

Stranka u postupku ishodaenja građevinske dozvole

Vitez Pandžić, Marijeta

Source / Izvornik: **Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2019, 19, 305 - 327**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.31297/hkju.19.2.6>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:112:969526>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom](#).

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-04**



VELEUČILIŠTE U POŽEGI
STUDIA SUPERIORA POSEGANA

Repository / Repozitorij:

[Repository of Polytechnic in Požega - Polytechnic in Požega Graduate Thesis Repository](#)



Stranka u postupku ishodaenja građevinske dozvole

*Marijeta Vitez Pandžić**

<https://doi.org/10.31297/hkju.19.2.6>

UDK 342.922:351.778.511(497.5)
342.922:349.442(497.5)

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 4. 1. 2019.

Accepted / prihvaćeno: 10. 5. 2019.

Ovim se radom analizira ograničavanje pojma i položaja stranke u postupcima ishodaenja građevinskih dozvola prema odredbama Zakona o gradnji, a u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku. Premda je Zakon o općem upravnom postupku čl. 3/1. predvidio mogućnost odstupanja od vlastitih odredbi, odredbama Zakona o gradnji kojima se definira stranka u postupcima ishodaenja građevinskih dozvola ide se izvan pretpostavki spomenutog članka. Iako se ova tematika analizirala u hrvatskoj pravnoj teoriji, do danas nije provedena nikakva inicijativa radi korekcije tih odredaba Zakona o gradnji. Autorica stoga nadograđuje ovu tematiku analizirajući pojam i položaj stranke iz izdvojenih izvora upravnog prava Europske unije, relevantnih odredaba Zakona o općem upravnom postupku te sudske prakse. Nakon provedene teorijske analize, proučavanjem dijela rezultata empirijskog istraživanja utvrđuje se i

* Dr. sc. Marijeta Vitez Pandžić, viša predavačica Veleučilišta u Požegi, Hrvatska (Senior Lecturer, Polytechnic in Požega, Croatia, e-mail: mvitez@vup.hr)

ORCID ID: 0000-0002-2069-9280

određena razina neučinkovitosti u provođenju navedenih odredbi Zakona o gradnji.

Ključne riječi: stranka, građevinska dozvola, posebne postupovne odredbe, Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o gradnji

1. Uvod

Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09, dalje ZUP) u čl. 3/1. regulira svoju generalnu primjenu za sve upravne stvari uz propisane pretpostavke odstupanja od vlastitih odredbi koje su moguće s obzirom na pojedina pitanja propisana isključivo zakonom, i to samo ako je to nužno u posebnim upravnim područjima, a takva posebna regulacija nije protivna temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a. Navedena regulacija upućuje na to da zakonodavac nije naklonjen u velikoj mjeri posebnom upravnom postupovnom reguliranju, a i upravna teorija upućuje na potrebu posebnog postupanja samo ako tako zahtijeva posebnost materije za koju se pojedina pitanja postupka posebno i drukčije propisuju (Borković, 2002.; Medvedović, 2006.; Ljubanović, 2009.). Ipak, u Republici Hrvatskoj (dalje RH) u različitim upravnim područjima doneseni su posebni zakoni u kojima reguliranje upravnog postupka odstupa od ZUP-a te mu je čak i suprotno (Đerđa, 2010.). Takva odstupanja prepoznaju se i u posebnim postupovnim odredbama važećeg Zakona o gradnji (NN 153/13, 20/17). U ovome radu posebno će se analizirati odstupanja koja se odnose na određivanje stranke prema tom Zakonu u postupcima ishoda građevinskih dozvola. U okviru ove analize razmotrit će se reguliranje pojma stranke u izvorima prava (pa tako i upravnog prava i upravnog postupanja) Europske unije (dalje EU), u okviru Ustava RH i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, a također će se analizirati razina zaštite prava stranke u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, Ustavnog suda RH, upravnih sudova i Visokog upravnog suda RH.

Osim analize pravnih izvora i njihove međusobne usklađenosti, u radu se želi ispitati svrhovitost i učinkovitost postojećeg reguliranja stranke prema važećem Zakonu o gradnji u postupcima ishoda građevinskih dozvola. Za to će se za potrebe ovoga rada upotrijebiti dio rezultata empirijskog istraživanja. Istraživanje je provedeno radi dokazivanja hipoteza postavljenih u okviru šireg istraživanja čiji je temeljni cilj bio utvrditi nedostatke u regulativi i postupku ishoda građevinskih i uporabnih dozvola. Is-

traživanje se provodilo na dvije kategorije ispitanika; kao prva istraživana kategorija odabrani su nadležni županijski i gradski upravni odjeli jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno njihove ispostave koji izdaju građevinske i uporabne dozvole, a kao druga istraživana kategorija uzeti su arhitekti koji su članovi Hrvatske komore arhitekata. I jedna i druga kategorija ispitanika bili su pogodni za ispunjavanje anketnih upitnika jer su neposredno uključeni u niz radnji ovog upravnog područja, i to s različitim procesnih položaja. Arhitekti često u upravnim postupcima ishodenja građevinskih i uporabnih dozvola sudjeluju kao opunomoćenci stranaka, dok su službene osobe uključene kao osobe koje u okviru nadležnosti županijskih i gradskih upravnih odjela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izdaju građevinske i uporabne dozvole. Anketni upitnik provodio se *on-line* (servis Google Drive), a sukladno dvjema kategorijama ispitanika sastavljene su i dvije vrste anketnih upitnika. Od 116 nadležnih županijskih i gradskih upravnih odjela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave odnosno njihovih ispostava te 1000 arhitekata, članova Hrvatske komore arhitekata, u uzorak je uključen 41 nadležni ured odnosno 104 arhitekta.

Temeljne hipoteze rada iznose da pojam stranke u postupcima ishodenja građevinskih dozvola nije u skladu s odredbama ZUP-a te da isto određenje stranke prema odredbama važećeg Zakon o gradnji vodi prema neučinkovitosti takvih postupaka. To će se dokazivati primjenom različitih istraživačkih metoda (analiza i sinteza, komparativna metoda, indukcija i dedukcija) i deskriptivne statistike. Sam rad strukturiran je na sljedeći način: drugo poglavlje odnosi se na analizu zakonskih pretpostavki uređivanja posebnih upravnih postupaka, treće poglavlje bavi se problematikom određivanja pojma stranke u postupcima ishodenja građevinskih dozvola s normativnog aspekta te uzimajući u obzir i sudsku praksu nadležnih sudova, a četvrto poglavlje daje analizu podataka prikupljenih empirijskim istraživanjem, dok se posljednje poglavlje odnosi na zaključna razmatranja te preporuke za poboljšanje *de lege ferenda*.

2. Zakonske pretpostavke uređivanja posebnih upravnih postupaka

„Upravni postupak skup je postupovnih pravila kojima je propisan način postupanja upravnih tijela kada primjenom materijalnih propisa na konkretno činjenično stanje u upravnoj stvari odlučuju o pravima, obvezama

ili pravnim interesima pojedinih osoba. Dakle, upravna tijela vode upravni postupak kada u nekoj upravnoj stvari jednostrano i autoritativno odlučuju o konkretnom pravu, obvezi ili pravnom interesu neke osobe“ (Đerđa, 2012., str. 125). Prema tome, odluka u upravnom postupku rezultat je međudjelovanja odredbi ZUP-a te materijalnih zakona, drugih propisa i općih akata na konkretno činjenično stanje kada je riječ o općoj pravnoj regulaciji upravnog postupanja. No u pojedinim upravnim područjima može se primjenjivati posebna pravna regulacija upravnog postupanja što dovodi do posebnih upravnih postupaka. Čl. 3/1. ZUP-a¹ uređuje mogućnost da se pojedina upravna područja mogu urediti drukčije nego što je to sadržano u njegovim odredbama. Pri tome regulira i uvjete takvoga odstupanja:

1. pojedina pitanja mogu se isključivo zakonom urediti drukčije (dakle niti jedan drugi propis nižeg hijerarhijskog ranga ne može doći u obzir);
2. postojanje nužnosti takvoga postupanja (odstupanja) u pojedinim upravnim područjima;
3. postupanje u pojedinim upravnim područjima ne smije biti protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.

S obzirom na navedene uvjete odstupanja od odredbi ZUP-a, intencija je i samog zakonodavca smanjiti pojavu posebnih postupaka te ih svesti samo na ona pravila postupanja koja će uvjetovati posebnost materije za koju se pojedina pitanja postupka posebno i drukčije propisuju (Borković, 2002.; Medvedović, 2006.; Ljubanović, 2009.).² Ovdje se valja uzgredno osvrnuti i na to da ZUP nije organski zakon te je njegov položaj u hijerarhiji pravnih vrela identičan onome koji imaju i posebni zakoni, stoga je nemoguće napadati nezakonitost pojedinih odredaba posebnih zakona (Šikić i Staničić, 2009.). Drugačije postupanje zakonodavca od odredbi ZUP-a nema nikakvih pravnih posljedica, pa je tako i višegodišnji stav Ustavnog suda RH da taj sud nije nadležan ocjenjivati suprotnost između pojedinih zakona odnosno propisa jednake pravne snage (Medvedović, 2013.). Ipak, Ustav RH³ u čl. 83/2. navodi da zakone (organske zakone)

¹ „Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona.“

² Ljubanović naglašava da ako se zakonodavac odlučio za mogućnost drugačijeg upravnog postupanja u pojedinim upravnim područjima, onda to može biti samo iznimno, pod strogim i preciznim zakonskim uvjetima.

³ Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst, 05/14.

kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika. S obzirom na dio navedene odredbe koja se odnosi na djelokrug i način rada državnih tijela, moguće je izvesti zaključak o potrebi donošenja ZUP-a kao organskog zakona jer se navedena odredba odnosi na sva država tijela te djelokrug i način njihova rada. Ako „način rada državnih tijela“ obuhvaća i postupak koji ta tijela provode kad odlučuju o pitanjima iz svoje nadležnosti, onda se mora uzeti u obzir da ZUP predstavlja pravi primjer organskog zakona (Šprajc, 2011.). Tim shvaćanjima pridružio se i Ustavni sud RH u nekoliko svojih odluka,⁴ u kojima je, odlučujući o organskom statusu pojedinog zakona, kao kriterij procjene uzimao okolnost temeljnog predmeta uređenja nekog zakona (Šprajc, 2011.).

Sukladno važećem normativnom uređenju i proceduri donošenja zakona u Hrvatskom saboru, ZUP nije organski zakon, premda navedena argumentacija treba voditi prema afirmaciji ZUP-a upravo kao organskog zakona. Tada pravni položaj ZUP-a ne bi bio identičan onome koji imaju i posebni zakoni u hijerarhiji pravnih izvora, što bi zasigurno reduciralo posebne upravne postupke čime bi se značajnije pridonijelo jednoobraznosti postupanja, smanjenju troškova postupka, ali i učinkovitosti javne uprave, što bi osiguralo pravnu sigurnost te vladavinu prava. U radu navedena će se problematika analizirati na primjeru posebnog reguliranja stranke u postupcima ishoda građevinskih dozvola. Rezultati dijela empirijskog istraživanja upućuju posebice i na neučinkovitost takvog reguliranja.

⁴ Ovdje se kao primjer izdvaja odluka Ustavnog suda RH U-I/5654/2011 od 15. veljače 2012. kojom se utvrđuje da Zakon o pučkom pravobranitelju (NN 125/11) nije donesen u postupku propisanom čl. 83/2. Ustava RH te ne može stupiti snagu prije nego se donese većinom glasova svih zastupnika. U dijelu obrazloženja ove odluke navodi se da je ustavni položaj pučkog pravobranitelja znatno izmijenjen promjenama Ustava RH iz 2010. Ustavni sud utvrđuje da je pučki pravobranitelj državno tijelo osnovano Ustavom. Navedeni osporeni Zakon o pučkom pravobranitelju donesen je poslije promjena Ustava iz 2010., između ostalog kojim su bitno izmijenjene ustavne ovlasti pučkog pravobranitelja te je utvrđena njegova samostalnost i neovisnost u radu. Isto tako, sam osporeni Zakon o pučkom pravobranitelju razrađuje ustrojstvo, djelokrug i način rada tog državnog tijela na način kojim se bitno mijenja sadašnji položaj pučkog pravobraniteljstva u RH. Stoga se osporeni Zakon o pučkom pravobranitelju mora smatrati „organskim“, to jest takvim koji uređuje ustrojstvo, djelokrug i način rada državnog tijela u smislu čl. 83/2. Ustava. Drugim riječima, za pravovaljano donošenje osporenog Zakona o pučkom pravobranitelju bila je potrebna „većina glasova svih zastupnika“ u smislu čl. 83/2. Ustava RH.

3. Stranka u postupcima izdavanja građevinskih dozvola te mogućnost uvida u spis predmeta

U Hrvatskoj se gradnji građevine može pristupiti na temelju pravomoćne građevinske dozvole, a samo na vlastitu odgovornost investitor može graditi na temelju izvršne građevinske dozvole, osim kada je potrebno formirati građevnu česticu,⁵ prema odredbama Zakona o prostornom uređenju.⁶ Sam zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi investitor, a uz njega stranke u postupku ishođenja građevinske dozvole su vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola.⁷ Određenjem stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole suzuje se sam pojam stranke, s obzirom na određenje toga pojma u čl. 4/1. i 2. ZUP-a koje je izvedeno i definirano u određenom širem smislu i značenju⁸ (Medvedović, 2012.). Imajući u vidu da je riječ o temeljnim odredbama ZUP-a koje su apsolutno i općevažne odredbe koje vrijede bez obzira radi li se o općem ili posebnom upravnom postupku, nije jasna intencija zakonodavca (Vlada Republike Hrvatske, 2013.) određivanjem ovakvog suženog pojma stranke u postupcima ishođenja građevinskih dozvola.

Pojam stranke određen je i izvorima upravnog prava EU-a, koji su dakako i izvor prava u upravnom postupanju (Đerđa, 2012.). Stoga će se iz sljedećih pravnih izvora izvesti određivanje pojma i položaja stranke u širem i općem smislu kakvo usmjerenje ima i sam ZUP. Premda pojedini izvori prava koji će dalje biti spomenuti uređuju samo postupke pred institucijama, tijelima i agencijama EU-a, vrijedno je spomenuti i

⁵ U skladu s čl. 3/1. podst. 4. Zakona o prostornom uređenju, NN 153/13, 65/17, građevna čestica je u načelu jedna katastarska čestica, čiji je oblik, smještaj u prostoru i veličina u skladu s prostornim planom te koja ima pristup na prometnu površinu sukladan prostornom planu, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije.

⁶ Vidjeti čl. 129. i čl. 162., ibidem.

⁷ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, čl. 115. st. 1.

⁸ „Čl. 4/1. Stranka u upravnom postupku je fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. St. 2. Stranka može biti i tijelo državne uprave te drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica, odnosno podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, ako može biti nositelj prava, odnosno obaveza o kojima se rješava.“

njihovo određivanje i reguliranje pojma stranke kako bi se upravo naglasila i osnažila argumentacija potrebe generalnog uređenja pojma stranke u upravnim postupcima pred tijelima EU-a, a sukladno tome i na razini upravnog postupanja u RH.

Čl. 41/1. Povelje o temeljnim pravima Europske unije određuje da „svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku“, a čl. 47/1. iste Povelje regulira da „svatko čija su prava i slobode, zajamčeni pravom Unije, prekršeni, ima pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.“ Rezolucija (77) 31 o zaštiti pojedinaca od akata javnih vlasti u svom prvom i drugom članku određuje da u svakom upravnom postupku kojim se utječe na prava, slobode ili interese pojedine osobe/stranke u određenom slučaju, ona ima pravo isticati činjenice, argumente i dokaze koji će se uzeti u obzir od strane javnopravnih tijela u konkretnom predmetu. Osoba/stranka mora biti obaviještena o mjerama poduzetim u upravnom postupku te ima pravo uvida u sve informacije koje su relevantne za vođenje tog postupka. Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi u čl. 16/2. regulira: „Svaki pripadnik javnosti ima pravo, u slučaju kada se mora donijeti odluka koja utječe na njegova/njezina prava, dostaviti pismene komentare i, kada je to potrebno, prije donošenja odluke dostaviti usmene primjedbe.“ Tragom navedenog reguliran je i čl. 8. Preporuke CM/REC (2007)7 o dobroj upravi, u kojem se određuje da su tijela javne vlasti dužna strankama u odgovarajućem smislu osigurati sudjelovanje u donošenju upravne odluke koja se tiče njihovih prava ili interesa (osim ako se radi o hitnom postupanju). Također je i Sud EU-a pravo na izjašnjavanje stranke o svim pravnim i činjeničnim pitanjima, prije donošenja odluke o pravu ili obvezi, stavio na razinu načela. To pravo Sud je dakle u svojim presudama nametnuo kao opće načelo bez obzira na to je li ono navedeno u članku ugovora, uredbe, direktive ili odluke (Craig i de Burca, 2008.; Nehl, 1999.). Isto tako, u čl. 4. Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o upravnim postupcima institucija, tijela, ureda i agencija Europske unije⁹ navodi se da je stranka svaka fizička ili pravna osoba na čiji pravni položaj može utjecati rezultat upravnog postupka.

⁹ Originalni naziv: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies offices and agencies.* Na hrvatskom jeziku dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/JURI/DV/2016/01-28/1081253HR.pdf

U konačnici, promatrajući pojam stranke s razine konvencijske i ustavno-pravne regulacije, pravo biti stranka u upravnom postupku zaštićeno je temeljno pravo koje je kao takvo našlo svoje uporište i u čl. 6/1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹⁰ kao jamstvo poštenog suđenja, kao i u relevantnoj sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava te u Ustavu RH u čl. 14/2. i čl. 29/1,¹¹ odnosno kao jednakost svih pred zakonom i pravo na pravično suđenje, te su odredbe spomenutog čl. 4. ZUP-a odraz navedenih odredbi (Ofak, 2014.; Britvić Vetma, 2008.).¹² Samo ustavno jamstvo jednakosti razrada je i primjena općeg načela jednakosti na području sudske i druge pravne zaštite. Riječ je o posebnom slučaju načela jednakosti koje svakom jamči jednaku zaštitu prava u postupku pred sudovima, drugim državnim tijelima i tijelima koja imaju javne ovlasti.¹³ Dakle ustavno jamstvo jednakosti može biti povrijeđeno ako stranke nisu imale isti postupovni položaj u konkretnom pravno-

¹⁰ Čl. 6/1. Konvencije glasi: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristran sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog djela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.“ (NN – Međunarodni ugovori 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 1/06, 2/10).

¹¹ Čl. 14/2.: „Svi su pred zakonom jednaki.“, čl. 29/1.: „Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristran sud pravično i u razumnom roku odlučí o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kaznjivog djela.“ Narodne novine, 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14.

¹² Ofak u svome radu naglašava da premda se čl. 6/1. Konvencije na prvi pogled odnosi samo na sudove, ipak se pravo na pošteno suđenje štiti u svim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi te postupcima povodom podizanja optužnice za kazneno djelo. Tako će i upravni postupci, iako su postupci iz područja javnog (upravnog) prava, biti obuhvaćeni čl. 6/1. ako Europski sud za ljudska prava prosuđi da se u njima odlučivalo o pravima i obvezama građanske naravi pri čemu nije relevantno koje je domaće tijelo bilo nadležno u samoj stvari. Isto tako autorica sa stajališta navedenih ustavnih odredbi navodi da opće načelo jednakosti svih pred zakonom svima pruža jamstvo da su jednaki i ovlašteni, bez diskriminacije, na jednaku pravnu zaštitu pred sudovima i drugim državnim tijelima koja imaju javne ovlasti (Ofak, 2014.). U skladu sa stajalištem Ustavnog suda (odluka Ustavnog suda RH U-III-1001/2007, Zagreb, 7. 7. 2010.): „Ustavni sud štiti ustavno jamstvo pravičnog suđenja (odlučivanja) ispitujući eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima, odnosno tijelima koja imaju javne ovlasti. Pružajući tu zaštitu, Ustavni sud sagledava cjelokupan postupak kao jedinstvenu cjelinu te ocjenjuje je li on bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje (odlučivanje)...“

¹³ Odluka Ustavnog suda RH U-III-740/1999, Zagreb, 11. 4. 2000.

-zaštitnom postupku. Odredbom čl. 6/1. navedene Konvencije štiti se, isto tako, minimum postupovnih garancija kojima se odlučuje o subjektivnim pravima i pravnim interesima stranke. U presudi Gorraiz Lizarrga i drugi protiv Španjolske (Ofak, 2014.) Europskog suda za ljudska prava, sporan je inženjerski projekt iz veljače 1989. za izgradnju brane u Itoizu, što bi rezultiralo poplavama u tri prirodna rezervata te malim mjestima, uključujući i Itoiz, gdje žive podnositelji zahtjeva koji su, između ostalog, radi protivljenja izgradnji brane osnovali udrugu *Coordinadora de Itoiz*. Zaključuje se da se čl. 6/1. primjenjuje i na udrugu vlasnika koji su protiv izgradnje brane jer im je cilj zaštititi javni interes, ali i vlastiti interes svakog člana udruge od negativnih posljedica izgradnje brane radi prava mirnog uživanja vlasništva te životnog stila i okoliša u kojem žive zbog poplavlivanja doline u kojoj se nalaze njihove nekretnine. Nadalje, štiteći pravo stranke Ustavni sud u odluci RH U-III/4809/2010 iznosi stajalište da su pravo na pristup sudu i pravo na obrazloženu sudsku odluku važni aspekti prava na pravično suđenje zajamčeni čl. 29/1. Ustava. Premda je podnositelj ustavne tužbe podnio u prethodnom postupku Upravnom sudu podnesak u kojem je istaknuo da je zainteresirana stranka u postupku (sporu) protiv rješenja o poništenju lokacijske dozvole, jer je u međuvremenu postao vlasnik čestice zemljišta za koje je izdano spomenuto rješenje, podnositelj je ostvario pravo na pristup sudu samo do stupnja podnošenja izjave o stupanju u upravni spor, odnosno ostvario je pravo na pristup sudu samo u formalnom smislu. Prema ocjeni Ustavnog suda u navedenoj odluci, ostvareni stupanj prava na pristup sudu nije dovoljan da podnositelju osigura „pravo na sud“ sa stajališta načela vladavine prava u demokratskom društvu.¹⁴ Također se ovaj sud zadržava na navedenom stajalištu i u odluci U-III/2135/2014 od 25. 10. 2016.¹⁵

Imajući u vidu: odredbu čl. 4. ZUP-a, regulaciju iz pravnih izvora pravnog sustava EU-a, ustavne odredbe čl. 14/2. i čl. 29/1., odredbu čl. 6/1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te praksu Ustavnog

¹⁴ Odluka Ustavnog suda RH U-III/4809/2010, Zagreb, 20. 3. 2014.

¹⁵ U odluci Ustavnog suda RH U-III/2135/2014 od 25. listopada 2016. u jednom dijelu navodi se: „Sadržaj ustavnog prava zajamčenog čl. 29/1. Ustava ograničen je na jamstva pravičnog suđenja. Sukladno tome, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, Ustavni sud ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima i na temelju toga ocjenjuje je li postupak – razmatran kao jedinstvena cjelina – bio vođen na način koji je podnositelju osigurao pravično suđenje. Ustavni sud napominje da čl. 29/1. Ustava osigurava svakome pravo da od suda zatraži i dobije djelotvornu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama. Riječ je o ‘pravu na sud’, kojemu je važan aspekt i pravo na pristup sudu.”

suda RH i Europskog suda za ljudska prava, kojom se kroz navedene primjere štiti pravo na pristup sudu radi zaštite prava i interesa zainteresiranih osoba iz postupka, nije vidljiva opravdanost i svrhovitost suženog definiranja pojma stranke u postupku ishoda građevinskih dozvola prema Zakonu o gradnji. Konačni prijedlog Zakona o gradnji ne navodi niti jedan legitiman cilj takvog određenja. Osim što nije vidljiva opravdanost i svrhovitost takvog određenja, koja i može očitito egzistirati s obzirom na to da *lex specialis derogat legi generali*, postavlja se pitanje neusklađenosti čl. 115/1. i čl. 138. Zakona o gradnji s naznačenim ustavnim i konvencijskim odredbama te može li takva neusklađenost uopće može postojati u našem pravnom sustavu. Primjenjuju li se dosljedno navedeni članci Ustava kao i u spomenutim primjerima prakse Ustavnog suda, odgovor je negativan.¹⁶ S obzirom na ustavno određenje da svatko ima pravo na zaštitu u ostvarenju svojih prava i obveza, važećim Zakonom o gradnji ograničava se pravo sudjelovanja u postupcima ishoda građevinskih dozvola onim osobama koje ne ulaze u definiciju stranke iz ovoga Zakona, a koje bi u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku, ali i ostalim izvorima prava EU-a, mogle iskazati interes u zaštiti svojih prava i obveza. S obzirom na to, posebice na neusklađenost spornih odredbi o stranci iz Zakona o gradnji, potrebno je razmotriti njihovu opstojnost u postupku pred Ustavnim sudom RH.

Valja se osvrnuti i na odredbu čl. 115/2. Zakona o gradnji u kojem se upućuje na dužnost tijela graditeljstva, a prije izdavanja građevinske dozvole, da pruži mogućnost uvida stranki u spis predmeta radi izjašnjenja. Takvo reguliranje suzuje pravo stranke u postupku s obzirom na temeljnu odredbu ZUP-a iz čl. 30/1. kojom stranka ima mogućnost izjašnjavanja o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari.¹⁷ Određenje „mogućnost uvida u spis predmeta radi izjašn-

¹⁶ Korak dalje učinio je u tome Ustavni sud Republike Slovenije koji je ukinuo pojedine odredbe slovenskog Zakona o gradnji kojima se ograničavao krug osoba koje imaju pravo sudjelovati u postupku izdavanja građevinske dozvole. (Ofak, 2014., str. 996. – 998.)

¹⁷ Babac navodi: „Načelo saslušanja stranke u upravnom postupku znači obveza nadležnog tijela da se prije donošenja rješenja stranci pruži mogućnost izjašnjavanja o svim okolnostima postupka što ga nadležno tijelo vodi, za koje imade zbiljskog i pravnog interesa, što znači posebice, o činjenicama i okolnostima: i) koje su važne za donošenje samog rješenja, ... ii) koje su upravnoj stvari, koja je predmet postupanja, veličinama od značenja za pravilnost, eficientnost i ekonomičnost provodjenja postupka upravnog s motrišta zaštite ili ostvarenja strančinih pravica i pravnih interesa, iii) koje se odnose na problematiku primjene prava u stvari o kojoj upravni postupak teče“ (Babac, 2004., str. 842). Borković navodi da ZUP, sankcionirajući načelo saslušanja stranke, „utvrđuje da se prije donošenja rješenja stranci mora pružiti mogućnost izjašnjavanja o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za

jenja“ sasvim je ograničene prirode jer ne pruža mogućnost sudjelovanja stranke u svim procesnim radnjama u skladu s odredbama ZUP-a. *Argumentum a fortiori* može se smatrati da se takvom odredbom odstupa od jedne od temeljnih odredaba ZUP-a, odnosno čl. 6/1. i st. 3. (načelo razmjernosti), prema kojemu se ograničavanje prava stranke u upravnom postupku može postići jedino zakonskom odredbom, ali samo zbog utvrđene svrhe te razmjerno cilju¹⁸ (Craig, 2012.) koji se treba postići, a prilikom vođenja postupka javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti što lakše ostvarivanje njihovih prava koja se ne dovode u sukob s pravima trećih osoba i s javnim interesom. Upravo se najuži smisao načela razmjernosti ogleđa u propisivanju da postupanje kojim se ograničava pravo

donošenje rješenja. Odstupanja od tog načela dopuštena su samo zakonom. Logično je da se stranka može tim svojim pravom koristiti ako je osigurana mogućnost ostvarenja i ostalih prava vezanih za to načelo (kao npr. da stranka bude pravovremeno pozvana na raspravu, da se u tijeku postupka obavještava o svojim pravima i dr.) kao i ako tijelo koje vodi postupak dosljedno izvršava svoje dužnosti propisane uz to načelo (ako uredno poziva stranku i sa slušava je, ako joj stavlja na uvid dokazne materijale i sl.)“ (Borković, 2002., str. 405).

¹⁸ Ugovor o Europskoj uniji u čl. 5. st. 4. također iznosi da, na temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora (Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije – pročišćena verzija, Službeni list Europske unije 2016/C 202/01).

Povelja o temeljnim pravima Europske unije u čl. 52/1. regulira: „Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Uz poštovanje načela proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba“ (Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, 2007/C 303/01).

Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi u čl. 6. donosi: „1) Pri donošenju odluka službenik jamči da mjere koje se poduzimaju budu proporcionalne željenom cilju. Službenik posebice izbjegava ograničavanje prava građana ili izazivanja njihovih troškova kada ta ograničenja ili troškovi nisu u razumnom odnosu sa svrhom akcije koja se poduzima. 2) Pri donošenju odluka službenik poštuje pravednu ravnotežu između interesa privatnih osoba i interesa opće javnosti“. Europski parlament (2001.). *Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi*. Preuzeto s mrežne stranice Europskog ombudsmana: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=E004CEFE3A222B537CA9FF46B9E17E21#/page/1>

Također u Preporuci CM/REC (2007)7 u čl. 5. navodi se da tijela javne vlasti moraju djelovati u skladu s načelom proporcionalnosti. Ona će izreći mjere koje utječu na prava ili interese privatnih osoba samo tamo gdje je potrebno i u mjeri u kojoj je potrebno za postizanje cilja kojem se teži. U primjeni diskrecijske ocjene, tijela javne vlasti će održavati ravnotežu između neželjenih učinaka koje njihove odluke imaju na prava ili interese privatnih osoba i svrhu koja je postavljena. Vijeće ministara (2007.). *Preporuka CM/Rec (2007)7 Vijeća ministara državama članicama o dobroj upravi*, Preuzeto s mrežne stranice Vijeća Europe: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CM-Rec\(2007\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CM-Rec(2007)7E.pdf)

stranke mora biti nužno te razmjeno cilju koji se želi postići (Šikić i Ofak, 2011., str. 133). Iz prikazanih odredbi Zakona o gradnji te u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o gradnji (Vlada Republike Hrvatske, 2013.) ne vide se svrhe ni ciljevi koje se željelo dosegnuti ograničavanjem pojma, ali i prava stranke u postupku.

Čl. 30/1. ZUP-a upućuje na to da mogućnost izjašnjavanja stranke u postupku mora biti cjelovita tako da stranka može dati iskaz o svim relevantnim činjenicama i pravnim okolnostima, a obveza je javnopravnog tijela omogućiti stranci propisanu razinu sudjelovanja, bez obzira na to hoće li stranka takvu mogućnost iskoristiti. Te mogućnosti stranke moraju se moći iskoristiti u svim fazama postupka, o svim pitanjima postupka pa, i u slučajevima pojave dodatnih dokaza ili drugih okolnosti koje prije nisu bile poznate. Sudjelovanje stranke u postupku u funkciji je ostvarenja pravnih interesa stranke te javnoga interesa, što povećava mogućnost utvrđivanja materijalne istine i u konačnici utječe na pravilnost donesenog rješenja. Okosnicu sudjelovanja stranke u upravnom postupku upravo čine: čl. 30., čl. 47. (utvrđivanje činjeničnog stanja), čl. 48.–50. (pretpostavke za neposredno rješavanje upravne stvari), čl. 52. (prava i dužnosti stranke u ispitnom postupku) i čl. 54. (usmena rasprava) ZUP-a (prema: Rajko, 2014.).

Uvidom u sudsku praksu primjećuje se da su se u postupcima ishođenja građevinskih dozvola narušavala prava stranaka u različitim fazama upravnog postupanja. Tako se u presudi Us-2498/2010-6 od 17. 10. 2013. tužba stranke uvažava jer je sukladno odredbama Zakona o gradnji, NN, 175/03, 100/04, prema čl. 95/1., prije izdavanja građevinske dozvole, tijelo graditeljstva dužno stranci pružiti mogućnost uvida u glavni projekt radi izjašnjenja. Isti način odlučivanja primijenjen je i prethodno u presudi tadašnjeg Upravnog suda RH Us-11899/2006-4 od 9. 12. 2010. pa se može vidjeti određena razina kontinuiteta u postupanju. Mogućnost očitovanja i izjašnjavanja stranaka o procesnim radnjama tijekom provođenja upravnog postupka štiti se i u presudi tadašnjeg Upravnog suda RH Us-11930/2006-7 od 7. 10. 2010. Naime, u sudskom postupku nesporno je utvrđeno da odvjetnik žalitelja, odnosno u upravno sudskom postupku – tužitelja, u određenom roku nije dostavio traženu punomoć. Prema shvaćanju suda, prvostupanjsko tijelo nije postupilo zakonito kada je odbacilo žalbu samo zbog toga što odvjetnik nije dostavio punomoć, a da prethodno nije pozvalo same žalitelje da se očituju o radnjama koje je poduzeo odvjetnik. Slijedom toga prvostupanjsko tijelo je, trebalo pozvati žalitelje te im dati mogućnost da se očituju o poduzetoj radnji, a kako tako

nije postupljeno, povrijeđen je zakon na štetu tužitelja.¹⁹ S obzirom na navedeno, primjećuje se da se sudskom praksom nastoje očuvati procesna prava stranke u vođenju tih posebnih upravnih postupaka.

Člancima 116. do 119., kojima se regulira i razrađuje pozivanje na uvid u spis predmeta kada se građevinska dozvola izdaje za građenje građevine koja neposredno graniči s više od deset nekretnina, također se postupovni položaj stranke ograničava upravo postojanjem deset i više susjednih nekretnina nekretnini za koju se građevinska dozvola izdaje. Naime, čl. 116/1. (izmijenjen posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o gradnji) određuje: „Ako se građevinska dozvola izdaje za građenje građevine koja neposredno graniči s više od deset nekretnina, odnosno ako se građevinska dozvola izdaje za građenje građevine na građevnoj čestici koja se formira od deset ili više nekretnina ili za građenje građevine unutar obuhvata zahvata u prostoru koji se sastoji od deset ili više nekretnina, stranke se radi uvida u spis predmeta pozivaju javnim pozivom koji se objavljuje na oglasnoj ploči tijela graditeljstva i na njegovim mrežnim stranicama, a upravno tijelo poziv izlaže i na nekretnini za koju se izdaje građevinska dozvola.“ Mogućnost sudjelovanja svih stranaka u utvrđivanju činjenica, okolnosti i pravnih pitanja u upravnom postupku zbiljski je u funkciji načela utvrđivanja materijalne istine radi donošenja zakonitog i pravilnog rješenja, a ovakvim reguliranjem na određeni način smanjena je mogućnost saznanja stranke (vlasnika i nositelja drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola) o vođenju konkretnog upravnog postupka odnosno o pozivanju stranke radi uvida u spis predmeta²⁰ imajući u vidu izravnu

¹⁹ Važno je naglasiti da se sudskom praksom štiti pravo stranke/investitora i ako se tijekom gradnje promijeni investitor. Tako se u presudi Upravnog suda UpSRH Us 2356/1992, od 12. veljače 1993. navodi: „Ako se tijekom gradnje promijeni investitor, građevinsko-urbanistički inspektor ne može narediti rušenje objekta, već je dužan narediti obustavu građenja i odrediti investitoru primjereni rok za izmjenu građevinske dozvole u svezi s promjenom osobe investitora.“ Također, slijedom navedene odluke u presudi Upravnog suda Us-6831/2005-4, od 16. travnja 2004. obrazlaže se da se građevna dozvola izdaje za određeni objekt te se investitor naknadno može i promijeniti, što se tada navodi u izmjeni građevne dozvole. Građevna dozvola ne može biti nevažeća zato što se promijenio investitor. Slijedom toga, važeći Zakon o gradnji u čl. 127/1. regulira: „Ako se nakon izdavanja građevinske dozvole promijeni investitor, novi investitor je dužan u roku od petnaest dana od dana promjene od tijela graditeljstva zatražiti izmjenu građevinske dozvole u vezi s promjenom imena, odnosno tvrtke investitora.“

²⁰ Upravo je u presudi Visokog upravnog suda RH Us-2498/2010-6, op.cit., istaknuta manjkavost izlaganjem poziva na nekretnini za koju se izdaje građevinska dozvola. Naime, ovdje su tužitelji tvrdili da su se nepoznate osobe autom zaustavile uz betonski stup, koji je bio uz samu prometnicu, te skinule javni poziv odmah neposredno nakon njegova izlaganja.

mogućnost saznanja koja se pruža osobnom dostavom, ali može se reći i posrednom dostavom u skladu s odredbama ZUP-a.²¹ Može se pretpostaviti da je zakonodavac navedenim odredbama težio racionalizaciji postupanja prema načelu učinkovitosti i ekonomičnosti. Ipak, načelo učinkovitost i ekonomičnosti ograničene je prirode te ne smije ići na štetu drugih načela upravnog postupka, posebice načela utvrđivanja materijalne istine i načela zakonitosti (Turčić, 2010.). Činjenica da postoji deset i više nekretnina s kojima graniči građevina za koju se izdaje građevinska dozvola jest okolnost koja ne bi trebala biti ključna u ograničavanju prava stranke na osobnu ili posrednu dostavu. ZUP je u čl. 35. predvidio realizaciju načela učinkovitosti i ekonomičnosti upravo za slučajeve kada u istom predmetu zajednički sudjeluju dvije stranke ili više njih, pri čemu su dužne naznačiti koja će im od njih biti zajednički predstavnik ili moraju odrediti zajedničkog opunomoćenika, pri čemu nastaje procesna zajednica. Utvrdi li službena osoba koja vodi postupak ishođenja građevinske dozvole da dvije stranke i više njih u istome postupku imaju zajedničke interese, radi realizacije načela učinkovitosti i ekonomičnost, smatra se da ista službena osoba može potaknuti ili dopustiti formiranje procesne zajednice u istome postupku. Upravna teorija klasificira procesnu zajednicu kao materijalnu ili formalnu gdje bi određenje formalne zajednice upravo odgovaralo za slučajeve koji su regulirani čl. 116. Zakona o gradnji. Dakle, formalna zajednica nastaje u konkretnom postupku, zajedničari se nalaze u jednakom pravnom položaju, ali nisu i nerazdruživi²² (Krbek, 1962.; Babac, 1998.; Borković, 2002.; Turčić, 2010.; Đerđa, 2010.). Ovdje je važno istaknuti da svaka stranka zadržava pravo samostalno nastupiti u postupku u svim radnjama postupka, ali u prvi se plan ističe upravo učinkovitost i ekonomičnost postupanja jer će nastupanjem zajedničkog predstavnika ili opunomoćenika upravno postupanje biti brže i ekonomičnije.

Izvodi se zaključak da čl. 35. ZUP-a pruža odgovarajuću regulaciju i za slučajeve koji su propisani čl. 116–119. Zakona o gradnji uz prethodne

Kako je sud utvrdio da je bilo određenih propusta prilikom pozivanja na uvid u glavni projekt radi izjašnjenja te dostavljanja građevinske dozvole izlaganjem na oglasnoj ploči tijela graditeljstva, sud je tužbu uvažio te poništio osporeno rješenje.

²¹ ZUP, čl. 85.–86.

²² Turčić kao primjer formalne procesne zajednice navodi slučaj kad u upravnom postupku sudjeluje više vlasnika više posebnih nekretnina kao stranke kojih interesi nisu protivni, pa one u tom postupku mogu nastupati zajednički. Isti autor definira materijalnu procesnu zajednicu koja postoji nezavisno od postupka i kao primjer navodi suvlasništvo nekretnine, a interesi suvlasnika kao stranaka u upravnom postupku nisu protivni, pa one u tom postupku mogu nastupati zajednički.

pretpostavke; osobne ili posredne dostave poziva svakoj stranci iz postupka za sudjelovanje u postupku ishodenja građevinske dozvole te sudjelovanja stranaka u postupku radi realizacije zajedničkih interesa, nakon čega bi one imenovala zajedničkog predstavnika ili opunomoćenika. Dakle, izvodi se zaključak da pri postojanju zajedničkih interesa više stranaka u postupcima ishodenja građevinskih dozvola odgovarajući instituti ZUP-a pružaju učinkovitu pravnu zaštitu.

4. Metodologija empirijskog istraživanja te analiza rezultata

Za potrebe ovoga rada upotrijebljen je dio rezultata šireg autoričina istraživanja čiji se cilj odnosio na obuhvatnu analizu upravnopravnih aspekata ishodenja građevinskih i uporabnih dozvola u RH. Temeljni cilj ovoga rada je analizirati nedostatke pozitivnog reguliranja stranke u postupcima ishodenja građevinskih dozvola odnosno neusklađenost odredbi ZUP-a i Zakona o gradnji, a sukladno tome predmet istraživanja je analiza utvrđenih manjkavosti i posljedica istoga reguliranja s obzirom na više pravne propise, sudsku praksu i izvore postupovnog reguliranja, što dovodi i do neučinkovitosti tih postupaka. S obzirom na dvije kategorije ispitanika koje su u uvodu rada navedene, izrađene su i dvije vrste anketnih upitnika, u kojima su pojedina pitanja i tvrdnje identično postavljene kako bi se u raspravi rada usporedili odgovori dviju skupina ispitanika. U istraživanju je sudjelovao 41 nadležni županijski i gradski upravni odjel ili pripadajuća ispostava, odnosno isti upitnik upućen je na 116 e-mail adresa, što čini stopu odaziva od 35,35%, te 104 arhitekta (članovi Hrvatske komore arhitekata), odnosno upitnik je isporučen na 1000 e-mail adresa, što čini stopu odaziva od 10,4%. Isti postoci i stopa odaziva smatraju se odgovarajućim te su prikladni za analizu. U analizi rezultata relevantnih za ovaj rad koriste se metode deskriptivne statistike, Levenov test te t-test nezavisnih uzoraka.

Kako se u ovome radu izravno željelo uputiti na konkretne manjkavosti u određivanju stranke u postupcima ishodenja građevinskih dozvola, tako su u okviru obje vrste anketnih upitnika postavljene konkretne tvrdnje, koje se odnose uopće na potrebu sudjelovanja vlasnika i/ili nositelja drugih stvarnih prava na nekretninama koje neposredno graniče s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola kao stranaka u razmatranim postupcima. Rezultati postavljenih tvrdi te njihova usporedba mogu se pratiti u sljedećim tablicama.

Tablica 1. *Slaganje s tvrdnjama o izdavanju građevinskih dozvola (%) – na-dležni županijski i gradski upravni odjeli odnosno ispostave*

	Uopće se ne slažem	Ne slažem se	Niti se slažem, niti se ne slažem	Slažem se	Potpuno se slažem
Vlasnici i/ili nositelji drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola ne trebaju nužno biti stranka u postupku koja je Zakonom o gradnji određena.	4,9	34,1	7,3	29,3	24,4
Vlasnici i/ili nositelji drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola, utječu na neučinkovitost upravnog postupka ishoda građevinske dozvole.	2,4	12,2	7,3	51,2	26,8

Izvor: autorica

Tablica 2. *Slaganje s tvrdnjama koje se odnose na izdavanje građevinske dozvole (%) – arhitekti, članovi Hrvatske komore arhitekata*

	Uopće se ne slažem	Ne slažem se	Niti se slažem, niti se ne slažem	Slažem se	Potpuno se slažem
Vlasnici i/ili nositelji drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola ne trebaju nužno biti stranka u postupku koja je Zakonom o gradnji određena.	16,3	21,2	13,5	26,9	22,1
Vlasnici i/ili nositelji drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola, utječu na neučinkovitost upravnog postupka ishoda građevinske dozvole.	5,8	12,5	17,3	40,4	24,0

Izvor: autorica

Tablica 3. *Razlike u odgovorima na tvrdnje koje se odnose na izdavanje građevinskih dozvola*

F		Levenov test		t-test			
		Sig.	t	df	P	Prosječna razlika	
T1	Pretpostavka jednake varijance	,268	,605	,657	143	,512	,168
				,679	78,592	,499	,168
T2	Pretpostavka jednake varijance	2,921	,090	1,136	143	,258	,234
				1,191	81,278	,237	,234

Izvor: autorica

Sukladno prikazanom, prema prvoj tvrdnji iz tablica 1 i 2 te prema postocima slaganja s njome, vidi e da se nadležni upravni odjeli u visokom postotku od 57,3% slažu ili se u potpunosti slažu s njome te da se arhitekti u ukupnom postotku od 49% slažu ili se u potpunosti slažu s ovom tvrdnjom. Druga tvrdnja iz ovih tablica (1 i 2) u visokom postotku pokazuje slaganje ili potpuno slaganje obiju kategorija ispitanika da vlasnici i/ili nositelji drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola utječu na neučinkovitost upravnog postupka izdavanja građevinske dozvole. S obzirom na rezultate iz tablice 3, razlika u odgovorima nije statistički značajna, što znači da su se dvije kategorije ispitanika u velikom postotku složile oko prve i druge iznesene tvrdnje, koje se odnose na potrebu sudjelovanja kao stranaka u postupcima izdavanja građevinskih dozvola vlasnika susjednih nekretnina (koje neposredno graniče) i/ili nositelja drugih stvarnih prava na nekretnini za koju se izdaje građevinska dozvola.

Analogno prethodno prikazanom te opsegu prava stranaka u upravnom postupku, može se smatrati da je određivanjem stranke u postupku ishodenja građevinske dozvole sukladno odredbama Zakona o gradnji odstupljeno od zakonskih odredbi općeg upravnog postupka gdje je već prema ZUP-u definirano tko može biti stranka u njemu pa nema potrebe da isto određuje i posebni zakon. Upravo je posebnim određenjem stranke u postupku ishodenja građevinske dozvole u čl. 115/1. te određivanjem stranke također i vlasnika te nositelja drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola dodatno postupak učinjen složenijim jer u skladu s prethodno analiziranim strankama valja osigurati prava koja u skladu sa zakonskim određenjem imaju, pa službene osobe obavezno navedene stranke poziv-

aju radi uvida u spis predmeta u skladu s čl. 116. Zakona o gradnji. Time je zapravo došlo do određenog paradoksa: prava stranaka koje su vlasnici susjednih nekretnina nekretnini za koju se izdaje građevinska dozvola u skladu s odredbama Zakona o gradnji sužena su u odnosu prema pojmu i određenju prava stranaka iz ZUP-a, a s druge strane sama provedba upravnog postupka izdavanja građevinske dozvole upravo je zbog toga složenija jer se te stranke obavezno moraju pozivati radi uvida u spis predmeta radi izjašnjenja bez obzira na to jesu li zainteresirane za sudjelovanje u tim postupcima ili nisu. Anuliranjem određenja stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole iz odredbi Zakona o gradnji te orijentiranjem na odredbe čl. 4. Zakona o općem upravnom postupku pružila bi se mogućnost sudjelovanja i svim onim osobama koje radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa imaju pravo i žele sudjelovati u postupku,²³ a koje se posebno ne bi morale pozivati radi sudjelovanja u postupku, već bi u skladu s vlastitim interesima mogle sudjelovati u njemu.

Sukladno provedenoj analizi pravnih propisa te provedbom empirijskog istraživanja, može se smatrati da je hipoteza postavljena u uvodu ovoga rada potpuno dokazana.

5. Umjesto zaključka – preporuke za poboljšanje *de lege ferenda*

Kako bi subjektivna prava stranaka potpuno bila zaštićena sukladno odredbama ZUP-a te prikazanim izvorima prava EU-a, a relevantno s prikazanom sudskom praksom i rezultatima istraživanja, može se reći da u konačnici nije potrebno posebnim odredbama Zakona o gradnji definirati pojam stranke u postupku ishoda građevinske dozvole jer je pojam stranke u upravnom postupku reguliran temeljnim odredbama ZUP-a. Samim definiranjem pojma stranke u postupku ishoda građevinske dozvole prema odredbama Zakona o gradnji isti je pojam sužen te su prava stranke u ovom posebnom upravnom postupku ograničena promatrajući ih s obzirom na odredbe čl. 30/1. ZUP-a. Takvim pozitivnim zakon-

²³ Ovdje se posebice upućuje na odredbe čl. 3. (Izmjena Direktive 85/337/EEZ) Direktive 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguranju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu. Isto tako se upućuje na načelo prava na pravno sredstvo koje je ustanovljeno kao opće pravno načelo kroz praksu Suda EU-a.

skim određenjem može biti dovedena u pitanje zaštita subjektivnih prava nekih drugih zainteresiranih osoba jer takve osobe niti nemaju mogućnost uopće sudjelovati kao zainteresirana stranka u postupku, što bi uz izravnu primjenu ZUP-a bilo moguće (primjerice subjektivna prava vlasnika ili nositelja drugih stvarnih prava na nekretnini (katastarskoj čestici) koja se nalazi preko puta katastarske čestice na kojoj se planira gradnja odnosno za koju je podnesen zahtjev za izdavanje građevinske dozvole). U skladu s potrebama ovoga posebnog upravnog područja, izostavljanjem definiranja stranke u postupku ishodenja građevinske dozvole u odredbama Zakona o gradnji, eventualno je tada potrebno definirati tko sve može biti investitor te odrediti način informiranja javnosti o planiranoj gradnji kako bi zainteresirane osobe mogle imati informaciju o eventualnoj potrebi zaštite vlastitih interesa.²⁴ Primjer dobre pravne prakse bilježi se u Republici Sloveniji gdje su odredbe čl. 62/1. i 2. i čl. 74. b. Zakona o graditivi objekatov ukinute odlukom Ustavnog suda Republike Slovenije U-I-165/09-34 od 3. ožujka 2011., a odnosile su se na ograničavanje kruga osoba koje imaju pravo sudjelovati u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole. Ukidanjem navedenih odredbi tako su opravdano izostavljene odredbe o određivanju stranke o postupku ishodenja građevinske dozvole iz Zakona o graditivi objekatov te prema tome stranka i *stranski udeležene*c u postupku ishodenja građevinske dozvole su sve one osobe koje odgovaraju njihovoj definiciji prema odredbama slovenskog ZUP-a.

S obzirom na u radu izloženu argumentaciju, može se zaključiti da važeće odredbe ZUP-a pružaju primjerenu razinu regulacije i zaštite prava svih stranaka u postupku te nema potrebe da se zakonodavac odredbama posebnih zakona udaljava od spomenutih odredbi ili ih zasebno regulira. Mogućnost sudjelovanja svih stranaka te zainteresiranih osoba u utvrđivanju činjenica, okolnosti i pravnih pitanja sukladno odredbama ZUP-a u funkciji je načela utvrđivanja materijalne istine radi donošenja zakonitog i pravilnog rješenja.

²⁴ Primjerice postavljanjem obavijesti u lokalnim novinama te na internetskim stranicama tijela (ili na drugi prikladan način) koje izdaje građevinsku dozvolu o podnesenom urednom zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole, i to radi informiranja svih susjeda (vlasnika ili nositelja stvarnih prava na nekretninama – katastarskim česticama) i javnopravnih tijela o samoj gradnji, organiziranjem javne rasprave na kojoj zainteresirane strane mogu izraziti svoje primjedbe, a i organiziranjem očevida na mjestu gradnje (op.a.).

Literatura

- Babac, B. (2004). *Upravno pravo-odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*. Osijek, Hrvatska: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet u Osijeku, <https://doi.org/10.21464/mo42.222.117131>
- Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Britvić Vetma, B. (2008). Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6) i upravni spor. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 8(1), 129–148, <https://doi.org/10.31141/zrpf.2016.53.122.973>
- Craig, P. (2012). *EU Administrative Law*. Oxford, New York, USA: Oxford University Press.
- Craig, P. i de Búrca, G. (2008). *EU Law Text, Cases and Materials, fourth edition*. New York, SAD: Oxford University Press.
- Derda, D. (2010). *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*. Zagreb, Hrvatska: Inženjerski biro d.d.
- Derda, D. (2012). *Osnove upravnog prava Europske unije*. Rijeka, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
- Krbek, I. (1962). *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga funkcioniranje i upravni spor*. Zagreb, Hrvatska: Birotehnički izdavački zavod, Izdavačko-knjižarsko poduzeće.
- Ljubanović, B. (2009). Posebnosti poreznog i carinskog upravnog postupka naspram novog općeg upravnog postupka. U: M. Kuzmić & J. Hercigonja (ur.), *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009*. (str. 181-188). Zagreb, Hrvatska: Inženjerski biro d.d.
- Medvedović, D. (2006). Pravci modernizacije općeg upravnog postupka. *Informator*, 5500, 22.11.2006., 1-3.
- Medvedović, D. (2012). Stranka u upravnom postupku. U: Gagro, B., Kosić-Marković, M., Loboja, A., Rajko, A., Saravan, D., *Komunalno gospodarstvo* (str. 13–31). Zagreb, Hrvatska: Novi informator
- Medvedović, D. (2013). *Zakon o općem upravnom postupku*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.
- Nehl, H. P. (1999). *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Oxford, Velika Britanija: Hart Publishing.
- Ofak, L. (2014). Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 14(4), 987–1013.
- Rajko, A. (2014). *Sudjelovanje stranke u upravnom postupku*. Preuzeto s <http://www.iusinfo.hr/DailyContent/Topical.aspx?id=18937>
- Šikić, M. & Ofak, L. (2011). Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava). *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, 11(2), 127-153
- Šikić, M., & Staničić, F. (2009). Uređenje žalbe u posebnim upravnim postupcima. *Hrvatska prava revija*, 9(4), 43-52.
- Šprajc, I. (2011). Uvjeti propisivanja posebnog upravnog postupka; usporedba novog i starog ZUP-a. *Hrvatska prava revija*, 11(1), 58-65.

Turčić, Z. (2010). *Komentar Zakona o općem upravnom postupku s komentarima, prilogima i abecednim kazalom pojmova*. Zagreb, Republika Hrvatska: Organizator.

Vlada Republike Hrvatske (2013). *Konačni prijedlog Zakona o gradnji*. Preuzeto s: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/Arhiva//126.%20-%202.b.pdf>

Propisi

Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu, Službeni list Europske unije, L 156/17.

Europski parlament (2001). *Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi*. Preuzeto s mrežne stranice Europskog ombudsmana: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hr/3510/html.bookmark;jsessionid=E004CEFE3A222B537CA9FF46B9E17E21#/page/1>

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – međunarodni ugovori 18/97, 6/99 – pročišćeni tekst, 8/99 – ispravak, 14/02, 1/06, 2/10.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, 2007/C 303/01, 12.12.2007.

Vijeće ministara (1977). *Rezolucija (77) 31 o zaštiti pojedinaca od akata javnih vlasti (Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities* (Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies), Preuzeto s mrežne stranice Vijeća Europe: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804dec56>

Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske unije – pročišćena verzija, Službeni list Europske unije 2016/C 202/01, 7. 6. 2016.

Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst, 5/14.

Vijeće ministara (2007). *Preporuka CM/Rec (2007)7 Vijeća ministara državama članicama o dobroj upravi*, Preuzeto s mrežne stranice Vijeća Europe: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CM-Rec\(2007\)7E.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CM-Rec(2007)7E.pdf)

Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17

Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

Zakon o prostornom uređenju, NN 153/13, 65/17

Sudska praksa

Odluka Ustavnog suda RH U-III-740/1999, Zagreb, 11. 4. 2000.

Odluka Ustavnog suda RH U-III-1001/2007, Zagreb, 7. 7. 2010.

- Odluka Ustavnog suda RH, U-I/5654/2011, Zagreb, 15. 2. 2012.
Odluka Ustavnog suda RH U-III/4809/2010, Zagreb, 20. 3. 2014.
Odluka Ustavnog suda RH U-III/2135/2014, Zagreb, 25. 10. 2016.
Presuda Upravnog suda RH UpSRH Us 2356/1992, Zagreb, 12. 2. 1993.
Presuda Upravnog suda RH Us-6831/2005-4, Zagreb, 16. 4. 2004.
Presuda Upravnog suda RH Us-11930/2006-7, Zagreb 7. 10. 2010.
Presuda Upravnog suda RH Us-11899/2006-4, Zagreb, 9. 12. 2010.
Presuda Visokog upravnog suda RH Us-2498/2010-6, Zagreb, 17. 10. 2013.

PARTY TO THE PROCEDURE IN ISSUING BUILDING PERMITS

Summary

The paper analyses the specific definition of the term party to the procedure in issuing building permits in compliance with the provisions of the Construction Act. Even though the General Administrative Procedure Act (GAPA) regulates prerequisites for departures from the provisions in special legislation, special regulation of administrative proceedings in accordance with provisions of individual special laws is a departure from, and even contradictory to, the aforementioned provisions of the GAPA. Such departures have also been observed in several provisions of the Construction Act and this paper analyses them considering the party to the procedure in issuing building permits. Although the GAPA has provided the appropriate regulation of the notion of the party and defined the means which may be applied in the administrative procedure to obtain a building permit, the legislator has opted for special regulation through provisions of the Construction Act, regardless of the fact that justification and purpose of such special regulation is nowhere required or presented. In order to additionally present issues related to relevant regulation of the notion of the party in accordance with the provisions of the Construction Act, the paper reviews regulation of the party in sources of the EU law, in relevant case-law, and within the framework of an empirical research. It emphasises the question of purposefulness of special regulation regarding the notion of the party to the procedure in issuing building permits. In order to test the hypothesis presented in Introduction, the author uses inductive and deductive methods, analysis and synthesis, as well as descriptive statistical methods to interpret some of the results of the empirical research for the purpose of this paper. Grammatical, logical, and teleological interpretation methods are used to interpret the sources of law.

Keywords: party to the procedure, building permit, special procedural provisions, General Administrative Procedure Act, Construction Act