvaćanje.

**Zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole može podnijeti i osoba koja nije vlasnik nekretnine ako dokaže svoj pravni interes u odnosu na zatraženu izgradnju.** [\[8\]](#)

Što se tiče postojanja pravnog interesa za podnošenje zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole, odnosno za sudjelovanje u postupku izdavanja te dozvole u upravnosudskoj praksi izraženo je više pravnih shvaćanja

vezanih uz različite situacije u kojima je potrebno ishoditi lokacijsku dozvolu.

Vežano uz postojanje pravnog interesa za podnošenje zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole, u upravnosudskoj praksi pošlo se od toga da se u postupku izdavanja lokacijske dozvole ne razrješavaju imovinsko pravni odnosi na nekretninama, već da je te odnose potrebno definitivno razriješiti prije izdavanja građevinske dozvole na temelju koje investitor tek može pristupiti izgradnji objekta. Upravo zbog toga je i ocijenjeno da pitanje vlasništva na nekretnini nije presudno kod podnošenja zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole, već je bitno da li na strani podnositelja zahtjeva postoji pravni interes za izdavanje takve dozvole. Sukladno tome, u upravnosudskoj praksi zauzeta su slijedeća pravna shvaćanja:

**1. Zakupac koji koristi poslovni prostor u skladu s ugovorom o zakupu odnosno koji ima suglasnost zakupodavca za adaptaciju tog prostora ima pravni interes tražiti izdavanje lokacijske dozvole za tu adaptaciju.**<sup>[9]</sup>

**2. U slučaju nepostojanja putne veze između izgrađenih objekata javnoprmetne površine, vlasnicima objekata ne može se osporavati postojanje pravnog interesa za izdavanje lokacijske dozvole za izgradnju pristupnog puta tim objektima samo zato što bi taj pristupni put išao preko tuđeg zemljišta.**<sup>[10]</sup>

**3. Kada je potrebno formirati građevnu parcelu spajanjem jedne katastarske čestice i dijela druge katastarske čestice u skladu s dokumentom prostornog uređenja, nije odlučno ima li stranka koja je podnijela zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole za formiranje navedene parcele, suglasnost vlasnika pojedinih katastarskih čestica jer je to stvar rješavanja imovinsko pravnih odnosa koji se u lokacijskoj dozvoli ne rješavaju.**<sup>[11]</sup>

**4. Nema pravni interes za traženje lokacijske dozvole osoba koja nema suglasnost vlasnika za građenje građevine na tuđem zemljištu.**<sup>[12]</sup>

**5. Posjednik zemljišta ima pravni interes za sudjelovanje u postupku izdavanja lokacijske dozvole.**<sup>[13]</sup>

U primjeni članka 34. ZPU, a vezano uz postojanje pravnog interesa za sudjelovanje u postupku izdavanja lokacijske dozvole u upravno sudskoj praksi se postavilo i pitanje da li jedinice lokalne samouprave imaju pravo sudjelovanja u upravnom postupku izdavanja lokacijske dozvole građaninu ili pravnoj osobi. Vežano uz ovo pitanje, u upravnosudskoj praksi zauzeto je slijedeće pravno shvaćanja:

**Zakonsko ovlaštenje jedinice lokalne samouprave za obavljanje poslova kojima se osiguravaju uvjeti za uređenje prostora i urbanističko planiranje te zaštita čovjeka i okoliša, ne daje tim jedinicama pravo na sudjelovanje u upravnom postupku izdavanja lokacijske dozvole građaninu ili pravnoj osobi.**<sup>[14]</sup>

Kod zauzimanja ovakvog shvaćanja pošlo se od toga da ZPU izrijekom ne propisuje tko je sve stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole, pa se imala u vidu odredba članka 49. Zakona o općem upravnom postupku<sup>[15]</sup> koji se primjenjuje u postupku izdavanja lokacijske dozvole, a kojom odredbom je propisano da je stranka u upravnom postupku osoba u povodu čijeg zahtjeva je postupak pokrenut, osoba protiv koje se vodi postupak i osoba koja ima pravo sudjelovati u postupku radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa. Sud je ocijenio da se izdavanjem lokacijskih dozvola građanima i pravnim osobama za izgradnju raznih objekata

na području jedinice lokalne samouprave ne dira u bilo kakvo pravo ili pravni interes te jedinice, osim kada se eventualno planiranim zahvatom u prostoru utječe na imovinu te jedinice kada i ta jedinica, kao i svaka druga osoba, ima pravo sudjelovati u postupku izdavanja lokacijske dozvole. Sama činjenica što jedinice lokalne samouprave prema odredbama Ustava i ZPU-a obavljaju poslove vezane uz prostorno planiranje i uređenje prostora ne daje, po ocjeni Suda, jedinici lokalne samouprave svojstvo stranke u upravnim postupcima u kojima se povodom zahtjeva fizičkih i pravnih osoba donose pojedinačni upravni akti, niti se s obzirom na ustavno i zakonsko ovlaštenje za obavljanje tih poslova može zaključivati da je u tome sadržan pravni interes jedinice lokalne samouprave za sudjelovanje u upravnim postupcima u kojima se donose pojedinačni upravni akti.

Međutim, valja napomenuti da je naprijed citiranim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o gradnji iz 2004. godine, koji je stupio na snagu 29. srpnja 2004. godine, izričito propisano da je stranka u postupku izdavanja građevne dozvole i jedinica lokalne samouprave na čijem se području građevina gradi (novi članak 98. stavak 1. Zakona o gradnji). Istog dana, kada je stupio na snagu navedeni Zakon, stupio je na snagu i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju iz 2004. godine, koji ne propisuje tko sve ima svojstvo stranke u postupku izdavanja lokacijske dozvole.

Polazeći od toga da su postupak izdavanja lokacijske dozvole i postupak izdavanja građevinske dozvole međusobno usko povezani, postavlja se pitanje zbog čega ZPU i Zakona o gradnji nisu međusobno usklađeni glede zakonskog uređivanja ovog pitanja. Ta neusklađenost ovih zakona te činjenica da Zakon o gradnji jedinici lokalne samouprave priznaje svojstvo stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole, nametnut će, neprijeporno, ponovnu raspravu o tome kakav je položaj jedinice lokalne samouprave u postupku izdavanja lokacijske dozvole.

Prilikom ocjene zakonitosti konačnih upravnih akata donesenih temeljem članka 34. ZPU, a vezano za izdavanje lokacijskih dozvola za rekonstrukciju postojećih objekata, u upravnom sporu postavilo se pitanje da li se lokacijska dozvola za rekonstrukciju objekta može izdati ako je taj objekt ili njegov dio izgrađen bez građevinske dozvole ili protivno građevinskoj dozvoli. Vezano uz ovo pitanje, zauzeto je slijedeće pravno shvaćanje:

**Nema uvjeta za izdavanje lokacijske dozvole za rekonstrukciju stambenog objekta ako je taj objekt ili njegov dio izgrađen bez građevne dozvole ili protivno građevnoj dozvoli.**[\[16\]](#)

Polazeći od toga da se prema odredbama članka 34. ZPU lokacijska dozvola izdaje na temelju dokumenta prostornog uređenja, a imajući u vidu da se tim dokumentom propisuje i maksimalna izgrađenost građevinske parcele, prilikom rješavanja upravnih sporova otvorilo se i pitanje izračuna maksimalne izgrađenosti građevinske parcele kada se radi o izdavanju lokacijske dozvole za dogradnju postojećeg objekta ili pak za izgradnju objekta na parceli na kojoj već postoji izgrađen jedan objekt. Vezano uz ovo pitanje, u upravnosudskoj praksi zauzeta su slijedeća pravna shvaćanja:

**1. U slučaju dogradnje objekta, za izračun maksimalne izgrađenosti parcele potrebno je uzeti kako površinu postojećeg objekta koji se dograđuje, tako i predviđenu dogradnju u odnosu na ukupnu površinu građevinske parcele.**[\[17\]](#)

**2. Za izračun postotka bruto izgrađenosti građevinske parcele uzima se, uz objekt koji je predmet lokacijske dozvole, i postojeći objekt izgrađen temeljem odobrenja.**[\[18\]](#)

Prema odredbama ZPU u postupku izdavanja lokacijske dozvole tijelo državne uprave nadležno za

izdavanje te dozvole pribavlja od nadležnih tijela državne uprave odnosno pravnih osoba s javnim ovlastima suglasnosti, uvjete, potvrde, mišljenja i druge akte kada je to određeno posebnim propisima (članak 38.). Ti akti koji se prikupljaju od nadležnih tijela državne uprave odnosno pravnih osoba s javnim ovlastima odnose se na određivanje elemenata zahvata u prostoru propisanih člankom 36. stavkom 1. ZPU, koji se moraju odrediti u lokacijskoj dozvoli. Vezano uz ove akte, u upravnosudskoj praksi postavilo se pitanje pravne prirode tih akata, tj. da li se ti akti mogu smatrati upravnim aktima. Ovo pitanje postavilo se iz razloga što su pojedini donositelji takvih akata te akte katkada donosili u obliku rješenja. Polazeći od toga da se suglasnostima, uvjetima, potvrđama i mišljenjima, koje nadležna tijela državne uprave odnosno pravne osobe s javnim ovlastima dostavljaju tijelu državne uprave nadležnom za izdavanje lokacijske dozvole, ne rješava o pravu podnositelja zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole, nego ti akti služe za određivanje elemenata zahvata u prostoru koji moraju biti određeni lokacijskom dozvolom, u upravnosudskoj praksi izraženo je slijedeće pravno shvaćanje:

**Mišljenja koja u postupku izdavanja lokacijske dozvole daju upravna tijela nisu upravni akti, već jedan od uvjeta za određivanje elemenata zahvata u prostoru.** [\[19\]](#)

S obzirom na odredbu članka 36. ZPU, prema kojoj lokacijskom dozvolom, ovisno o vrsti zahvata u prostoru, mora biti određen način i uvjeti priključenja građevne čestice, odnosno građevine na javnoprometnu površinu i komunalnu infrastrukturu, prilikom rješavanja upravnih sporova vezanih uz rješavanje zahtjeva za izdavanje lokacijskih dozvola postavilo se pitanje da li se lokacijska dozvola za rekonstrukciju postojećeg objekta može izdati u slučaju kada taj objekt ima pristup na javnoprometnu površinu ranije zasnovanom služnošću prolaza. U vezi s ovim pitanjem zauzeto je slijedeće pravno shvaćanje:

**Kada se lokacijska dozvola traži za rekonstrukciju – sanaciju građevine, pravo služnosti s postojećim kolnikom i pješačkim prolazom, uknjiženo u zemljišnoj knjizi, ima se smatrati pristupom na predmetnu parcelu ako je to u skladu s dokumentima prostornog uređenja.** [\[20\]](#)

Posebnu pažnju kod raspravljanja o provedbi ZPU zaslužuju, svakako, odredbe članka 43a. tog Zakona, koje propisuju donošenje posebnog rješenja o utvrđivanju građevne čestice u slučaju kada za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica ili zemljište nužno za redovnu uporabu građevine. Kao što je iz sadržaja odredaba tog članka vidljivo, to rješenje donosi se u tri slučaja:

- ako su na istoj katastarskoj čestici izgrađene dvije ili više građevina koje građevinski, funkcionalno ili tehničko tehnološki nisu cjelina,
- ako je građevina izgrađena na katastarskoj čestici čija je površina veća od površine nužne za redovnu uporabu građevine i
- kada je postojeća katastarska čestica, na kojoj je izgrađena građevina, takva da se ne može smatrati zemljištem nužnim za redovnu uporabu građevine.

Navedene zakonske odredbe ugrađene su u ZPU Zakonom o izmjenama i dopunama ZPU iz 2004. godine prije čijeg donošenja je to pitanje bilo uređeno u ranijem članku 43. stavku 2. ZPU, koji je glasio:

«Kada je za postojeću građevinu za koju nije utvrđena građevna čestica potrebno utvrditi zemljište nužno za redovnu uporabu te građevine, oblik i veličinu te građevne čestice određuje tijelo državne uprave iz članka 35. ovoga Zakona.»

U primjeni citirane zakonske odredbe u upravnosudskoj praksi zauzeto je slijedeće pravno shvaćanje:



**Ukoliko je za postojeću zgradu određena građevinska parcela prilikom izdavanja građevne dozvole, ta se parcela smatra zemljištem koje je određeno za redovnu upotrebu zgrade, pa ponovno određivanje zemljišta koje pripada zgradi više nije dopustivo.** [\[21\]](#)

Vezano uz odredbe naprijed citiranog članka 43a. ZPU-a, koji ustvari preciznije uređuje pitanje koje je bilo uređeno u ranijem članku 43., valja napomenuti da je donošenje rješenja kojim se utvrđuje zemljište koje služi za redovnu uporabu građevine bilo propisano prvi puta još u pravnom sustavu bivše Socijalističke Republike Hrvatske. Međutim, u tom sustavu postojalo je društveno vlasništvo i donošenje takvih zakonskih odredaba imalo je isključivo za cilj sprječavanje prometa neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, koje je prema tada važećim propisima bilo izvan pravnog prometa, osim među taksativno navedenim srođnicima. Kako više ne postoji društveno vlasništvo, već samo pravo vlasništva koje je prema Ustavu nepovredivo, i koje se, uz naknadu tržišne vrijednosti, može oduzeti ili ograničiti samo ako je to u interesu Republike Hrvatske, to se osnovano može postaviti pitanje potrebe opstanka ovakvih zakonskih odredaba u pravnom sustavu Republike Hrvatske, osim eventualno u slučaju kada vlasnik objekta izgrađenog na velikoj parceli želi otuđiti taj objekt, ali ne i cjelokupnu površinu parcele, nego jedan njezin dio želi i dalje zadržati u svom vlasništvu. U svim drugim slučajevima, bilo da se radi o zemljištu koje nije u vlasništvu vlasnika postojećeg objekta, ili o zemljištu koje je u njegovom vlasništvu, donošenje rješenja, po mišljenju autora ovog teksta, nema nikakve svrhe. Naime, ako se radi o zemljištu koje je u vlasništvu druge osobe, vlasnik postojeće građevine ne može ostvariti nikakva prava na tom zemljištu, bez pristanka vlasnika tog zemljišta, bez obzira na donošenje rješenja kojim će se utvrditi da takvo zemljište služi za redovnu upotrebu postojeće građevine. Ako se pak radi o slučaju kada je vlasnik građevine istovremeno i vlasnik zemljišta za koje se rješenjem utvrđuje da služi za redovnu uporabu građevine, tada se postavlja pitanje svrsishodnosti donošenja takvog rješenja, osim u naprijed navedenom slučaju kada vlasnik građevine želi otuđiti građevinu, a jedan dio čestice na kojoj je sagrađena građevina želi zadržati u svom vlasništvu.

#### **4. SUDSKA PRAKSA U PRIMJENI ZAKONA O GRADNJI**

Što se tiče upravnosudske prakse u vezi primjene Zakona o gradnji (dalje: ZG) iz 2003. godine, valja napomenuti da još nema zabilježenih i objavljenih pravnih shvaćanja u vezi primjene odredaba tog Zakona i odredaba koje su u ZG ugrađene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o gradnji iz 2004. godine (dalje: ZID ZG) obzirom da se u Sudu nalazi ogroman broj predmeta u kojima su pokrenuti upravni sporovi pa rješavanje upravnih sporova protiv konačnih upravnih akata donesenih primjenom odredaba ZG iz 2003. i ZID ZG iz 2004. još nije u tijeku. Stoga će u nastavku izlaganja biti govora o upravnosudskoj praksi u primjeni odredaba ZG iz 1999. i Zakona o građenju iz 1992. (dalje: ZG iz 1992. godine) u odnosu na pitanja vezana uz gradnju koja su suštinski bila uređena na isti način kao i kasnije donesenim zakonima, s osvrtom na neka pitanja i dvojbe koje su se Sudu pojavljivale prilikom rješavanja upravnih sporova.

U nastavku izlaganja iznose se neka značajnija pravna shvaćanja koja su izražena u primjeni ZG iz 1999. godine i ZG iz 1992. godine. Vezano uz izdavanje građevinske dozvole primjenom odredaba navedenih zakona, izražena su slijedeća pravna shvaćanja:

**1. Ne može se izdati građevna dozvola za izgradnju građevine na zemljištu u slučaju zabilježbe privremene mjere zabrane raspolaganja zemljištem.** [\[22\]](#)

**2. U postupku izdavanja građevne dozvole za rekonstrukciju građevine potrebno je dokazati pravo vlasništva (ili pravo građenja) cijele građevinske parcele oblikovane u skladu s lokacijskom dozvolom.** [\[23\]](#)

3. U postupku izdavanja građevne dozvole treba ocijeniti da li se pred namjenom postojećega stambenog prostora u poslovni bitno promijenio dotadašnji način izvršavanja ovlasti u pogledu prava služnosti, jer bi u takvom slučaju građevna dozvola mogla biti izdana samo uz sporazum vlasnika poslužne stvari.<sup>[24]</sup>

4. Građevna dozvola koja je izdana temeljem lokacijske dozvole koja je poništena u upravnom sporu, ne može se ocijeniti zakonitom.<sup>[25]</sup>

5. Ako je pravo vlasništva ograničeno pravom služnosti, ne može se izdati građevna dozvola za građevinu koja bi bitno otežala izvršavanje služnosti. Za ocjenu o kakvom se ograničenju služnosti radi te da li bi gradnja bitno otežala izvršavanje služnosti u slučaju spora nadležan je odlučiti redovni sud.<sup>[26]</sup>

6. Važenje građevne dozvole ne može se produžavati nakon što je istekao rok važenja dozvola (dvije godine od dana pravomoćnosti).<sup>[27]</sup>

7. Na objekte koji su izgrađeni za potrebe gradilišta – barake i slično ne odnosi se odredba kojom je propisano da se građevine, koje su sagrađene bez građevne dozvole do 15. veljače 1968. godine, smatraju izgrađenima na temelju građevne dozvole.<sup>[28]</sup>

8. Kada se u ponavljanju postupka odlučuje o građevnoj dozvoli, treba primijeniti propise koji su bili na snazi u vrijeme njezina donošenja što se odnosi i na prostorne planove.<sup>[29]</sup>

9. Dokazom vlasništva radi građenja na pomorskom dobru može se smatrati samo koncesija na temelju Pomorskog zakonika.<sup>[30]</sup>

Vezano uz izdavanje građevinske dozvole prilikom rješavanja upravnih sporova razmatrano je i pitanje izdavanja građevinske dozvole za objekt koji je već izgrađen tj. u slučaju kada je investitor odnosno vlasnik objekta podnio zahtjev za izdavanje građevinske dozvole radi legalizacije tog objekta. U vezi s tim zauzeto je slijedeće pravno shvaćanje:

**Okolnost što je objekt za koji se izdaje građevna dozvola već izgrađen, ne predstavlja pravnu zapreku za izdavanje građevne dozvole.**<sup>[31]</sup>

Iako je navedeno pravno shvaćanje izraženo vezano uz primjenu Zakona o gradnji iz 1999. godine, ovakvo pravno shvaćanje ne proturječi niti odredbama ZG iz 2003. odnosno ZID ZG iz 2004. godine.

Naime, prema odredbama članka 90. stavka 2. važećeg ZG, ako je na građevnoj čestici započeta izgradnja građevine ili je građevina izgrađena bez građevinske dozvole, u postupku izdavanja građevinske dozvole utvrđuje se i usklađenost izvedenih radova, odnosno građevine s glavnim projektom. Prema odredbi stavka 4. istog članka tog Zakona ako se u slučaju iz stavka 2. ovog članka utvrdi da izvedeni radovi, odnosno građevina nisu u skladu s glavnim projektom, tijelo graditeljstva odbit će zahtjev za izdavanje građevinske dozvole.

Prema tome, sukladno citiranim odredbama važećeg ZG, nema pravne zapreke da se u slučaju da je građevina izgrađena prije podnošenja zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole ta dozvola izda, ukoliko su

izvedeni radovi odnosno građevina u skladu s glavnim projektom, što će, svakako, u izvjesnoj mjeri doprinijeti sređivanju postojećih protupravnih odnosa na izgrađenom građevinskom zemljištu s obzirom da je jedan broj objekata izgrađen u skladu s prostornim planovima pa se za takve objekte mogu utvrditi lokacijski uvjeti i izraditi projektna dokumentacija u skladu s tim uvjetima i već izvedenim radovima na izgradnji objekata.

Prilikom rješavanja upravnih sporova vezanih uz izdavanje građevinskih dozvola Sud se bavio i pitanjem izdavanja građevinske dozvole za rekonstrukciju posebnog dijela zgrade u slučaju kada je zgrada u vlasništvu više osoba, a vlasnik određenog posebnog dijela zgrade želi pristupiti rekonstrukciji svog dijela. S tim u vezi u upravnosudskoj praksi zauzeto je slijedeće pravno shvaćanje:

**Kada se izdaje građevna dozvola za rekonstrukciju koja se izvodi unutar posebnog dijela nekretnine u vlasništvu investitora, tada za zadiranje u nosivi dio zgrade koji se nalazi u stanu, vlasništvu investitora, nije potrebno pribaviti suglasnost svih suvlasnika, jer se ne radi o zajedničkom dijelu zgrade.** [\[32\]](#)

Kod zauzimanja navedenog pravnog shvaćanja pošlo se od odredaba članka 82. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima [\[33\]](#), kojim su uređena pitanja u vezi promjene stanja na nekretninama na kojima postoji suvlasništvo, posebno od odredbe stavka 1. tog članka koji propisuje ovlaštenja suvlasnika na čijem je suvlasničkom dijelu uspostavljeno vlasništvo određenoga posebnog dijela nekretnine. Ocijenjeno je da iz citirane zakonske odredbe proizlazi da je u slučaju rekonstrukcije posebnog dijela zgrade potrebna suglasnost suvlasnika zgrade samo u slučaju kada se rekonstrukcijom dira u **zajedničke** dijelove zgrade, **a ne i u nosivi dio zgrade koji se nalazi unutar posebnog dijela** čijoj se rekonstrukciji namjerava pristupiti.

Vezano uz primjenu zakonskih propisa kojima su uređena pitanja u vezi s izgradnjom objekata, valja napomenuti da se pri rješavanju upravnih sporova Sud posebno bavio pitanjem ovlaštenja građevinskog inspektora u slučajevima kada se radi o objektima koji su upisani u zemljišne knjige, a za izgradnju takvih objekata nikada nije izdana građevinska dozvola. Ovo, naravno, samo kada su u pitanju objekti izgrađeni poslije 15. veljače 1968. godine jer u odnosu na objekte izgrađene prije navedenog dana inspektor nema ovlaštenja za postupanje, osim u slučaju kada se pristupa rekonstrukciji takvih objekata pa se utvrdi da vlasnik nema građevinsku dozvolu za rekonstrukciju ili pak kod rekonstrukcije odstupa od građevinske dozvole.

Vezano uz ovlaštenje građevinskog inspektora za poduzimanje mjera u odnosu na objekte koji su upisani u zemljišne knjige, u upravnosudskoj praksi zauzeto je slijedeće pravno shvaćanje:

**Građevinski inspektor ne može temeljem članka 58. Zakona o građenju narediti uklanjanje građevine koja se gradi ili je izgrađena bez građevne dozvole ako je ta građevina upisana u zemljišnoj knjizi, osim u slučaju kada je u zemljišnim knjigama izvršena zabilježba da je ta građevina upisana bez uporabne dozvole.** [\[34\]](#)

Kao što je iz citiranog pravnog mišljenja i vidljivo, ovo je pravno mišljenje zauzeto kod ocjene zakonitosti konačnih upravnih akata donesenih primjenom odredaba ZG iz 1992. godine, kojim je u članku 55. stavku 3. bilo propisano da u provođenju nadzora građevinski inspektor ili nadzornik može postupati u smislu ovlaštenja iz tog Zakona i u slučaju kada je građevina upisana u zemljišne knjige, a u istima je izvršena zabilježba da je ta građevina upisana bez uporabne dozvole. S obzirom na takvu zakonsku odredbu, ocijenjeno je da građevinski inspektor nema ovlaštenje narediti uklanjanje građevine koja je upisana u zemljišne knjige, bez obzira što je građevina izgrađena bez građevne dozvole, ukoliko u zemljišnim knjigama nije zabilježeno da je ta građevina upisana bez uporabne dozvole.



Daljnja opstojnost ovakvog pravnog shvaćanja dovedena je u pitanje donošenjem ZID ZG iz 2004., kojim je izričito propisano da upisi u zemljišnu knjigu objekata izgrađenih bez građevne dozvole, ukoliko u posjedovnici zemljišne knjige nije zabilježeno da takva dozvola nije priložena, ne proizvode pravne učinke (članak 141. stavak 6. ZG). Stoga će Sud prilikom rješavanja upravnih sporova protiv konačnih upravnih akata, donesenih primjenom odredaba ZID ZG iz 2004. morati preispitati svoje ranije zauzeto pravno shvaćanje te ovlaštenja građevinskog inspektora sagledati u skladu s danas važećim propisima kojima su uređena pitanja ovlaštenja građevinskog inspektora i upis objekta u zemljišne knjige za koji ne postoji uporabna ili građevinska dozvola.

## 5. ZAKLJUČNE NAPOMENE

U uvjetima čestih izmjena propisa o prostornom uređenju i gradnji objekata teško je uopće govoriti o nekoj stalnijoj i za duže vrijeme nepromjenljivoj upravnosudskoj praksi u primjeni tih propisa.

Naprijed izložena pravna shvaćanja, niti predstavljaju sva shvaćanja koja je Sud zauzimao u primjeni propisa koje je u ovoj oblasti Republika Hrvatska donijela nakon svog osamostaljenja (takvih shvaćanja je bio daleko veći broj), a niti postojeća praksa Suda predstavlja nešto što ne bi bilo podložno promjenama i preispitivanju pravilnosti odnosno daljnje opstojnosti pojedinih do sada zauzetih pravnih shvaćanja. Ovo pogotovo kada se ima u vidu da još uvijek nema nikakve upravnosudske prakse u primjeni najnovijih propisa o prostornom uređenju i gradnji objekata.

Primjena najnovijih propisa iz ove oblasti dovest će, neprijeporno, do promjene nekih do sada zauzetih pravnih shvaćanja, iz jednostavnog razloga što su neka pitanja novim propisima drukčije uređena. Ovdje se, prije svega, misli na ona pravna shvaćanja koja su zauzimana i obznanjena, a u kojima se u ovom tekstu uopće ne govori, što, naravno, ne isključuje nužnost promjene i nekih naprijed navedenih pravnih shvaćanja prilikom primjene najnovijih propisa iz oblasti prostornog uređenja i gradnje objekata, ukoliko se ocijeni da pojedino ranije zauzeto pravno shvaćanje ne odražava sadržaj i intenciju najnovijih propisa.

---

\* Božo Gagro, sudac Upravnog suda Republike Hrvatske

[1] 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.

[2] Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora objavljen je u "Narodnim novinama", broj 54/80, 16/89, 18/89, 34/91, 61/91 i 59/93.

[3] Zakon o izgradnji objekata objavljen je u "Narodnim novinama", broj 52/81, 12/82, 47/86, 54/86-pročišćeni tekst, 18/87, 42/88, 29/89, 33/89 i 34/91.

[4] Zakon o građenju objavljen je u "Narodnim novinama", broj 77/92, 26/93 i 33/95.

[5] Zakon o prostornom uređenju objavljen je u "Narodnim novinama", broj 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04.

[6] Zakon o gradnji iz 1999. objavljen je u "Narodnim novinama", broj 52/99, a njegove izmjene i dopune u "Narodnim novinama" broj 75/99, 117/01 i 47/03.

[7] Zakon o gradnji iz 2003. objavljen je u "Narodnim novinama", broj 175/03, a njegove izmjene i dopune u "Narodnim novinama", broj 100/04

[8] Izbor odluka Upravnog suda Republike Hrvatske (dalje: Izbor odluka)1996., str. 35.

[9] Izbor odluka 1997., str. 41.

[\[10\]](#) Izbor odluka 1998., str. 60.

[\[11\]](#) Izbor odluka 1999., str. 45.

[\[12\]](#) Izbor odluka 1999., str. 44.

[\[13\]](#) Izbor odluka 1999., str. 46.

[\[14\]](#) Izbor odluka 1999., str. 47.

[\[15\]](#) Zakon o općem upravnom postupku preuzet je u pravni sustav Republike Hrvatske iz zakonodavstva bivše SFRJ Zakonom o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj ("Narodne novine", broj 53/91), i to prema pročišćenom tekstu kakav je utvrđen 1986. godine i objavljen u «Službenom listu» SFRJ broj 47/86 prilikom preuzimanja tog bivšeg saveznog zakona u pravni sustav Republike Hrvatske neke njegove odredbe su brisane, a neke izmijenjene, odnosno dopunjene. Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-248/94 od 13. studenog 1996. godine (NN broj 103/96) ukinuta je odredba članka 209. stavka 3. Zakona o općem upravnom postupku.

[\[16\]](#) Izbor odluka 1998., str. 63.

[\[17\]](#) Izbor odluka 2002., str. 72.

[\[18\]](#) Izbor odluka 2000., str. 134.

[\[19\]](#) Zaključak sjednice sudaca Upravnog suda Republike Hrvatske, održane 11. prosinca 2001., objavljen u Izboru odluka 2001., str. 13.

[\[20\]](#) Izbor odluka 2000., str. 135.

[\[21\]](#) Izbor odluka 2002., str. 73.

[\[22\]](#) Izbor odluka 1999., str. 51.

[\[23\]](#) Izbor odluka 1999., str. 52.

[\[24\]](#) Izbor odluka 1999., str. 53.

[\[25\]](#) Izbor odluka 2002., str. 76.

[\[26\]](#) Izbor odluka 1998., str. 52.

[\[27\]](#) Izbor odluka 1996., str. 47.

[\[28\]](#) Izbor odluka 1999., str. 54.

[\[29\]](#) Izbor odluka 1998., str. 51.

[\[30\]](#) Izbor odluka 1996., str. 36.

[\[31\]](#) Izbor odluka 2004., str. 92.

[\[32\]](#) Izbor odluka 2003., str. 94.

[\[33\]](#) Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima objavljen je u "Narodnim novinama" broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00 i 114/01).

[\[34\]](#) Zaključak sjednice sudaca Upravnog suda Republike Hrvatske, održane 30.6.2000., objavljen u Izboru odluka 2000., str. 140.