

Dr. sc. Tatjana Josipović, redoviti profesor
Dr. sc. Hano Ernst, izvanredni profesor
na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

Grad Slavonski Brod
Upravni odjel za graditeljstvo, prostorno
uređenje i zaštitu okoliša
Vukovarska 1, 35000 Slavonski Brod
Vaš znak: MB2546086

Zagreb, 7. svibnja 2018.

Poštovani,

Povodom vašeg zahtjeva za pravnim mišljenjem vezanim na izdavanje građevinske i uporabne dozvole za rekonstrukciju državne ceste, u nastavku se razmatraju pravna pitanja prema vašem traženju.

A. Činjenično stanje

Iz priložene dokumentacije proizlazi da je podnositelj RIMC d.o.o., za projektiranje i nadzor iz Svetе Nedjelje, dana 31. ožujka 2017. podnio Upravnom odjelu za graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša Grada Slavonskog Broda zahtjev za izdavanje (izmjenu i/ili dopunu) građevinske dozvole za građevinu označenu kao „Prodavaonica prehrambenih i neprehrambenih proizvoda“ na k. č. br. 5789/32 k.o. Slavonski Brod te da je povodom istog izdana građevinska dozvola kl. UP/I-361-03/17-01/000037 urbr. 2187/01-10-17-0009 od 28. travnja 2017. od strane Grada Slavonskog Broda, Upravnog odjela za graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša.

U citiranoj je dozvoli dozvoljena gradnja građevine gospodarske namjene, pretežito poslovne trgovačke djelatnosti – Prodavnica prehrambenih i neprehrambenih proizvoda, građevina 2. skupine na k. č. br. 5789/32 (nastalom spajanjem katastarskih čestica k. č. br. 5789/27, 5789/32 i 5789/33) k. o. Slavonski Brod u skladu s glavnim projektom, zajedničke oznake ZOP: SB 17-001, koji je sastavni dio citirane građevinske dozvole za koji je glavni projekt projektant Dušan Bošnjak (točka I. izreke). U točki II. izreke navedeno je „Napomena: u obuhvat ovog zahvata u prostoru je i izvođenje radova na pristupu na predmetnu građevnu česticu s postojeće kolne površine k. č. br. 6306/1 k.o. Slavonski Brod (Osječka ulica)“.

Kao sastavni dio citirane građevinske dozvole priložen je glavni projekt zajedničke oznake ZOP: SB 17-001, projektanta Dušana Bošnjaka, koji je potvrđen, između ostalog i potvrdom Hrvatskih cesta d.o.o. kl. 361-01/15-04/3 urbr. 345-555/549/17-8 od 27. ožujka 2017., kojim se potvrđuje da je glavni građevinski projekt – projekt niskogradnje „Prodavaonica prehrambenih i neprehrambenih proizvoda Lidl“ zajedničke oznake ZOP: SB 17-001, broj TD 17/001-4 „za izgradnju priključka i rekonstrukciju državne ceste DC 423, dionica 001 od km 0+277 do 0+367 (Osječka ulica) na k. č. br.: 6306/1 k. o. Slavonski brod“ u skladu sa izmjenom i dopunom posebnih uvjeta građenja kl. 361/0115-04/3, urbr. 345-555/549/16-6 od 22. srpnja 2016. uz obvezu ishođenja suglasnosti Hrvatskih cesta d.o.o. sukladno odredbama čl. 55. i 57. Zakona o cestama (NN 64/11) te građevinske dozvole i elaborata privremene regulacije prometa.

Protiv citirane građevinske dozvole nije izjavljena žalba.

Rješenjem o izmjeni i dopuni građevinske dozvole Grada Slavonskog Broda, Upravnog odjela za graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša, kl. UP/I-361-03/17-01/000037 urbr. 2187/01-10-17-0009 od 1. kolovoza 2017. ista je građevinska dozvola izmijenjena i dopunjena.

Protiv istog rješenja nije izjavljena žalba.

Protiv citirane građevinske dozvole je 2. studenog 2017. po službenoj dužnosti doneseno rješenje o obnovi postupka kl. UP/I-361-04/17-01/7 urbr. 2178/01-10-17-1, te je odgođeno njezino izvršenje. Obnova je dopuštena pozivom na dvije zakonske osnove: 1. jer da se saznalo za nove činjenice ili stekla mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi s već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drukčijeg rješenja da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni, odnosno upotrijebjeni u prijašnjem postupku (čl. 123. st. 1. t. 1. ZUP-a¹), te 2. jer da je rješenje povoljno za stranku doneseno na temelju neistinitih navoda stranke kojima je službena osoba dovedena u zabludu (čl. 123. st. 1. t. 2. ZUP-a).

U obrazloženju citiranog rješenja o obnovi navodi se da je samim time što je sastavni dio izdane građevinske dozvole i projektna dokumentacija u kojoj je predviđena rekonstrukcija i proširenje DC 423 na k. č. br. 5306/1 k. o. Slavonski Brod postoji vjerljivost da bi se ista mogla tumačiti kao građevinska dozvola za rekonstrukciju ceste. Pored toga, navodi se da je tijekom vođenja postupka izdavanja građevinske dozvole službena osoba utvrdila da postoji mogućnost priključenja građevne čestice, odnosno građevine, na rekonstruiranu prometnu površinu obzirom da je projektnom dokumentacijom predviđena ista, a u glavnom projektu, iz veljače 2017. Maje Štrumberger, navedeno da će se na zahtjev investitora uporabna dozvola za rekonstrukciju i proširenje DC 423 izdati neovisno, prije dovršetka građenja prodavaonice, što da je sukladno čl. 110. st. 2. ZG-a² razlog za izdavanje građevinske dozvole. Nadalje se navodi da je investitor podnio zahtjev za izdavanje uporabne dozvole te da je zakazan i održan tehnički pregled građevine 27. listopada 2017. povodom kojeg je utvrđeno da je građevina priključena na rekonstruiranu prometnu površinu, a da za istu rekonstrukciju nije izdana građevinska niti uporabna dozvola, usprkos navodu u glavnom projektu da će se uporabna dozvola za rekonstrukciju i proširenje DC 423 izdati neovisno, prije dovršetka građenja prodavaonice. Konačno se navodi da je na naknadno Završno izvješće nadzornog inženjera dopunjeno podacima o podizvođaču i nadzornom inženjeru građevinskih radova niskogradnje na rekonstrukciji i proširenju DC 423, koja dopuna da je dovela u pitanje za što je zatraženo izdavanje uporabne dozvole, te da je time namjerno službena osoba dovedena u zabludu.

Citirano prvostupanjsko rješenje poništeno je rješenjem Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja kl. UP/II-361-03/17-02/403 urbr. 531-05-2-2-17-2 od 28. studenog 2017. U obrazloženju drugostupanjskog rješenja navodi se da okolnosti navedene u obrazloženju prvostupanjskog rješenja ne predstavljaju nove činjenice ili nove dokaze, kao niti neistinite navode stranke zbog kojih je službena osoba dovedena u zabludu, a koji bi u smislu čl. 123. st. 1. podst. 1. ZUP-a mogle biti razlogom za obnovu i koje nisu bile poznate prvostupanjskom tijelu u vrijeme vođenja postupka te donošenja građevinske dozvole, te da ako postupak nije pravilno proveden u cilju pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja i primjene materijalnog propisa, da ta okolnost ne može biti razlog obnove postupka s osnova navedene zakonske odredbe.

¹ Zakon o općem upravnom postupku (ZUP), NN 47/09.

² Zakon o gradnji (ZG), NN 153/13, 20/17.

Protiv citiranog drugostupanjskog rješenja podnesena je tužba Upravno sudu u Osijeku, a koji postupak nije pravomoćno okončan.

Iz dokumentacije koja je priložena također proizlazi da je dana 2. siječnja 2018. Grad Slavonski Brod, Upravni odjel za graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša donio rješenje kl. UP/I-361-08/18-01/1 urbr. 2178/01-10-18-1 kojim je po službenoj dužnosti poništio pravomoćnu i izvršnu građevinsku dozvolu kl. UP/I-361-03/17-01/000037 urbr. 2178/01-10-17-0009 od 28. travnja 2017. i izvršno rješenje o izmjeni i dopuni građevinske dozvole kl. UP/I-361-03/17-01/000074 urbr. 2178/01-10-17-0007 od 1. kolovoza 2017., u dijelu koji se odnosi na proširenje i rekonstrukciju državne ceste 423 na k. č. br. 6306/1 k.o. Slavonski Brod te glavni projekt kao sastavni dio građevinske dozvole u odnosu na rekonstrukciju i proširenje državne ceste 423, te u cijelosti u točki II izreke.

Ujedno je odbačen zahtjev za izdavanje građevinske dozvole od 31. 3. 2017. u odnosu na rekonstrukciju i proširenje Državne ceste 423 na k. č. br. 6306/1 k.o. Slavonski Brod.

U obrazloženju citiranog rješenja, prvostupansko je tijelo navelo da u skladu s tumačenjem Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja iz rješenja od 28. studenog 2017. zahtjev za izdavanje građevinske dozvole obuhvaća i rekonstrukciju i proširenje Državne ceste 423 u neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske, te da činjenica da se građevinska dozvola odnosi i na takvu rekonstrukciju i proširenje predstavlja očitu povredu materijalnog prava zbog čega je dozvola nezakonita te da ju je zbog toga trebalo poništiti zajedno s dijelom glavnog projekta koji je njezin sastavni dio. Prvostupansko tijelo izričito se poziva na čl. 52. Ustava³ i čl. 3. ZC-a,⁴ jer da je izdanom građevinskom dozvolom investitor stekao pravo gradnje, odnosno rekonstrukcije i proširenja državne ceste, što nije moguće jer da se radi o nekretnini koja je javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske, o stvari koja je izvan prometa i na kojoj se ne mogu stjecati stvarna prava. Po mišljenju prvostupanskog tijela, a suprotno mišljenju Ministarstva kao drugostupanskog tijela, čijim je shvaćanjem prvostupansko tijelo vezano, podneseni zahtjev ne može se tumačiti kao zahtjev za izdavanje dozvole za rekonstrukciju i proširenje državne ceste, unatoč tome što se rekonstrukcija i proširenje državne ceste spominje u glavnom projektu, iz prostog razloga što se radi o javnoj cesti.

Nadalje, prvostupansko tijelo smatra da je u smislu shvaćanja Ustavnog suda Republike Hrvatske iz odluke U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.⁵ kao i prakse Visokog upravnog suda Republike Hrvatske iz odluke Us-29/2006 od 18. studenog 2009. poništenje u interesu Republike Hrvatske, te da investitor nema pravo na naknadu tržišne vrijednosti u smislu čl. 50. st. 1. Ustava unatoč načelno izraženom shvaćanju Ustavnog suda o pravu na naknadu tržišne vrijednosti kada

³ Ustav Republike Hrvatske (Ustav), NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

⁴ Zakon o cestama (ZC), NN 84/11, 18/13, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14.

⁵ NN 88/09.

se poništava građevinska dozvola. Ovo pozivom na čl. 52. Ustava u vezi s čl. 3. i čl. 35. ZV-a,⁶ i čl. 3. i 6. ZC-a, sukladno kojima je javna cesta kao javno dobro u općoj uporabi stvar od interesa za Republiku Hrvatsku. Prema mišljenju prvostupanjskog tijela, Ustavni sud i upravni sudovi smatraju da je naknada tržišne vrijednosti potrebna jer je pojedinac pravomoćnim upravnim aktom stekao pravo gradnje, a građevinska dozvola predstavlja u širem smislu tumačenja vlasništva, dio imovine pojedinca, koja se poništenjem faktično oduzima, ali da se u konkretnom slučaju ovo shvaćanje ne može primijeniti jer se poništenje odnosi samo na državnu cestu 423, a ne i na prodavaonicu, te jer se radi o nekretnini koja nije mogla biti predmetom vlasništva (o stvari izvan prometa), slijedom čega nije došlo do oduzimanja prava vlasništva.

Prema mišljenju prvostupanjskog tijela ne može se reći da se radi o greški prvostupanjskog tijela koje je dovelo do tumačenja Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja da se građevinska dozvola odnosi i na cestu, budući da je podneseni zahtjev investitora podnesen za izdavanje građevinske dozvole isključivo za prodavaonicu. Pored toga, prvostupanjsko tijelo ističe da sukladno čl. 1., 2. st. 1. t. 18, čl. 3. st. 6. i čl. 23. ZC-a proizlazi da su jedino Hrvatske ceste d.o.o. mogle biti ovlaštenici prava gradnje temeljem građevinske dozvole za rekonstrukciju i proširenje državne ceste 423, pa da je zahtjev za izdavanje dozvole na državnu cestu podnio investitor kao neovlaštena osoba koja ne može biti stranka u takvom postupku, te da zahtjevu niti nije priložen niti jedan prilog iz čl. 108. st. 2. ZG-a, a posebno ne dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole iz čl. 109. ZG-a, slijedom čega je zahtjev nužno odbaciti kao neuredan u smislu čl. 40. u svezi s čl. 41. st. 2. ZUP-a.

Citirano je prvostupansko rješenje povodom žalbe investitora rješenjem Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja kl. UP/II-361-03/18-02/32 urbr. 531-05-2-2-18-2 od 31. siječnja 2018. poništeno. U obrazloženju drugostupanjskog rješenja, Ministarstvo navodi da ne prihvata obrazloženje prvostupanjskog tijela u smislu postojanja pretpostavki iz čl. 129. st. 3. ZUP-a o pretpostavkama za poništaj zbog očite povrede materijalnog zakona zbog toga jer razlog za poništavanje rješenja nije svaka povreda materijalnog propisa, nego samo očita povreda, dok se pritom ne ulazi i u preispitivanje činjeničnog stanja na koje je primijenjen materijalni propis, jer ono ostaje onakvo kakvo je u postupu utvrđeno, bez obzira na to što je činjenično stanje možda netočno i nepotpuno utvrđeno, čak i kada je eventualno zbog netočnog ili nepotpunog činjeničnog stanja povrijeđen materijalni propis, jer izvođenje zaključka spada u utvrđivanje činjeničnog stanja, a ne u povredu materijalnog propisa.

Prema mišljenju Ministarstva, činjenica da se poništena građevinska dozvola od 28. travnja 2017. odnosi na rekonstrukciju i proširenje državne ceste na k. č. br. 6306/1 k.o. Slavonski Brod ne može se ocijeniti dostatnom osnovom za poništenje već pravomoćne građevinske dozvole radi očite povrede materijalnih odredbi ZG-a. Ovo stoga što je

⁶ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (ZV), NN 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09. i 143/12., 152/14.

prvostupanjsko tijelu u postupu utvrdilo da su ispunjeni svi uvjeti propisani Zakonom o gradnji i drugim propisima donesenim na temelju istog, dok podnositelj zahtjeva time nije stekao, niti će steći pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo na toj nekretnini budući da je nesporno da je ista javno dobro u općoj uporabi i time izvan prometa. Pored toga ističe se da je u postupku izdavanja građevinske dozvole izdana potvrda glavnog projekta Hrvatskih cesta d.o.o., Poslovna jedinica Osijek, kl. 361-01/15-04/3 urbr. 345-555/549/17-8 od 27. ožujka 2017., kojem tijelu je temeljem Zakona o cestama povjereni upravljanje i građenje i održavanje cesta, kao i to da spisu prileži i pisana suglasnost Hrvatskih cesta d.o.o. za upravljanje, građenje i održavanje državni cesta, kl. 361-01/2015-4/3 urbr. 345-721/556-2017-13 od 9. studenog 2017. kojim se u smislu čl. 109. ZG-a daje izričita suglasnost investitoru za ishođenje građevinske dozvole za izgradnju priključka prodavaonice prehrambenih i neprehrambenih proizvoda Lidl i rekonstrukciju državne ceste DC 423, dionica 001 od k. 0+277-0+367 (Osječka ulica) na k. č. br. 6306/1 k.o. Slavonski Brod.

Slijedom toga Ministarstvo zaključuje da izdavanjem sporne građevinske dozvole nije očito privrijeđeno materijalno pravo, niti da postoji interes Republike Hrvatske koji bi opravdavao poništenje građevinske dozvole jer da se istom ne utječe na pravo vlasništva i druga stvarna prava koja RH ima na predmetnoj čestici, te jer da je nesporno da je i podnositelj postupao u skladu sa zahtjevima i uvjetima određenim u pravomoćnoj građevinskoj dozvoli, te da je na sebe preuzeo i teret financijskih obveza, i da se pouzdao u činjenicu da pravni akt na temelju kojeg je na sebe preuzeo teret financijskih obveza neće biti retroaktivno utvrđen nevaljanim na njegovu štetu.

Protiv navedenog rješenja podnesena je tužba Upravnom суду u Osijeku, povodom koje upravni spor nije pravomoćno okončan.

Nadalje iz priložene dokumentacije nadalje proizlazi da je 4. listopada 2017. investitor podnio zahtjev za izdavanje uporabne dozvole „za izgrađenu prodavnici prehrambenih i neprehrambenih proizvoda na k.č. br. 5789/32 k.o. Slavonski Brod“ te da je 27. listopada 2017. sastavljen zapisnik povjerenstva za tehnički pregled broj TP-2710/17 za Prodavaonicu prehrambenih i neprehrambenih proizvoda na lokaciji Slavonski Brod, Osječka ulica bb, k .o. Slavonski Brod, k. č. br. 5789/32, dok je 3. studenog 2017. Povjerenstvo za tehnički pregled donijelo završno mišljenje na temelju kojeg se građevina ne može koristiti i ne može se izdati uporabna dozvola. U obrazloženju citiranog mišljenja navodi se da građevina nije priključena na postojeću prometnu infrastrukturu, da nije dostavljena uporabna dozvola za rekonstrukciju DC 423 kako je predviđeno projektnom dokumentacijom, da rekonstrukcija ceste DC 423 nije bila predmet navedene građevinske dozvole, te da je za istu bilo potrebno ishoditi građevinsku i uporabnu dozvolu, a sve u svrhu priključenja građevine na prometnu površinu.

Iz priložene dokumentacije proizlazi da je 3. studenog 2017. doneseno rješenje Grada Slavonskog Broda, Upravnog odjela za graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša kl. UP/I-361-05/17-01/21 urbr. 2178/01-10-17-5 kojim je odbijen zahtjev za izdavanje uporabne

dozvole za građevinu gospodarske namjene, pretežito poslovno trgovačke djelatnosti – Prodavaonica prehrambenih i neprehrambenih proizvoda, 2. skupine, na građevnoj čestici k. č. br. 5789/32 k.o. Slavonski Brod (Slavonski Brod, Osječka 280C). U obrazloženju citiranog rješenja navodi se da je na održanom tehničkom pregledu utvrđeno da predmetna građevina nije izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom iz razloga što nije priključena na postojeću prometnu infrastrukturu, nije dostavljena uporabna dozvola za rekonstrukciju i proširenje DC 423 budući da je izdavanje iste predviđeno u projektnoj dokumentaciji koja je sastavni dio građevinske dozvole.

Protiv citiranog prvostupanjskog rješenja investitor je izjavio žalbu povodom koje je Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja rješenjem kl. UP/II-361-05/17-02/135 urbr. 531-05-2-2-17-2 od 28. studenog 2017. poništalo ožaljeno rješenje i predmet vratilo prvostupanjskom tijelu na ponovno rješavanje. U obrazloženju drugostupanjskog rješenja navodi se da Ministarstvo ne prihvata razloge prvostupanjskog tijela za odbijanje zahtjeva za izdavanje uporabne dozvole, u bitnome zato jer da je, s obzirom na sadržaj glavnog projekta, koji je sastavni dio građevinske dozvole (i to u dijelu tehničkog opisa građevinskog projekta – projekta niskogradnje, kojim je određen priključak na javno prometnu površinu i promet u mirovanju, na način, između ostalog i da je za potrebe priključenja parkirališta na DC 423 i osiguranja lijevog skretanja sa DC 423 na predmetno parkiralište predviđena rekonstrukcija i proširenje DC 423 za ukupno cca 2,7 m; dužine cca 122 m, a kako je prikazano na situaciji prometa i iskolčenja, broj lista 01, u mj. 1:250) građevinskom dozvolom odobrena rekonstrukcija i proširenje državne ceste DC 423.

Slijedom toga, prvostupansko tijelo je upućeno od strane Ministarstva da utvrdi u postupku je li građevina izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom u pogledu ispunjavanja temeljnih zahtjeva za građevinu, lokacijskih uvjeta i drugih uvjeta određenih građevinskom dozvolom sukladno čl. 144. st. 1. podst. 2. ZG-a. Pored toga, istaknuto je da okolnost da je u tehničkom opisu arhitektonskog projekta Maje Štrumberger iz veljače 2017. navedeno da se glavnim projektom niskogradnje predviđa rekonstrukcija i proširenje DC423 te da će se na zahtjev investitora uporabna dozvola izdati neovisno, prije dovršetka gradnje prodavaonice u smislu čl. 146. ZG-a, nije od važnosti u konkretnom slučaju, jer da se radi o mogućnosti investitoru da se po njegovom zahtjevu uz uvjete propisane citiranim člankom može izdati i uporabna dozvola za dio građevine, čime nije isključena mogućnost da investitor podnese zahtjeva za izdavanje uporabne dozvole za cijelu građevinu, ili „dvije građevine kako je to u predmetnom slučaju.“

Protiv citiranog drugostupanjskog rješenja podnesena je tužba Upravnom суду u Osijeku, povodom koje upravni spor nije pravomoćno okončan.

U ponovljenom prvostupanjskom postupku rješenjem Grada Slavonskog Broda, Upravnog odjela za graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša, kl. UP/I-361-05/17-01/21,

urbr. 2178/01-10-18-22 od 2. siječnja 2018 odbačen je zahtjev za izdavanje uporabne dozvole za izgrađenu Prodavaonicu prehrambenih i neprehrambenih proizvoda na k. č. br. 5789/32 k.o. Slavonski Brod. U obrazloženju citiranog rješenja ističe se da je po uputi drugostupanjskog tijela zahtjev za izdavanje uporabne dozvole podnesen za dvije građevine tj. za prodavaonicu i za rekonstrukciju i proširenje državne ceste 423, te da je isti ocijenjen nepotpunim u smislu odredbe čl. 137. st. 1. i 2. ZG-a jer nije dostavljena dokumentacija u odnosu na rekonstrukciju i proširenje državne ceste 423, osobito dokaz pravnog interesa za k. č. br. 6306/1 k.o. Slavonski Brod, koja čestica je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, kao i podaci o sudionicima u gradnji, izjava izvođača o izvedenim radovima, završno izvješće nadzornog inženjera, izjave ovlaštenog inženjera geodezije o izgrađenosti u skladu s geodetskim projektom te o smještaju na građevnoj čestici, geodetski elaborat, sve u odnosu na rekonstrukciju DC 423, te izjava izvođača radova sukladno čl. 4. Pravilnika o sadržaju pisane izjave izvođača o izvedenim radovima i uvjetima održavanja građevine,⁷ u odnosu na prodavaonicu. Zahtjev je odbačen sukladno čl. 41. st. 2. ZUP-a nakon bezuspješnog proteka roka za dostavu dokumentacije koja je određena ranije donesenim zaključkom prvostupanjskog tijela.

Povodom žalbe protiv citiranog (novog) prvostupanjskog rješenja, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja je rješenjem kl. UP/II-361-05/18-02/3 urbr. 531-05-2-2-18-3 od 25. siječnja 2018. poništilo prvostupansko rješenje o odbačaju, te samo riješilo stvar na način da je dozvolilo uporabu građevine gospodarske namjene, pretežito poslovne i trgovačke djelatnosti – prodavaonica prehrambenih i neprehrambenih proizvoda i rekonstrukcija i proširenje DC 423 za koje je izdan akt za građenje – građevinska dozvola kl. UP/I-361-03/17-01/000037 urbr. 2178/01-10-17-0009 od 28. travnja 2017. i Izmjena i dopuna građevinske dozvole kl. UP/I-361-03/17-01/000074 urbr. 2178/01-10-17-0007 od 1. kolovoza 2017, koji je postao izvršan. U obrazloženju citiranog rješenja ponavljaju se navodi iz ranijeg ukidnog rješenja, te se ističe da nije bilo mesta pozivanju podnositelja zahtjeva za ponovnom dostavom dokumentaciju ponovnom postupku, zbog toga jer je u ranijem prvostupanjskom postupku radi izdavanja uporabne dozvole proveden tehnički pregled, pored činjenice da je u smislu čl. 141. st. 1. ZG-a prepostavka za obavljanje tehničkog pregleda da su zahtjevu priloženi svi dokumenti iz čl. 137. ZG-a. Pored toga se navodi da je razloge zbog kojih se prema završnom mišljenju građevine ne može koristiti otklonilo Ministarstvo svojim ranijim rješenjem od 28. studenog 2017., te je stoga na temelju ranije utvrđenog činjeničnog stanja temeljem čl. 144. ZG-a izdalo uporabno dozvolu.

Protiv citiranog drugostupanjskog rješenja je podnesena tužba s prijedlogom za odgodni učinak Upravnom судu u Osijeku, povodom koje upravni spor nije pravomoćno okončan.

Iz priložene dokumentacije također proizlazi da se u tehničkom opisu glavnog projekta koji je sastavni dio građevinske dozvole navodi slijedeće:

⁷ NN 43/14.

„Za potrebe priključenja parkirališta na DC 423 i osiguravanja lijevog skretanja sa DC 423 na predmetno parkiralište predviđa se rekonstrukcija i proširenje DC 423 za ukupno cca 2,7 m. Predviđena dužina rekonstrukcije/proširenja iznosi cca 122 m. Rekonstrukcija i proširenje DC 423 je usklađena sa svim propisima i danim posebnim uvjetima nadležnih institucija. Svi radovi na DC 423 će se izvesti na trošak investitora. Detaljan prikaz spoja na DC 423 je prikazan u grafičkom dijelu ovog projekta.“

Iz priložene dokumentacije proizlazi da je investitor sklopio ugovor (predugovor) sa Lidl Hrvatska d.o.o. dana 11. srpnja 2017. u kojem se navodi u t. 5.:

“Utvrđuje se da Gradevinska dozvola obuhvaća i izgradnju lijevog skretača odnosno rekonstrukciju odnosno proširenje javne ceste Osječka ulica na način koji omogućuje prilaz i priključak Nekretnine na javnu cestu Osječka ulica sukladno čl. 2. st. 1. toč. b) ovog Predugovora.”

Citiranim čl. 2. st.1. toč. b) Predugovora predviđen uvjet sklapanja Glavnog ugovora o kupoprodaji i to kao:

“izdavanje konačnih i pravomoćnih dozvola i dobivanje suglasnosti od svih nadležnih tijela za prilaz i priključak Nekretnine na javnu cestu Osječka ulica (neograničena mogućnost skretanja u lijevo i desno do i s Nekretnine u i iz Osječke ulice) koji osigurava i neograničenu dopremu robe i proizvoda kamionima ukupne težine do 40 tona, sve sukladno Elaboratu iz Priloga ./4 ovom Predugovoru i Skici iz Priloga ./5 ovom Predugovoru - sve na zahtjev i o trošku Prodavatelja”.

Konačno, iz priložene dokumentacije proizlazi da sukladno Mišljenju Marka Orkića, stalnog sudskog vještaka za građevinarstvo od 28. veljače 2018.:

„stvarno stanje (rekonstrukcija DC 423 – proširenje državne ceste za potrebe izgradnje lijevog skretača u svrhu ulaska u Prodavaonica prehrambenih proizvoda na k.č. br. 5789/32 k.o. Slavonski Brod (Slavonski Brod, Osječka bb) nije u skladu s važećom prostorno-planskom dokumentacijom.“

B. Postavljena pravna pitanja

Podnositelj postavlja slijedeća pravna pitanja:

1. Jesu li u konkretnim slučajevima povrijedeni propisi o gradnji u pogledu rekonstrukcije državne ceste DC 423, posebno u pogledu toga je li investitor legitimiran za podnošenje zahtjeva za izdavanje građevinske i uporabne dozvole za takvu rekonstrukciju u upravnom postupku pred upravnim odjelom Slavonskog Broda?
2. Jesu li u konkretnom slučaju povrijedena legitimna očekivanja investitora i da li su ista zaštićena od intervencije upravnih tijela ili sudova u smislu ustavnopravne zaštite vlasništva?

C. Analiza postavljenih pitanja

1. Povreda propisa o gradnji

a) U odnosu na građevinsku dozvolu

Uvodno je potrebno napomenuti da se iz ranije opisanog činjeničnog stanja u konkretnom slučaju kao odlučno činjenično pitanje postavlja ono o vrsti, odnosno opsegu zahvata koji se tiče državne ceste 423, konkretno da li se radi o priključku na državnu cestu 423 ili se radi o rekonstrukciji iste.

Iz priložene dokumentacije proizlazi da se i prvostupansko i drugostupansko tijelu u ovoj fazi postupka slažu oko toga da se radi o rekonstrukciji državne ceste. Pritom iz priložene dokumentacije proizlazi da je prvostupansko tijelo nakon izdavanja građevinske dozvole, i nakon njezine izvršnosti i pravomoćnosti posumnjalo „da bi se ista mogla tumačiti kao građevinska dozvola za rekonstrukciju ceste“⁸ iz čega proizlazi da to tijelo svoju građevinsku dozvolu nije izvorno tumačilo kao građevinsku dozvolu za rekonstrukciju ceste. U svojem rješenju kl. UP/II-361-03/18-02/32 urbr. 531-05-2-2-18-2 od 31. siječnja 2018. prvostupansko tijelo prihvaća da je građevinska dozvola izdana za rekonstrukciju državne ceste, te ju u tom dijelu poništava, postupajući u skladu s tumačenjem drugostupanjskog tijela, navodeći da „iz obrazloženja drugostupanjskog rješenja od dana 28. 11. 2017. godine vidljiv ... stav drugostupanjskog tijela da se zahtjev za izdavanje građevinske dozvole od 31. 3. 2017. i sama građevinska dozvola od dana 28. 4. 2017. odnosi i na pravo gradnje, odnosno pravo na rekonstrukciju i proširenje državne ceste ...“

⁸ Rješenje Grada Slavonskog Broda, Upravnog odjela za graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša, kl. UP/I-361-04/17-01/7 urbr. 2178/01-10-17-1 od 2. 11. 2017., str. 2.

Drugostupanjsko tijelo (Ministarstvo) već u svojem rješenju od 28. studenog 2017. kojim poništava prvostupanjsko rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanje uporabne dozvole, i predmet vraća na ponovni postupak polazi od činjenice da je građevinskom dozvolom odobrena rekonstrukcija i proširenje DC 423 pa da je zato zahtjev za izdavanje uporabne dozvole podnesen za dvije građevine (za prodavaonicu i cestu), kako to proizlazi iz navoda Ministarstva da člankom 146. st. 2. ZG-a nije isključena mogućnost „da investitor podnese zahtjev za izdavanje uporabne dozvole za cijelu građevinu ili dvije građevine kako je to u predmetnom slučaju“.⁹

S navedenim zaključkom o tome da je građevinska dozvola izdana za rekonstrukciju državne ceste slaže se i investitor, što proizlazi iz izričitih navoda o tome u Predugovoru od 11. srpnja 2017. u kojem se navodi da građevinska dozvola „ obuhvaća i izgradnju lijevog skretača odnosno rekonstrukciju odnosno proširenje javne ceste Osječka ulica.“

Istovremeno, međutim, iz priložene dokumentacije bi proizlazilo da se investitor ne slaže s navedenim zaključkom, jer u žalbi od 16. siječnja 2018. protiv rješenja Grada Slavonskog Broda, Upravnog odjela za graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša, kl. UP/I-361-04/17-01/7 urbr. 2178/01-10-18-1 od 2. 11. 2017 navodi da je netočno da je građevinska dozvola izdana za rekonstrukciju i proširenje državne ceste

„jer u cit. Napomeni jasno stoji da je u obuhvata zahvata u prostoru: 'i izvođenje radova na pristupu na predmetnu građevnu česticu', dakle, ne govori se niti o pravu gradnje niti o proširenju, a pogotovo ne o rekonstrukciji državne ceste', već se dozvoljava izvođenje radova na pristupu na cit. česticu!“¹⁰

Slijedom toga, stav investitora o tome radi li se o rekonstrukciji ili ne je proturječan.

Navedena okolnost—da li je građevinska dozvola izdana za rekonstrukciju državne ceste ili ne—ostaje od odlučnog je značaja zbog toga jer su prepostavke za rekonstrukciju državne ceste različite od prepostavki za gradnju priključka na istu, o čemu se raspravlja niže.

Sa stavom po kojem je citirana građevinska dozvola izdana za rekonstrukciju ceste ne možemo se složiti. U konkretnom slučaju, sporna građevinska dozvola izdana je za „Prodavaonicu prehrabnenih i neprehrabnenih proizvoda“ (t. I. izreke), dok je u t. II. izreke navedena „Napomena“ sadržaja „u obuhvatu ovog zahvata u prostoru je i izvođenje radova na pristupu na predmetnu građevnu česticu s postojeće kolne površine k.č. br. 6308/1 k.o. Slavonski Brod (Osječka ulica). Tumačenje opsega građevinske dozvole treba uzeti u obzir nekoliko

⁹ Rješenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja kl. UP/II-361-05/17-02/135 urbr. 531-05-2-2-17-2 od 28. studenog 2017., str. 3.

¹⁰ Žalba stranke (investitora) od 16. siječnja 2018. protiv Rješenja Grada Slavonski Brod, Upravnog odjel za graditeljstvo, prostorno uređenje i zaštitu okoliša kl. UP/I-361-08/18-01/1 urbr. 2178/01-10-18-1 od 2. siječnja 2018., str. 4-5.

okolnosti, koje dovode do zaključka da je građevinskom dozvolom dozvoljena gradnja prodavaonice, a ne i rekonstrukcija i proširenje DC 423, i to: (1) sadržaj građevinske dozvole, (2) status investitora državne ceste, te (3) nadležnost za izdavanje građevinske dozvole za rekonstrukciju državne ceste

Sadržaj građevinske dozvole

Građevinsku dozvolu kao upravni akt treba tumačiti u skladu sa svojim izričito navedenim sadržajem, koji u konkretnom slučaju u samom svom tekstu dozvoljava gradnju prodavaonice, a ne i rekonstrukciju DC 423. Okolnost da je u t. II. izreke „napomenuto“ da obuhvat zahvata uključuje i izvođenje radova na pristupu na predmetnu građevnu česticu za to po našem mišljenju nije od važnosti. Sukladno čl. 98. st. 3. ZUP-ne postoji mogućnost da izreka sadržava „Napomenu“ već isključivo odluku o upravnoj stvari, dok iskorištena formulacija ne predstavlja odluku (kao što je to slučaj u t. I. izreke u kojoj se koristi jasna formulacija „dozvoljava se investitoru...“). Upravo zbog toga, „Napomena“ iz točke II. izreke ne predstavlja temelj za stjecanje dozvole za rekonstrukciju državne ceste već po samom svom izričaju. Pored toga, sadržaj t. II. izreke ne govori o rekonstrukciji ceste, već govori o izvođenju radova „na pristupu na predmetnu građevnu česticu s postojeće kolne površine“ ne određujući da se radi o rekonstrukciji državne ceste, jer pojam „pristup“ nije jednoznačan s pojmom „rekonstrukcija“.

Pojam rekonstrukcije građevine definiran je u čl. 3. st. 1. t. 19. ZG-a, koji navodi da je rekonstrukcija građevine „izvedba građevinskih i drugih radova na postojećoj građevini kojima se utječe na ispunjavanje temeljnih zahtjeva za tu građevinu ili kojima se mijenja usklađenost te građevine s lokacijskim uvjetima u skladu s kojima je izgrađena (dograđivanje, nadograđivanje, uklanjanje vanjskog dijela građevine, izvođenje radova radi promjene namjene građevine ili tehnološkog procesa i sl.), odnosno izvedba građevinskih i drugih radova na ruševini postojeće građevine.“ Istovremeno, pojam „pristupa“ nije definiran nit u ZG-u niti u ZC-u, ali ZC sadržava definicije pojmove „priključak“ i „prilaz“ pri čemu je „priključak na cestu“ dio ceste kojim se neka prometna površina povezuje s javnom cestom,¹¹ dok je „prilaz na cestu“ uređena površina uz cestu preko koje se vozila i drugi sudionici u prometu, koji dolaze sa zemljišta ili iz zgrada pokraj ceste, neposredno uključuju u promet na cesti.¹²

Pritom se napominje da čl. 52. st. 1. ZC-a predviđa da ako priključak ili prilaz na državnu i županijsku cestu zbog povećanog prometa ili korištenja za drukčiji promet nego što je bio uzet u obzir prilikom izdavanja suglasnosti za njegovu izgradnju više nije odgovarajući, Hrvatske ceste d.o.o. i županijska uprava za ceste rješenjem zahtijevaju prilagođavanje priključka i prilaza izmijenjenim uvjetima (rekonstrukciju). U navedenoj odredbi se koristi pojam „rekonstrukcija“, ali se taj pojam koristi jednoznačno sa pojmom „prilagodavanje“ pa se isti odnosi na

¹¹ Čl. 2. st. 1. t. 11. ZC-a.

¹² Čl. 2. st. 1. t. 12. ZC-a.

rekonstrukciju priključka i prilaza, a ne na rekonstrukciju državne ceste. S tim u skladu jest i odredba čl. 3. Pravilnika o uvjetima za projektiranje i izgradnju priključaka i prilaza na javnu cestu¹³ koji pojmom „rekonstruiranja“ jednoznačno korist s pojmom „prilagođavanja.“¹⁴

Istim Pravilnikom se dodatno pojašnjavaju pojmovi „priključka“ i „prilaza“ na način da se definiraju: (1) prilaz, kao spoj u funkciji kolnog pristupa pojedinačnih korisnika, do zemljišta ili do zgrada pokraj ceste koji ne zahtijeva promjenu u postojećoj prometnoj signalizaciji na javnoj cesti, (2) poprečni priključak, kao spoj koji korisnici koriste pod jednakim uvjetima (šljunčare, kamenolomi, kupališta, kampovi, hoteli, stambene zgrade i blokovi, tvornice i sl.), te (3) uzdužni priključak, kao spoj površine uz objekte pokraj javne ceste radi čije djelatnosti dolazi do zadržavanja vozila (benzinska pumpa, motel, restoran, informativni punkt i sl.). Navedeni pojmovi u citiranom Pravilniku nisu dovedeni u vezu s pojmom rekonstrukcije državne ceste.

Okolnost da je u točki I. izreke navedeno da se građenje dozvoljava „u skladu sa glavnim projektom, zajedničke oznake ZOP: SB 17-001, koji je sastavni dio ove građevinske dozvole“ a koji sadržava i „građevinski projekt – projekt niskogradnje oznake 17-001-4 od 01.2017. godine“ također po našem mišljenju nije od važnosti za zaključak o tome da je građevinska dozvola izdana za rekonstrukciju državne ceste. Ovo stoga što je točkom I. izreke izričito dozvoljena gradnja prodavaonice, a ne i rekonstrukcija državne ceste, pa činjenica da je dozvoljena gradnja prodavaonice u skladu sa glavnim projektom znači da je dozvoljena gradnja prodavaonice u skladu sa glavnim projektom koji opisuje gradnju te građevine, a ne rekonstrukciju cestovne građevine (koja točkom I. izreke nije dozvoljena).

I u samom obrazloženju građevinske dozvole, navodi se da je dozvola izdana za „građenje građevine gospodarske namjene, pretežito poslovne trgovačke djelatnosti – Prodavnica prehrambenih i neprehrambenih proizvoda, građevina 2. skupine na k. č. br. 5789/32 (nastalom spajanjem katastarskih čestica k. č. br. 5789/27, 5789/32 i 5789/33) k. o. Slavonski Brod (Slavonski Brod, Osječka bb), bez navođenja rekonstrukcije ceste.

Pored toga, tehnički opis citiranog projekta niskogradnje navodi da je „predmetni zahvat planira na k. č. br. 5789/27, 5789/32, 5789/33 k.o. Slavonski Brod“ ne spominjući k.č. br. 6308/1 k.o. Slavonski Brod tj. česticu državne ceste, kao i to da se objekt „niskogradnje“ koristi kao kolno-pješački i vatrogasni pristup objektu trgovine, te služi kao parking i manipulativni prostor za dostavne kamione“, ne spominjući državnu cestu.

Državna cesta se, međutim, spominje u dijelu „Priključak na javnu prometnu površinu i promet u mirovanju“ u kojem se navodi: „Za potrebe priključenja parkirališta na DC 423 i

¹³ NN 95/14.

¹⁴ Istim Pravilnikom su pojmovi priključka i prilaza na javnu cestu zajednički označeni kao „spoј na javnu cestu.“ U tom smislu čl. 2 Pravilnika navodi da su priključak i prilaz na javnu cestu spoj javne ceste i svih površina s kojih se vozila izravno uključuju u promet na javnu cestu.

osiguravanja lijevog skretanja sa DC 423 na predmetno parkiralište predviđa se rekonstrukcija i proširenje DC 423 za ukupno cca 2,7 m. Predviđena dužina rekonstrukcije/proširenja iznosi cca 122 m. Rekonstrukcija i proširenje DC 423 je uskladjena sa svim propisima i danim posebnim uvjetima nadležnih institucija.“ Pored toga, i arhitektonski projekt sadržava navod da „glavni projekt niskogradnje predviđa rekonstrukciju i proširenje DC 423, te će se u skladu s čl. 146. Zakona o gradnji (NN 153/13, 20/17) na zahtjev investitora Uporabna dozvola izdati neovisno, prije dovršetka građenja prodavaonice.“

Navedeni navodi po našem nemaju utjecaja na zaključak o tome da je točkom I. izreke dozvoljena gradnja prodavaonice, a ne rekonstrukcija državne ceste, s obzirom na izričitu formulaciju građevinske dozvole. Odobrena gradnja priključka na državnu cestu ne može se tumačiti i odobrenjem rekonstrukcije državne ceste.

Status investitora državne ceste

U prilog tome da građevinska dozvola nije izdana za rekonstrukciju državne ceste govori i činjenica da je zahtjev podnesen za „Prodavaonicu prehrabnenih i neprehrabnenih proizvoda“ a ne i za rekonstrukciju državne ceste, što je u skladu s pravilom iz čl. 23. st. 1. t. 6. ZC-a sukladno kojem ishođenje lokacijskih, građevinskih i uporabnih dozvola, odnosno drugih akata na temelju kojih je dopušteno građenje i uporaba građevine po posebnom propisu predstavlja poslove građenja i rekonstrukcije javnih cesta u smislu ZC-a, koji su po izričitoj odredbi iz čl. 82. st. 3. al. 2. ZC-a predmet poslovanja Hrvatskih cesta d.o.o. Slijedom toga, proizlazi da se kao investitor u rekonstrukciji državne ceste mogu biti samo Hrvatske ceste d.d. S tim su skladu čl. 23. st. 1. t. 9. ZC-a navodi kao posebnu kategoriju ustupanje radova građenja i rekonstrukcije, te čl. 33. st. 1. i 2. ZC-a predviđaju da Hrvatske ceste d.o.o. izravno ne izvode radove građenja i rekonstrukcije, te iste ustupaju pravnim ili fizičkim osobama registriranim, specijaliziranim i opremljenim za poslove sukladno posebnim propisima.

Nadležnost za izdavanje građevinske dozvole za rekonstrukciju državne ceste

U prilog tome da građevinska dozvola nije izdana za rekonstrukciju državne ceste govori i činjenica da nadležnost za odlučivanje o zahtjevu za izdavanju građevinske dozvole za rekonstrukciju državne ceste ima Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, a ne Grad Slavonski Brod. Ovo stoga što je čl. 4. ZG-a propisano da se građevine i radovi na građevinama se s obzirom na zahtjevnost gradnje prema ZG-u razvrstavaju u tri kategorije, od zahtjevnijih prema manje zahtjevnima, pri čemu u 1. skupinu pripadaju građevine koje se planiraju Državnim planom prostornog razvoja. Člankom 100. st. 1. ZG-a propisano da dozvole za građevine 1. skupine izdaje ministarstvo nadležno za poslove graditeljstva. Sukladno čl. 66. ZPU-a,¹⁵ Državni plan prostornog razvoja donosi se za područje Države, a sukladno čl. 67. st. 2. t. 8. ZPU-

¹⁵ Zakon o prostornom uređenju (ZPU), NN 153/13, 65/17.

a, Državni plan prostornog razvoja određuje i površine drugih namjena državnog značaja određene Uredbom o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja.¹⁶ Sukladno čl. 2. t. 1.1. al. 2. citirane Uredbe, državne ceste su građevine državnog značaja, slijedom čega sukladno čl. 100. ZG-a, nadležnost za izdavanje dozvola za rekonstrukciju državnih cesta ima ministarstvo nadležno za poslove graditeljstva.

U slučaju građenja pojedine građevine 1. skupine Ministarstvo može samo prenijeti nadležnost za izdavanje pojedine dozvole na upravno tijelo velikog grada, Grada Zagreba, odnosno županije,¹⁷ te u tom slučaju uporabnu dozvolu za građevinu 1. skupine izdaje upravno tijelo velikog grada, Grada Zagreba, odnosno županije na koje je prenesena nadležnost za izdavanje građevinske dozvole i koje je izdalo tu dozvolu.¹⁸

Slijedom navedenog, po našem mišljenju proizlazi tumačenje da građevinska dozvola nije izdana za rekonstrukciju državne ceste, slijedom čega tumačenje po kojem takva dozvola jest izdana za cestu, odnosno takvo izdavanje građevinske dozvole od strane upravnog tijela grada, predstavljaju povredu citiranih propisa o gradnji.

b) U odnosu na uporabnu dozvolu

U pogledu povrede propisa o gradnji u postupku izdavanja uporabne dozvole, ističe se da je Rješenjem Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja kl. UP/II-361-05/18-02/3 urbr. 531-05-2-2-18-3 od 25. siječnja 2018. određeno da se „dozvoljava uporaba građevine gospodarske namjene, pretežito poslovne i trgovačke djelatnosti – prodavaonica prehrambenih i neprehrambenih proizvoda i rekonstrukcija i proširenje DC 423 za koje je izdan akt za građenje – građevinska dozvola.“

Navedena formulacija nije u potpunosti jasna, jer iz iste proizlazi, s jedne strane da se radi o jednoj građevini, a s druge strane da se radi o dvije građevine. Formulacija „dozvoljava se uporaba građevine gospodarske namjene, pretežito poslovne i trgovačke djelatnosti“ nakon koje slijedi crtica i navođenje u nominativu „prodavaonica prehrambenih i neprehrambenih proizvoda i rekonstrukcija i proširenje DC 423“, upućivala bi na to da se radi o jednoj građevini (jer su i „prodavaonica“ i „rekonstrukcija i proširenje“ u istom padežu, tj. ne navodi se da se dozvoljava uporaba „građevine ... trgovačke djelatnosti – prodavaonica“ i uporaba „rekonstrukcije i proširenja“). S druge strane, međutim, završni dio izreke koristi formulaciju „za koje je izdan akt za građenje“ iz čega bi proizlazilo da se radi o dvije građevine (jer se koristi zamjenica „koje“ u množini, a ne „koju“ u jednini).

¹⁶ NN 37/14, 154/14.

¹⁷ Čl. 100. st. 2. ZG-a.

¹⁸ Čl. 100 st. 3. ZG-a.

Slijedom toga, ostaje nejasno da li se uporabnom dozvolom dopušta uporaba jedne ili dvije građevine, a što je suprotno općim pravilima upravnog postupka.¹⁹

Iz navedenog rješenja proizlazi, međutim, da je dozvoljena uporaba (dijela) državne ceste, i to na temelju činjenica utvrđenih u prvostupanjskom postupku. Prvostupanjsko tijelo bilo je mišljenja da je u projektnoj dokumentaciji bilo predviđeno da se obavi rekonstrukcija i proširenje DC 423 za što je trebalo ishoditi građevinsku i uporabnu dozvolu sukladno propisima o rekonstrukciji javnih cesta, o čemu je ranije raspravljeno. Drugostupanjsko je tijelo, kako je već ranije razloženo, zbog različitog pravnog stajališta o sadržaju građevinske dozvole, prvo poništilo prvostupanjsko rješenje i vratilo predmet na ponovno rješavanje, a kasnije povodom žalbe protiv novog prvostupanjskog rješenja o odbacivanju zahtjeva za izdavanje uporabne dozvole, samo riješilo stvar i uporabnu dozvolu izdao.

Pritom je prvostupanjsko tijelo u ponovljenom postupku odbacilo zahtjev smatrajući da je dokumentacija nepotpuna, jer nedostaju određeni dijelovi dokumentacije koji se odnose na rekonstrukciju i proširenje državne ceste, kao i na prodavaonicu, dok je drugostupanjsko tijelo smatralo da isu dokumentaciju nije potrebno dostavljati zbog toga jer je dostava iste dokumentacije prepostavka za obavljanje tehničkog pregleda po čl. 140. st. 1. ZG-a. S tim u vezi se napominje da je činjenično nejasno iz dostavljene dokumentacije je li tehnički pregled rekonstruirane i proširene ceste obavljen, ili je obavljen samo tehnički pregled prodavaonice, s obzirom da Zapisnik povjerenstva za tehnički pregled od 3. studenog 2011. ne sadržava podatak o tehničkom pregledu državne ceste.

Neovisno o istaknutom, slijedeći ranije izloženo stajalište o tome da građevinska dozvola nije izdana za rekonstrukciju i proširenje državne ceste, izdavanje uporabne dozvole za rekonstrukciju i proširenje ne bi bilo moguće (budući da te radove nije bila izdana građevinska dozvola), a slijedom čega bi i građevna čestica ostala, suprotno čl. 144. st. 3. ZG-a, nepriključena na promet površinu određenu građevinskom dozvolom (budući da se ista ne bi mogla upotrebljavati sukladno čl. 136. st. 1. ZG-a).²⁰

2. Povreda legitimnih očekivanja investitora

Za razliku od pitanja vezanog uz povredu propisa o gradnji, pitanje povrede legitimnih očekivanja investitora odnosi se na postojanje i zaštitu eventualno nastalih legitimnih očekivanja investitora vezanih uz postupanje javnopravnih tijela, jer su legitimna očekivanja zaštićena u

¹⁹ V. čl. 117. st 1. t. 3. ZUP-a.

²⁰ Sukladno čl. 136. st. 1. ZG-a načelno se svaka građevina može upotrebljavati (početi koristiti, odnosno staviti u pogon), nakon što se za tu građevinu izda uporabna dozvola, i to samo u skladu s njezinom namjenom. U slučaju suprotnog postupanja, postoji prekršajna odgovornost investitora,²⁰ odnosno vlasnika. V. čl. 162. st. 1. t. 13 i 14 i čl. 170. st. 1. t. 1. i 2. ZG-a.

praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske u okviru zaštite vlasništva iz čl. 48. i 50. Ustava, kao i u praksi Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) u okviru zaštite vlasništva iz čl. 1. Protokola 1 uz Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.²¹ U konkretnom slučaju ključno je pitanje da li je za investitora nastalo legitimno očekivanje u pogledu gradnje (rekonstrukcije i proširenja) i uporabe državne ceste.

a) U odnosu na građevinsku dozvolu

U kontekstu primjene čl. 48. Ustava i čl. 1. Protokola 1 EKLJP, treba istaknuti da je pojam „vlasništva“ autonomno interpretirani pojam, koji osim vlasništva²² obuhvaća i niz drugih kategorija koje ulaze u pojam imovine.²³ Sukladno praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, pojam vlasništva iz čl. 48. st. 1. Ustava mora se široko tumačiti, na način da obuhvaća sva imovinska prava,²⁴ a pojam vlasništva obuhvaća i „legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštivana, a njihovo ostvarenje zaštićeno.“²⁵

Iz prakse Ustavnog suda Republike Hrvatske proizlazi da se pravo gradnje u situacijama izdane građevinske dozvole štiti primjenom doktrine o zaštiti legitimnih očekivanja, na način da je legitimno očekivanje „da će uvjeti iz građevinske dozvole ... biti ispunjeni“²⁶, „konstitutivno za vlasnički interes podnositelja, pa je u konkretnom slučaju pravomoćna građevinska dozvola sastavni dio imovine podnositelja koja potпадa pod jamstvo članka 48. stavka 1. Ustava i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju.“^{27,28}

Pritom nije u potpunosti jasno da li se pod „vlasničkim interesom“ podrazumijeva pravo vlasništva nekretnine,²⁹ ili vrijednost ulaganja poduzetog na temelju povjerenja u pravomoćnu

²¹ NN MU 18/97, 6/99, 8/99, 14/02.

²² V. ESLJP, *Marckx c/a Belgije*, App. no. 6833/74 (1979), § 63.

²³ V. ESLJP, *Gasus Dosler- und Fördertechnik GmbH c/a Nizozemske*, App. no. 15375/89 (1995), § 53.

²⁴ V. USRH, U-III-7796/2014 (2016), U-III-36100/2009 (2014), U-III-661/1999 (2000), U-III-72/1995 (2000), U-III-551/1999 (2000), U-III-476/2000 (2000), U-IIIB-1373/2009 (2009).

²⁵ USRH, U-IIIB-1373/2009, § 7.; V. i U-III-2646/2007 (2008), U-I-2921/2003 i dr. (2008); V. i raniju odluku USRH, U-I-659/1994 i dr. (2000).

²⁶ V. USRH, U-IIIB-1373/09 § 7.

²⁷ *Id.*, § 7.

²⁸ Pravo gradnje se u konvencijskom smislu ne bi štitilo kao samostalno pravo odvojeno od prava vlasništva nekretnine, jer bi takva zaštita u onemogućila kontrolu korištenja, koja je dopuštena po čl. 1. st. 2. 1. Protokola. V. *Mellacher i dr. c/a Austrije*, App. no. 10522/83 i dr. (1989), § 42-44.

²⁹ V. USRH, U-IIIB-1373/09, § 9 („Zemljište i nekretnina građena na njemu nakon ukidanja građevinske dozvole za podnositelje su ostali bez ikakve smislene alternativne uporabe koja bi mogla kompenzirati tržišnu vrijednost stanja nekretnine na dan ukidanja pravomoćne građevinske dozvole po pravu nadzora (to jest, zbirnu tržišnu vrijednost građevinskog zemljišta i izgrađenog objekta u stanju u kojem se on nalazio na dan ukidanja građevinske dozvole

građevinsku dozvolu.³⁰ U slučaju *Pine Valley*,³¹ ESLJP vezuje izdanu dozvolu uz vlasništvo nekretnine, tj. legitimno očekivanje je u konvencijskom smislu pripadak prava vlasništva.³² U konkretnom slučaju navedeno razlikovanje može biti od važnosti. Legitimno očekivanje ne bi se moglo vezati uz nekretninu investitora, zbog toga jer se sporni element građevinske dozvole odnosi na drugu nekretninu tj. na državnu cestu koja nesporno nije u vlasništvu investitora. Zbog toga ono ne bi moglo niti postojati. Legitimno očekivanje, da bi se moglo analizirati, moralo bi se, dakle, vezati uz vrijednost ulaganja u rekonstrukciju i proširenje državne ceste kao sastavnog dijela imovine investitora.

Legitimna očekivanja se sukladno praksi Ustavnog suda u području prava gradnje štite sukladno načelnom stajalištu po kojem

„država nije ovlaštena jednostrano - po pravu nadzora nad zakonitošću upravnih akata kojima je priznato pravo gradnje strankama/privatnim osobama - zahvaćati u tako priznata prava ukidanjem dotičnih upravnih akata nakon što oni postanu pravomoćni, ako takvo ukidanje nije u interesu Republike Hrvatske i ako za takvo ukidanje po pravu nadzora pravomoćnih upravnih akata pogodene privatne osobe (ovlaštenici prava gradnje iz ukinutog pravomoćnog upravnog akta) nisu dobine naknadu tržišne vrijednosti u smislu članka 50. stavka 1. Ustava, koju je dužna isplatiti Republika Hrvatska, a od 1. siječnja 2008. županije, veliki gradovi i gradovi sjedišta županija čija su nadležna tijela donijela očito nezakonit upravni akt kojim je stranka stekla pravomoćno pravo gradnje.“³³

U konkretnom slučaju nije došlo do ukidanja po pravu nadzora, već je postupak za izdavanje građevinske dozvole u jednoj fazi obnovljen (te je istodobno odgođeno njezino izvršenje), dok je u kasnijoj fazi građevinska dozvola poništена kao nezakonita po čl. 129. ZUP-

zajedno s vrijednošću same građevinske dozvole čije je izdavanje pretpostavljalo prethodno plaćanje različitih naknada, doprinosa i drugih davanja).“)

³⁰ V. *id.*, § 6 („Ta bi povreda, naime, u okolnostima konkretnog slučaja mogla dovesti i do povrede prava koja su podnositelji stekli ulaganjem kapitala zbog činjenice da su podnositelji poduzetnici koji su na temelju ukinute građevinske dozvole investirali u izgradnju nekretnine ...“); § 9 („Sve okolnosti upućuju na zaključak da je u konkretnom slučaju riječ o de facto oduzimanju vlasništva podnositelja u smislu njihovih legitimnih očekivanja da će uvjeti iz izdane im pravomoćne građevinske dozvole, koja je činila sastavni dio njihove imovine, biti ispunjeni.“)

³¹ ESLJP, *Pine Valley Developments Ltd. c/a Irske*, App. no. 1274/87 (1991) (*Pine Valley*).

³² V. *Pine Valley*, § 51 („[T]he applicants had at least a legitimate expectation of being able to carry out their proposed development and this has to be regarded, for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1), as a component part of the property in question). V. i *Stretch c/a Ujednjnjego Kraljevstva*, App. no. 44277/98 (2003) (*Stretch*), § 35. Legitimno očekivanje nema samostalnu egzistenciju, već mora pripadati nekom stvarnopravnom interesu za kojeg postoji dovoljna pravna osnova u domaćem pravu. V. *Milašinović c/a Hrvatske*, App. no. 26659/08 (2012).

³³ V. USRH, U-IIIB-1373/09, § 11.6.

a, u oba slučaja od strane prvostupanjskog tijela.³⁴ Oba prvostupanska rješenja su poništena od strane drugostupanjskog tijela.

Obnavljanjem postupka građevinska dozvola nije poništena, već je obnovljen postupak, koji je mogao rezultirati njezinom izmjenom, i posljedičnim poništajem, ili ukidanjem,³⁵ ili pak ostavljanjem rješenja na snazi.³⁶ Slijedom toga, samim pokretanjem postupka obnove ne bi se moglo tvrditi da je došlo do povrede legitimnih očekivanja investitora.

Prvostupanjskim rješenjem o poništaju nezakonitog upravnog akta građevinska dozvola također nije poništena u cijelosti, već je poništena samo u dijelu u kojem je investitoru dozvoljena rekonstrukcija i proširenje državne ceste, te s tim u vezi, u dijelu koji sadržava napomenu o obuhvatu zahvata u prostoru, u točki II. izreke. Navedeno prvostupansko rješenje polazi od toga da je građevinskom dozvolom uistinu dopuštena rekonstrukcija i proširenje državne ceste, i upravo u tom dijelu istu poništava. Slijedom toga, za analizu zaštite legitimnih očekivanja potrebno je primijeniti načelno stajalište Ustavnog suda o poništaju pravomoćnih upravnih akata u području prava gradnje.

Legitimno očekivanje se prema praksi Ustavnog suda štiti na temelju „razumno opravdanog povjerenja u pravomoćni upravni akt koji je imao valjanu pravnu osnovu“³⁷ a pozivom na odluku ESLJP-a u slučaju *Pine Valley*.³⁸ Slijedom toga, u smislu čl. 48. Ustava, kao i čl. 1. Protokola 1. EKLJP-a, prema našem mišljenju treba analizirati nekoliko faktora koje je

³⁴ Ustavni sud ističe da smatra od važnosti hijerarhijski status tijela koje ukida odnosno poništava upravni akt. V. USRH, U-IIIB-1373/09, § 11.6. („Legalna svrha izvanrednog pravnog sredstva kojim je dopušteno ukidanje po pravu nadzora konačnih upravnih akata ukazuje na još jedan element bitan za prosudbu o eventualnim povredama ustavnih prava podnositelja: riječ je o nadzoru koji je po svojoj naravi "hijerarhijski", jer ga višestupanjsko upravno (nadzorno) tijelo provodi s ciljem provjere zakonitosti pojedinačnih akata nižestupanjskog upravnog ili drugog javnopravnog tijela ... a da sama stranka - koja je upravnim aktom koji je predmet "hijerarhijskog" nadzora stekla određeno pravo - u tom postupku nema status stranke, iako o ishodu tog postupka neposredno i izravno ovisi sudbina priznatog joj prava.“)

³⁵ V. čl. 127. st. 1. ZUP-a. Protiv takvog rješenja bila bi dopuštena žalba. V. čl. 127. st. 2. ZUP-a.

³⁶ V. čl. 127. st. 1. ZUP-a.

³⁷ V. USRH, U-IIIB-1373/09, § 7. („Ustavni sud ocjenjuje da su u konkretnom slučaju podnositelji imali 'legitimno očekivanje' da će uvjeti iz građevinske dozvole, na temelju koje su na sebe preuzeли teret finansijskih obveza, biti ispunjeni, s obzirom na to da se ono temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u konačni i pravomoćni upravni akt koji je imao valjanu pravnu osnovu.“)

³⁸ V. *id.*, § 7. („Pojam 'legitimnih očekivanja' u kontekstu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju Europski je sud prvi put spomenuo u presudi Pine Valley Developments LTD i ostali protiv Irske od 29. studenoga 1991. (zahtjev br. 12742/87). U tom su predmetu podnositelji bili poduzetnici čija je temeljna djelatnost bila kupnja i izgradnja zemljišta; oni su 1978. godine kupili zemljište pouzdajući se u načrt plana izdavanja urbanističkih dozvola za izgradnju industrijskih skladišta i uredskih prostora, a on je naknadno, odlukom irskog Vrhovnog suda, utvrđen ultra vires i ab initio ništetnim, jer je bio u suprotnosti s mjerodavnim zakonima. Europski je sud zauzeo stajalište da je "legitimno očekivanje" nastalo onda kad je dozvola (outline planning permission) izdana, a na temelju pouzdanja u nju podnositelji su kupili zemljište s namjerom njegove izgradnje. Ta je dozvola, koju nadležna upravna tijela više nisu mogla ukinuti ili na drugi način opozvati, činila sastavni dio vlasništva (imovine) tvrtki podnositelja“) V. *Pine Valley*, § 51. V. i *Fredin c/a Švedske (No. 1)*, Appl. no. 12033/86, § 54.

potrebno u konkretnom slučaju uzeti u obzir kao kriterije postojanja legitimnog očekivanja, a koji nadopunjaju citirano načelno stajalište Ustavnog suda, i to: (1) nenađežnost upravnog tijela za izdavanje dozvole za rekonstrukciju i proširenje (*ultra vires*) (2) zakonitost, u smislu primjene pravila o prepostavkama za rekonstrukciju i proširenje državnih cesta (*sound legal basis*) i (3) ponašanje investitora u smislu postojanja razumno opravdanog povjerenja (*reasonably justified reliance*).

Kao prvo, građevinska dozvola za rekonstrukciju i proširenje državne ceste, kako je ranije navedeno, izdana je od strane nenađežnog tijela tj. *ultra vires*.³⁹ ESLJP je u svojoj praksi istaknuo da povjerenje u postupanje nenađežnog tijela mora biti utemeljeno na propisu:

„Sud smatra da pojedinac koji postupa u dobroj vjeri u načelu ima pravo pouzdati se u izjave koje daju državni ili javni dužnosnici [ili službenici] za koje se čini da imaju traženo ovlaštenje to učiniti i da su bila poštovana unutarnja pravila i postupci, osim ako iz javno dostupnih dokumenata (uključujući zakonske ili podzakonske akte) ne proizlazi drugačije, ili je pojedinac na drugi način znao ili trebao znati da određeni dužnosnik [ili službenik] nema ovlaštenje pravno obvezati državu.“⁴⁰

Iz navedenog proizlazi, *a contrario*, da ako je iz zakona proizlazila nenađežnost, za koju je pojedinac morao znati (jer je zakon javno dostupan), da se pojedinac ne može pozivati na to da je postupao s povjerenjem.

Kao drugo, legitimno očekivanje može postojati u pravilu u odnosu na akte koji imaju valjanu pravnu osnovu (*sound legal basis*).⁴¹ Premda se u situacijama u kojima dolazi do poništaja radi o nezakonitim upravnim aktima, uslijed „očite povrede materijalnih propisa“⁴² (jer u suprotnom ne postoji mogućnost poništaja), čini se da je ipak potrebno da akt iz kojeg se izvodi legitimno očekivanje bude prividno zakonit, barem sa stajališta ovlaštenika (u konkretnom slučaju investitora).⁴³ U slučaju U-IIIB-1373/09 Ustavni sud je smatrao da se radilo o zakonitom

³⁹ To je ujedno i posebno navedeni razlog za poništavanje rješenja u čl. 129. st. 2. t. 1. ZUP-a.

⁴⁰ ESLJP, *Lelas c/a Hrvatske*, § 74. V. *Stretch*, § 34.

⁴¹ V. USRH, U-IIIB-1373/09 § 7. („Ustavni sud ocjenjuje da su u konkretnom slučaju podnositelji imali 'legitimno očekivanje' da će uvjeti iz građevinske dozvole, na temelju koje su na sebe preuzeли teret financijskih obveza, biti ispunjeni, s obzirom na to da se ono temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u konačni i pravomoćni upravni akt koji je imao valjanu pravnu osnovu.“); *Kopecky c/a Slovačke*, App. No. 44912/98 (2004), § 47 („[T]he ‘legitimate expectation’ is thus based on a reasonably justified reliance on a legal act which has a sound legal basis and which bears on property rights.“).

⁴² V. čl. 129. st. 3. ZUP-a.

⁴³ U literaturi je izražen i stav da nije uopće moguće ostvariti zaštitu legitimnih očekivanja ako je postupanje upravnog tijela *contra legem*. V. Miroslav Šeparović, *Imovinskopravni aspekti legitimnih očekivanja*, Hrvatska pravna revija, br. 3, 2011, str. 13. („Načelo zakonitosti zahtijeva da očekivanje mora biti zasnovano na pravno valjanom postupanju uprave prije no što bude kvalificirano razumnim ili legitimnim. Stoga se čini da u europskom pravu načelo zakonitosti ima svojevrsnu prednost nad načelom pravne sigurnosti: ni ESP ni ESPLJ neće vagati povjerenje pojedinca u određeno postupanje uprave naspram politike koja odustaje od dotičnog postupanja ako je

aktu,⁴⁴ premda je i za slučaj nezakonitosti hipotetički našao povredu prava vlasništva.⁴⁵ Ustavni sud je pritom odlučivao u predmetu u kojem je bio primjenjiv ZUP iz 1956. dok je u konkretnom predmetu primjenjiv aktualni ZUP, koji predviđa poništavanje i ukidanje nezakonitog rješenja, pri čemu u slučaju očite povrede materijalnog propisa zahtjeva da se ocijeni priroda upravne stvari i posljedice koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja (kod nenađežnosti ne zahtjeva takvu ocjenu).⁴⁶

Slijedom toga, građevinska dozvola kojom je dopuštena rekonstrukcija i proširenje državne ceste mogla bi predstavljati „valjanu pravnu osnovu“ u ustavnopravnom i konvencijskom smislu samo ako bi se utvrdilo da bi ona—imajući u vidu konkretnog investitora, kao stručnu osobu u području gradnje, i konkretne propise o prostornom planiranju, rekonstrukciji i proširenju državnih cesta (ZPU, ZG, ZC, Pravilnik o uvjetima za projektiranje i izgradnju priključaka i prilaza na javnu cestu, Pravilnik o vrsti i sadržaju projekata za javne ceste⁴⁷ i dr.)—razumno opravdala povjerenje (o kojem v. *infra*) potrebno za stvaranje legitimnog očekivanja.

Pritom se napominje i sama odluka Ustavnog suda U-IIIB-1373/09 daje uporište za legitimno očekivanje da će se, u sličnim postupcima, kao što su postupci opisani u konkretnom slučaju, postupati u skladu s načelno izloženim stajalištem. Međutim, interpretacija odluke Ustavnog suda mora biti prilagođena činjenicama konkretnog slučaja, budući da je ona donesena u konkretnoj upravnoj stvari u kojoj su činjenice bile različite.

U konkretnom slučaju prvostupanjsko tijelo smatra da je izdalo građevinsku dozvolu za prodavaonicu, a ne i za državnu cestu, te da je građevinska dozvola, ako je izdana za državnu cestu, nezakonita, dok drugostupanjsko tijelo istu smatra zakonitom i izdanom i za prodavaonicu

samo postupanje *contra legem*. Drugim riječima, ne postoji razumno očekivanje tamo gdje je postupanje uprave pravno nevaljano, pa se pitanje legitimacije u takvoj situaciji ni ne postavlja.“)

⁴⁴ V. USRH, U-IIIB-1373/09, § 17.2 („I nakon razmatranja svih prethodno navedenih prigovora Ustavni sud i dalje nije uvjeren da je u konkretnom slučaju riječ o očitim povredama materijalnih odredbi Zakona o gradnji zbog kojih bi Ministarstvo bilo ovlašteno ukidati pravomoćne građevinske dozvole po pravu nadzora.“)

⁴⁵ V. *id.*, § 15. („Međutim, kad bi se i utvrdilo da je osporeno rješenje kojim se građevinska dozvola ukida po pravu nadzora u skladu sa zakonom, ta činjenica zbog okolnosti konkretnog slučaja ne bi mogla utjecati na ocjenu Ustavnog suda da je njime povrijeđeno ustavno pravo vlasništva“).

⁴⁶ V. čl. 129. st. 2. i 3. ZUP-a. U literaturi je izraženo stajalište da se ZUP našao pravičnu ravnotežu između legitimnih očekivanja utemeljenih na pravomoćom upravnom aktu i interesa zakonitosti propisujući prepostavke za poništavanje i ukidanje u čl. 129. st. 3. V. Dario Đerđa, *Zaštita legitimnih očekivanja u upravnom pravu*, Zb. PFRi, Vol. 34 (2013), str. 104 („Zakonodavac je i ovdje pokušao naći kompromis između zaštite legitimnih očekivanja i zakonitosti ovlašćujući upravno tijelo da poništi ili ukinе pravomoćnu odluku samo unutar prekluzivnih rokova: nezakonito rješenje može se poništiti u roku od dvije godine, a ukinuti u roku od jedne godine od dostave upravne odluke stranci. ... Iz takve jezične formulacije [čl. 130. st. 3. ZUP-a], ali i metodom teleološkoga tumačenja, može se zaključiti kako će upravno tijelo u svakom pojedinom slučaju ocijeniti treba li ili ne zbog stečenih prava i legitimnih očekivanja do redovitog prestanka važenja takve pravomoćne upravne odluke, prednost dati javnom interesu ili privatnom interesu ovlaštenika.“)

⁴⁷ NN 53/02, 175/03, 76/07, 153/13, 20/17.

i za državnu cestu. Te činjenice zajedno sa sadržajem građevinske dozvole, po našem mišljenju, barem dovode u pitanje je li sadržajem građevinske dozvole obuhvaćena i državna cesta. Takav sporan sadržaj sa stajališta analize legitimnih očekivanja ne čini se da daje uporište investitoru da postupa s povjerenjem u pravomoći upravni akt nejasnog sadržaja. Da bi legitimno očekivanje bilo prihvaćeno, pravomoći upravni akt mora jasno i nedvosmisleno određivati na što se pravo gradnje odnosi, što kod citirane građevinske dozvole nije slučaj, pa se ne čini prikladnom za stvaranje legitimnog očekivanja, usprkos svojoj pravomoćnosti.

Kao treće, legitimno očekivanje može postojati samo ako je *de facto* postojalo razumno opravdano povjerenje u pravomoći upravni akt. U konkretnom slučaju, prilikom analize ovog faktora bilo bi potrebno ocijeniti je li konkretan investitor uistinu imati razumno opravdano povjerenje u citiranu pravomoćnu građevinsku dozvolu na način da im ona dopušta rekonstrukciju i proširenje državne ceste. Pored toga, bilo bi potrebno ocijeniti je li investitor postupao u dobroj vjeri, u kontekstu navoda prvostupanjskog tijela da je namjerno dovedeno u zabludu, te u kontekstu činjenice da je građevinska dozvola izdana na zahtjev investitora koji je priložio projektnu dokumentaciju koja predviđa rekonstrukciju i proširenje državne ceste.⁴⁸ Ukoliko bi se utvrdilo da investitor nije postupao s povjerenjem ili u dobroj vjeri, ili da je čak postupao s namjerom, tada ne bi postojalo niti njegovo legitimno očekivanje.⁴⁹ S obzirom da se radi o činjeničnom pitanju subjektivne naravi, detaljnija ocjena navedenog prelazi okvire ovog pravnog mišljenja.

Napominje se da iz priložene dokumentacije ostaje nerazjašnjeno stajalište i uloga Hrvatskih cesta d.d. Iz potvrde glavnog projekta proizlazi od 27. ožujka 2017. proizlazi da je potvrđen glavni projekt niskogradnje na temelju čl. 55. ZC-a koji uređuje radove u zaštitnom pojasu javne ceste, a ne za rekonstrukciju državne ceste, premda se u tekstu potvrde navodi i izgradnja priključka i rekonstrukcija. Iz dopisa od 9. studenog 2011. proizlazi da je izdana

⁴⁸ V. *National and Provincial Building Society c/a Ujedinjenog Kraljevstva*, App. no. 21319/93 (1997), § 76 („[I]t could not be said that the decisions taken by Parliament to enact these measures with retrospective effect were manifestly without reasonable foundation or failed to strike a fair balance between the demands of the general interest of the community and the protection of the rights of the applicant societies. The latter were in fact seeking by means of opportunistic legal proceedings to exploit technical defects in the 1986 Regulations and to frustrate the original intention of Parliament. They clearly understood what that intention was and they could not have had any legitimate expectations following the Woolwich 1 litigation that Parliament would be content to leave the law as it then stood and allow them to retain a windfall.“). V. i *Saarenpää Loma Ky. c/a Finske*, App. no. 54508/00 (2006) (“Mr Saarenpää, the principal owner of the applicant company, having been owner of the property at least since 1980’s, must have been aware that the constructions proposed by the applicant company did not comply with the shore plan adopted for the area in 1986. Consequently, the applicant did not have under Finnish law any legitimate expectation to obtain permission to construct. The applicant could only obtain a right to construct if it was granted an exemption permit.“).

⁴⁹ Ovo bi vrijedilo neovisno o stajalištu Ustavnog suda da „Ustavni sud u pravilu ne smatra ustavnopravno relevantnim razloge koji su doveli do pogreške ili propusta nadležnog tijela, donositelja pojedinačnog akta, u primjeni mjerodavnog materijalnog prava na konkretne slučajeve.“ (USRH, U-IIIB-1373/09, § 11.4.) V. i USRH, U-III-4673/2008 (2009), NN 67/09, i ESLJP, *Gashi c/a Hrvatske*, App. no. 32467/05 (2007), § 41. Ovo stoga što je pitanje legitimite očekivanja različito od pitanja uzroka pogreške. Ukoliko ne postoji dobra vjera legitimno očekivanje ne postoji, neovisno o tome što su razlozi za pogrešku ili propust ustavnopravno relevantni.

suglasnost investitoru u svrhu dokaza pravnog interesa za rekonstrukciju državne ceste. Također iz priložene dokumentacije nije potpuno jasno da li se predstavnik Hrvatskih cesta d.d. u postupku tehničkog pregleda povodom zahtjeva za izdavanje uporabne dozvole protivio izdavanju uporabne dozvole. Ponašanje Hrvatskih cesta d.d. kao javnopravnog tijela (tijela s javnim ovlastima) može biti od važnosti za ocjenu postojanja legitimnog očekivanja, što u ovom mišljenju nije bilo moguće uzeti u obzir s obzirom na stanje utvrđenih činjenica, pa je u upravnosudskom postupku potrebno navedene činjenice nedvojbeno utvrditi.

Konačno, treba istaknuti da su legitimna očekivanja zaštićena u ustavnopravnom i konvencijskopravnom smislu samo ako postoji neravnoteža između javnog interesa i prava vlasništva koje je zahvaćano državnom intervencijom.⁵⁰ S obzirom na odredbu čl. 50. Ustava, kao i s obzirom na konvencijsku praksu, moguće je da se ovakve ravnoteže uspostavi bilo plaćanjem naknade (u slučaju izvlaštenja, po čl. 50. st. 1. Ustava), bilo bez nje (u slučaju zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi iz čl. 50. st. 2. Ustava). Međutim, s obzirom na izričaj načelnog stajališta uz izričito pozivanje na čl. 50. st. 1. Ustava u načelnom stajalištu,⁵¹ u slučajevima ukidanja pravomoćnih građevinskih dozvola, postojala bi obveza plaćanja naknade investitoru, ako bi se utvrdilo da je uistinu postojalo njegovo legitimno očekivanje, kako je razloženo ranije. U konkretnom slučaju ta bi naknada ovisila o opsegu poništaja građevinske dozvole.

U pogledu interesa Republike Hrvatske, valja reći da je sukladno čl. 36. st. 1. ZC-a građenje, rekonstrukcija i održavanje javnih cesta u interesu Republike Hrvatske, po samome zakonu. Pored toga Ustavni sud navodi općenito da zahvati u prostoru uvijek imaju šire značenje i da je kod njih uvijek prisutan javni (opći) interes, kao i to da interes Republike Hrvatske „nalaže da se zahvati u prostoru usklade s mjerodavnim zakonodavstvom, kako bi se u cijelosti poštovao, osigurao i djelotvorno zaštitio cilj tog zakonodavstva, to jest valjano i pravilno prostorno planiranje državnog teritorija, što je jedna od najznačajnijih zadaća države.“⁵² Slijedom toga, postojanje interesa Republike Hrvatske ne čini se spornim.

Drugostupansko tijelo u svojem rješenju smatra da interes Republike Hrvatske ne postoji navodeći:

⁵⁰ V. USRH, U-IIIB-1373/09, § 8. („Ustavni sud također napominje da svako miješanje u pravo vlasništva, zasnovano na odredbama članka 50. Ustava, mora osigurati pravičnu ravnotežu između zahtjeva za poštovanjem i zaštitom ustavnog prava vlasništva privatnih osoba i zahtjeva koje postavljaju državni odnosno javni ili opći interesi zajednice (koji mogu uključivati i zaštitu suprotstavljenih prava ili interesa trećih privatnih osoba) [te] miješanje u vlasništvo mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“)

⁵¹ V. *id.*, § 11.6. („Ustavni sud završno ističe da se pri utvrđivanju navedenog načelnog ustavnopravnog stajališta vodio zahtjevom za uravnoteženjem suprotstavljenih privatnih i državnih (javnih ili općih) interesa u području prava gradnje, koji zahtjev proizlazi iz članka 50. stavka 1. u vezi s člankom 16. stavkom 2. Ustava.“) i § 11.7 („Ako je pak ustavni zahtjev vezan uz interes Republike Hrvatske ispunjen ... onda postoji i obveza naknade tržišne vrijednosti za oduzetu imovinu u smislu članka 50. stavka 1. Ustava.“).

⁵² *Id.*, § 11.6.

„Predmet građevinske dozvole je dakle i izvedba i radovi na proširenju i rekonstrukciji državne ceste ... u vlasništvu Republike Hrvatske. Podnositelj zahtjeva time nije stekao, niti će steći pravo vlasništva ili drugo stvarno prava na toj nekretnini budući je nesporno da je ista javno dobro u općoj uporabi i time je izvan prometa

...

Slijedom navedenog, izdavanjem građevinske dozvole nije očito privrjeđeno materijalno pravo, niti postoji interes Republike Hrvatske koji bi opravdao poništenje građevinske dozvole jer se istom ne utječe na pravo vlasništva i druga stvarna prava koja RH ima na predmetnoj čestici. Nesporno je da je i podnositelj zahtjeva postupao u skladu sa zahtjevima i uvjetima određenim u pravomoćnoj građevinskoj dozvoli na sebe preuzeo i teret financijskih obveza i pouzdao se u činjenicu da pravni akt na temelju koje su na sebe preuzeli teret financijskih obveza neće biti retroaktivno utvrđen nevaljanim na njihovu štetu.“⁵³

Po našem mišljenju pitanje interesa Republike Hrvatske u poništenju građevinske dozvole ne cjeni se sa stajališta njezinog vlasništva odnosno stvarnih prava.⁵⁴ Interes Republike Hrvatske za poništenje građevinske dozvole može postojati neovisno o tome je li se građevinskom dozvolom neposredno utjecalo na njezino vlasništvo, jer se isti sastoji se u tome da se zaštiti ljudski okoliš i zdravlje, konkretno sustav prostornog planiranja i sigurnost prometa kroz građenje i rekonstrukciju javnih cesta, posebno imajući u vidu funkciju javnih cesta i njihovo svojstvo javnog dobra u općoj upotrebi.

b) U odnosu na uporabnu dozvolu

U pogledu pitanja postojanja i zaštite legitimnih očekivanja vrijede analitička pravila koja su već ranije izložena. Pritom postoji razlika, koja je u konkretnom slučaju od važnosti. Za razliku od pravomoćne građevinske dozvole, uporabna dozvola nije postala pravomoćna, jer se protiv nje vodi upravni spor. Sukladno praksi Ustavnog suda, u odnosu na konačne upravne akte ne postoji zaštita legitimnih očekivanja adresata zbog toga jer oni još uvijek nisu postali

⁵³ Rješenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja kl. UP/II-361-03/18-02/32 urbr. 531-05-2-2-18-2 od 31. siječnja 2018., str. 4.

⁵⁴ Javne ceste su sukladno čl. 3. st. 1. ZC-a javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske. One se ne mogu, sukladno čl. 3. st. 2. otuđiti iz vlasništva Republike Hrvatske niti se na njima mogu stjecati stvarna prava, osim u slučajevima propisanim ZC-om. Slijedom toga, javne ceste su javna dobra, dakle, radi se o stvarima u prometu (u vlasničkopravnom režimu), što znači da na njima može postojati vlasništvo (i druga stvarna prava), ali vlasništvo pripada javnopravnom subjektu. Javne ceste su stvari u prometu u tom smislu da su u vlasništvu Republike Hrvatske, ali je to vlasništvo dodatno ograničeno time što je neutudivo iz tog vlasništva. V. čl. 35. st. 4. ZV-a koji definira javna dobra u općoj uporabi kao stvari u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene za uporabu svih. Izvan prometa su opća dobra, definirana u čl. 3. st. 2. ZV-a kao stvarni koje nisu sposobne biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava (oni dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala).

neopozivi, već su podložni sudskej kontroli zakonitosti.⁵⁵ Štoviše, za razliku od građevinske dozvole, u konkretnom slučaju zahtjev za izdavanje uporabne dozvole od strane prvostupanjskog tijela odbijen, zbog nepostojanja pretpostavki za njezino izdavanje, te je drugostupanjsko tijelo samo riješilo stvar i izdalo uporabnu dozvolu.⁵⁶

Konačno, treba upozoriti i na potrebu konzistentnosti i uvažavanja širih posljedica tumačenja o zaštiti legitimnih očekivanja utemeljenih na uporabnoj dozvoli u kontekstu javnih cesta. U tom smislu treba istaknuti slučaju ESLJP-a *Antunes Rodrigues c/a Portugal*⁵⁷ portugalski upravitelj cesta dozvolio tužitelju građevine uz cestu koja je imala pristup državnoj cesti samo preko pristupne ceste, za što je tužitelj ishodio građevinsku dozvolu i izradio građevinu, da bi naknadno upravitelj zatvorio pristupnu cestu radi izgradnje novog izlaza s državne ceste. ESLJP je smatrao da je takvim zahvatom došlo do ograničenja uživanja vlasništva tužitelja, i gubitka vrijednosti nekretnine, ali da je takvo miješanje predstavljalo pravednu ravnotežu između javnog interesa i privatnog vlasništva.⁵⁸ Slijedom toga, pitanje građenja javnih cesta ostaje u okvirima dopuštenih javnopravnih zahvata čak i kada se njima posredno ošteće vlasništvo građevina uz javnu cestu. Uspoređujući navedeni slučaj sa konkretnim slučajem, teško bi se moglo opravdati tumačenje po kojem bi poništavanje nezakonite građevinske ili uporabne dozvole za rekonstrukciju i proširenje državne ceste izdane vlasniku građevine uz cestu predstavljalo izvlaštenje, dok suprotna situacija u kojoj se vlasniku građevine smanjuje vrijednost nekretnine reorganizacijom javne ceste ne bi predstavljala nikakvu povredu vlasništva

3. Sažetak

⁵⁵ V. USRH, U-IIIB-1373/2009, § 11.5. („Polazeći od posebnosti tog pravnog područja [prava gradnje], a osobito od činjenice da je riječ o području koje se bavi zahvatima u prostoru koja uvijek imaju šire značenje i kod kojih je uvijek prisutan javni (opći) interes, zakonska ovlast višeg (nadzornog) tijela da po pravu nadzora ukida konačne upravne akte, kojima su stranke stekle pravo gradnje, jer su ti upravni akti nezakoniti zbog toga što su nadležna tijela pri njihovu donošenju očito povrijedila materijalne odredbe Zakona o gradnji, Ustavnom судu nije ustavnopravno sporna. Konačna građevinska dozvola, naime, još nije neopoziva u procesnom smislu, jer je podložna sudskej kontroli zakonitosti u upravnom sporu i može biti poništena pravomoćnom sudskej presudom ili pak poništena, ukinuta ili izmijenjena od samog nadležnog državnog tijela sve dok sudskej postupak traje. Uz nju se, dakle, ne mogu vezati nikakva očekivanja koja bi se mogla smatrati u dostatnoj mjeri legitimnim da bi mogla konstituirati imovinu pod zaštitom jamstva vlasništva u smislu članka 48. stavka 1. Ustava.“)

⁵⁶ S obzirom na takav procesni slijed, očekivanja nisu mogla niti biti utemeljena na prvostupanjskoj odbijajućoj odluci, što Ustavni sud smatra relevantnim. V. USRH U-IIIB-1373/09, § 7. („Ustavni sud dodatno napominje da se uvjetna potraživanja ili zahtjevi koji su odbijeni uslijed toga što stranka nije ispunjavala uvjete propisane zakonom ili drugim mjerodavnim pravnim aktom ne smatraju imovinom koja bi konstituirala vlasnička prava u smislu članka 48. stavka 1. Ustava. Istovjetno stajalište zauzima i Europski sud U slučaju koji je predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskej postupku nije riječ o tome da je zahtjev podnositelja za izdavanjem građevinske dozvole odbijen zato što nisu bili ispunjeni uvjeti za njezino izdavanje propisani zakonom.“). V. i *Malhous c/a Češke*, App. No. 33071/96, *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein c/a Njemačke* App. no. 42527/98; *Kopecký c/a Slovačke*, App. no. 44912/98.

⁵⁷ *Antunes Rodrigues c/a Portugal*, App. No. 18070/08 (2011).

⁵⁸ *Id.*, §§ 29, 35.

Po našem mišljenju u konkretnom slučaju građevinska dozvola izdana je za izgradnju prodavaonice, a ne za rekonstrukciju državne ceste. Slijedom toga niti izdavanje uporabne dozvole za rekonstrukciju državne ceste ne bi bilo moguće. Prihvaćajući navedeno tumačenje, ne bi moglo postojati niti legitimno očekivanje investitora koje bi bilo zaštićeno u smislu čl. 48. i 50. Ustava i čl. 1. Protokola 1 EKLJP-a, s obzirom da bi za njega nedostajala pravna osnova koja bi razumno opravdavala njegovo povjerenje. U pogledu zaštite legitimnih očekivanja u odnosu na izdanu uporabnu dozvolu, mišljenja smo da ista nije opravdana budući da konkretna uporabna dozvola nije stekla svojstvo pravomoćnosti.

Prof. dr. sc. Tatjana Josipović

Izv. prof. dr. sc. Hano Ernst