

Problematika konstantne neusklađenosti odredaba zakona koji reguliraju gradnju i uporabu građevina s odredbama Zakona o općem upravnom postupku

Vitez Pandžić, Marijeta; Britvić Vetma, Bosiljka

Source / Izvornik: **Razvoj javne uprave, 2021, 498 - 507**

Conference paper / Rad u zborniku

Publication status / Verzija rada: **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:112:049935>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-06**



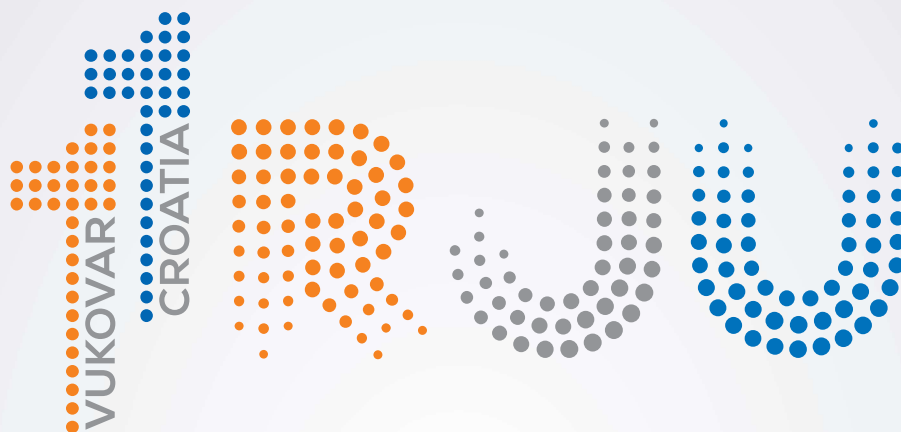
VELEUČILIŠTE U POŽEGI
STUDIA SUPERIORA POSEGANA

Repository / Repozitorij:

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



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI



RAZVOJ JAVNE UPRAVE

11. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA // VUKOVAR, 16.-17. lipnja 2021.

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

11.th INTERNATIONAL CONFERENCE // VUKOVAR, June 16-17, 2021

ZBORNİK RADOVA // CONFERENCE PROCEEDINGS



PRAVOS

**ZBORNİK RADOVA
CONFERENCE PROCEEDINGS**

**11. MEĐUNARODNA KONFERENCIJA
RAZVOJ JAVNE UPRAVE**

**11th INTERNATIONAL CONFERENCE
DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**VELEUČILIŠTE „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU
COLLEGE OF APPLIED SCIENCES “LAVOSLAV RUŽIČKA” IN VUKOVAR
VUKOVAR, HRVATSKA / VUKOVAR, CROATIA
16. i 17. lipnja 2021. / June 16th and 17th, 2021**

ORGANIZATOR /

ORGANIZED BY: VELEUČILIŠTE „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU
COLLEGE OF APPLIED SCIENCES „LAVOSLAV
RUŽIČKA“ IN VUKOVAR
PRAVNI FAKULTET, SVEUČILIŠTE JOSIPA JURJA
STROSSMAYERA U OSIJEKU
FACULTY OF LAW, JOSIP JURAJ STROSSMAYER
UNIVERSITY OF OSIJEK

NAKLADNIK /

PUBLISHER: VELEUČILIŠTE „LAVOSLAV RUŽIČKA“ U VUKOVARU
COLLEGE OF APPLIED SCIENCES „LAVOSLAV
RUŽIČKA“ IN VUKOVAR
Županijska 50, 32000 Vukovar, HR
Tel: +385 32 444-688; Fax: +385 444-686
e-mail: konferencija@vevu.hr
web: <http://www.vevu.hr>

ZA NAKLADNIKA /

FOR THE PUBLISHER: doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. v. š.

UREDNICI / EDITORS: doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. v. š.
izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević

TEHNIČKI UREDNIK /

TECHNICAL EDITOR dr. sc. Stojanović Slobodan, prof. v. š.

NASLOVNICA /

COVER PAGE Grafički obrt „Borovo Graf“ Vukovar

ISBN: 978-953-7734-38-1

PROGRAMSKI ODBOR / PROGRAM COMMITTEE

- prof. dr. sc. Boris Bakota, Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- doc. dr. sc. Mario Banožić, ministar obrane u Vladi Republike Hrvatske
- prof. dr. sc. Gregory Borsch, National Academy of Public Administration, Ukrajina
- izv. prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, Pravni fakultet, Sveučilište u Splitu
- prof. dr. sc. Boris Crnković, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- Paolo Crugnola, Ph. D., European Network Training Organisation for Local and Regional Authorities, Švicarska
- prof. dr. Vuk Cucić, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Srbija
- doc. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka, Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko, Pravni fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Dario Đerđa, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci
- dr. habil. Adrian Fabian, izv. prof., Pravni fakultet, Sveučilište u Pečuhu, Mađarska
- prof. dr. Darko Golić, izvanredni profesor, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Srbija
- dr. sc. Sanja Gongeta, prof. v. š., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- izv. prof. dr. sc. Viktor Gotovac, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu
- prof. dr. Izudin Hasanović, Pravni fakultet, Univerzitet u Tuzli, Bosna i Hercegovina
- Božidar Horvat, mag. iur., v. pred., sudac Županijskog suda u Osijeku, privremeno raspoređen na rad u Ministarstvo pravosuđa i uprave radi obavljanja poslova savjetnika ministra za područje organizacije pravosuđa
- prof. dr. Dragan Ilić, izvanredni profesor, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu, Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Srbija
- izv. prof. dr. sc. Domagoj Karačić, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Polonca Kovač, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Slovenija
- izv. prof. dr. sc. Ivan Kristek, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Boris Ljubanović, Pravni fakultet, Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- dr. sc. Antun Marinac, v. pred., Veleučilište u Požegi
- izv. prof. dr. sc. Stanislav Nakić, Fakultet društvenih znanosti dr. Milenka Brkića, Sveučilište Hercegovina, Bosna i Hercegovina
- izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Željko Požega, Ekonomski fakultet, Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku

- izv. prof. dr. sc. Catalin-Silviu Sararu, Bucharest University of Economic Studies, Rumunjska
- doc. dr. sc. Tina Sever, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Slovenija
- dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. v. š., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. v. š., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- prof. dr. sc. Marko Šikić, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu
- prof. dr. Dejan Vučetić, izvanredni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet u Nišu, Srbija



ORGANIZACIJSKI ODBOR / ORGANIZING COMMITTEE:

- doc. dr. sc. Željko Sudarić, prof. v. š., dekan Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru – predsjednik Organizacijskog odbora
- izv. prof. dr. sc. Tunjica Petrašević, dekan Pravnog fakulteta Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Boris Ljubanović, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- prof. dr. sc. Boris Bakota, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- izv. prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
- Božidar Horvat, mag. iur., v. pred., sudac Županijskog suda u Osijeku privremeno raspoređen na rad u Ministarstvo pravosuđa i uprave radi obavljanja poslova savjetnika ministra za područje organizacije pravosuđa
- doc. dr. sc. Ana Đanić Čeko, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- doc. dr. sc. Jelena Dujmović Bocka, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku
- mr. sc. Darija Ivanković, v. pred., prodekanica za nastavu i studente Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- dr. sc. Sanja Gongeta, prof. v. š., prodekanica za stručni i znanstvenoistraživački rad Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- dr. sc. Slobodan Stojanović, prof. v. š., prodekan za poslovanje i suradnju s gospodarstvom Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

- Ivan Belaj, mag. iur., v. pred., pročelnik Upravnog odjela Veleučilišta „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru – tajnik Konferencije
- dr. sc. Daša Panjaković Senjić, pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Danijela Romić, univ. spec. admin. publ., v. pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Marijana Šego, mag. iur., pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Ana Gavran Lulić, mag. iur., pred., Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru
- Tatjana Ivić Lovrinović, mag. educ. philol. croat.
- Vedrana Popović
- Igor Bilandžić



SADRŽAJ

PREDGOVOR..... 14

Mario Banožić

MODEL PRIMJENE KONCEPCIJE RAZVOJA SELEKTIVNIH OBLIKA TURIZMA NA
RAZINI VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE
MODEL OF APPLICATION OF THE CONCEPT OF DEVELOPMENT OF SELECTIVE
FORMS OF TOURISM AT THE LEVEL OF VUKOVAR-SRIJEM COUNTY..... 16

Filip Barić

KRIZNI PLAN JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE ZA EPIDEMIJSKE /
PANDEMIJSKE SITUACIJE
CRISIS PLAN OF THE LOCAL GOVERNMENT UNIT FOR EPIDEMIC / PANDEMIC
SITUATIONS 25

Krunoslav Borovec, Stjepan Gluščić

INSTITUCIONALNI INTEGRITET I LEGITIMITET KAO VAŽNI ČIMBENICI
POVJERENJA U INSTITUCIJE
INTEGRITY AND LEGITIMACY AS KEY COMPONENTS OF CITIZENS' TRUST IN
INSTITUTIONS..... 35

Željka Borzan, Darija Ivanković, Luka Kovačević

DIGITALIZACIJA NASTAVE U VRIJEME PANDEMIJE COVID-19
DIGITALIZATION OF TEACHING DURING THE COVID-19 PANDEMIC..... 49

Vuk Cucić

ZARAZNO ŠIRENJE IZVRŠNE VLASTI U DOBA PANDEMIJE
CONTAGIOUS SPREADING OF THE EXECUTIVE POWER DURING THE
PANDEMIC 58

Biljana Činčurak Erceg, Tea Stanić

UPRAVNI POSTUPCI LUČKIH KAPETANIJA NA UNUTARNJIM VODAMA
ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF HARBOUR MASTERS' OFFICES ON INLAND
WATERWAYS..... 71

Jelena Dujmović Bocka, Sabina Beniković

LJUDSKI POTENCIJALI I ORGANIZACIJA RADA CARINSKE UPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE ZA VRIJEME TRAJANJA PANDEMIJE COVID-19
 HUMAN RESOURCES AND WORK ORGANIZATION AS IN THE EXAMPLE OF CUSTOMS ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA DURING THE COVID-19 PANDEMIC 83

Ana Danić Čeko, Žaklina Tomeković

ODABRANA POSEBNA UPRAVNA POSTUPANJA U PODRUČJU SOCIJALNE SKRBI U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA IZAZVANIM COVID-19
 SELECTED SPECIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF SOCIAL WELFARE IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES CAUSED BY COVID-19 93

Ana Gavran Lulić, Dorotea Markasović, Mirjana Nedović

RIZICI I KOMUNIKACIJA U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA
 RISKS AND COMMUNICATION IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES 107

Sanja Gongeta, Marijana Dukić Mijatović, Marijana Mladenov

EUROPSKI ZAKONODAVNI OKVIR ZAŠTITE OKOLIŠA OD ONEČIŠĆENJA BUKOM
 EUROPEAN REGULATORY FRAMEWORK FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION FROM NOISE POLLUTION 117

Josipa Grabić, Jagoda Čukušić

KONCEPT STRATEGIJE ODRŽIVOG RAZVOJA RURALNOG TURIZMA
 CONCEPT OF A STRATEGY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF RURAL TOURISM 126

Melita Grill, Danijela Romić

RAD JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE NA PODRUČJU OSJEČKO-BARANJSKE ŽUPANIJE U UVJETIMA PANDEMIJE COVID-19
 FUNCTIONING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE AREA OF OSIJEK-BARANJA COUNTY IN THE COVID-19 PANDEMIC 135

Sanja Gutić Martinčić

ČIMBENICI KREIRANJA ZADOVOLJSTVA ZAPOSLENIH U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE U UVJETIMA PANDEMIJE COVID-19
 FACTORS OF CREATING SATISFACTION EMPLOYEES IN LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE CONDITIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC 144

Marija Ileš

FINANCIJSKA PISMENOST I FINANCIJSKO BLAGOSTANJE ZAPOSLENIKA U
JAVNOM SEKTORU
FINANCIAL LITERACY AND FINANCIAL WELLBEING OF PUBLIC SECTOR
EMPLOYEES 154

Tomislav Ivančević, Anamarija Ravlić

UČINCI NOVIH TEHNOLOGIJA NA RAD JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ
EFFECTS OF NEW TECHNOLOGIES ON THE WORK OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE REPUBLIC OF CROATIA..... 165

Iva Ižaković

SUSTAV E-GRADANI KAO ČIMBENIK RAZVOJA E-UPRAVE – PERSPEKTIVA
PRIMJENE U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA
THE E-CITIZENS SYSTEM AS A FACTOR IN DEVELOPMENT OF E-PUBLIC
ADMINISTRATION – A PERSPECTIVE OF APPLICATION IN EXTRAORDINARY
CIRCUMSTANCES 175

Emina Jerković, Ana Hmura

POSLOVANJE FINANCIJSKE AGENCIJE U VRIJEME PANDEMIJE
FINANCIAL AGENCY BUSINESS ACTIVITY DURING A PANDEMIC..... 185

Deša Karamehmedović

ZAKONODAVNE I ORGANIZACIJSKE MOGUĆNOSTI ZA RAZVOJ KULTURNO-
TURISTIČKE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ
LEGISLATIVE AND ORGANISATIONAL FRAMEWORKS FOR THE DEVELOPMENT
OF CULTURAL TOURISM POLICY IN THE REPUBLIC OF CROATIA..... 198

Jasna Kolar, Darija Ivanković, Žana Kunji

UTJECAJ POTPORE ZA SAMOZAPOŠLJAVANJE NA RAZVOJ PODUZETNIŠTVA U
VUKOVARSKO-SRIJEMSKOJ ŽUPANJI
IMPACT OF SELF-EMPLOYMENT SUPPORT ON THE DEVELOPMENT OF
ENTREPRENEURSHIP IN VUKOVAR-SRIJEM COUNTY 208

Alen Lalić, Ivan Rančić

STAVLJANJE ODLUKA NA E OGLASNU PLOČU KROZ PRIZMU PARNIČNOG
POSTUPKA
PLACING DECISIONS ON THE E BOARD THROUGH THE PRISM OF CIVIL
PROCEEDINGS 223

Čedomir Ljubojević, Jelena Lukić Nikolić

AGILNOST ORGANIZACIJA KAO FAKTOR USPEHA U KRIZNIM SITUACIJAMA:
 ULOGA DIGITALNIH TEHNOLOGIJA I LIDERA
 ORGANIZATIONAL AGILITY AS SUCCESS FACTOR IN CRISIS SITUATIONS: THE
 ROLE OF DIGITAL TECHNOLOGIES AND LEADERS 233

Mira Majstorović, Ivana Ivančić, Nada Milas Bosanac

ULOGA INSTITUCIONALNIH POTPORA U RAZVOJU PODUZETNIŠTVA ŽENA
 VUKOVARSKO-SRIJEMSKJE ŽUPANIJE
 THE ROLE OF INSTITUTIONAL SUPPORT IN THE DEVELOPMENT OF WOMEN'S
 ENTREPRENEURSHIP IN VUKOVAR-SRIJEM COUNTY 242

Antun Marinac, Mirela Mezak Matijević, Dragana Bjelić Gaćeša

ULOGA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U UPRAVLJANJU KRIZNOM
 SITUACIJOM IZAZVANOM KORONAVIRUSOM
 ROLE OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT IN MANAGING A
 CORONAVIRUS CRISIS..... 252

Drago Martinović

REORGANIZACIJOM FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE DO FINANCIJSKE
 STABILNOSTI OPĆINA I GRADOVA
 REORGANISING THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA TO THE
 FINANCIAL STABILITY OF MUNICIPALITIES AND CITIES..... 261

Mirela Mezak Matijević, Katica Sekulić, Mirjana Radman-Funarić

ZNAČAJ REGISTRA ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU
 THE IMPROTANCE OF THE PUBLIC SECTOR EMPLOYEE REGISTER 271

Mija Milaković, Željka Vajda Halak

MODERNIZACIJA SUSTAVA SOCIJALNE SKRBI
 SOCIAL CARE SYSTEM MODERNISATION..... 282

Sandra Mrvica Mađarac, Lana Gubić Kučan, Ivan Galić

SPECIFIČNI OBLICI TURIZMA KAO RJEŠENJE UTJECAJA PANDEMIJE NA
 TURIZAM U OSJEČKO-BARANJSKOJ ŽUPANIJI
 SPECIFIC FORMS OF TOURISM AS A SOLUTION WITH REGARDS TO THE IMPACT
 OF THE PANDEMIC ON TOURISM IN OSIJEK-BARANJA COUNTY 289

Stanislav Nakić, Sanja Jurić, Valentina Vinšalek Stipić

UTJECAJ KREATIVNOG RAČUNOVODSTVA NA KVALITETU FINANCIJSKIH
IZVJEŠTAJA

THE INFLUENCE OF CREATIVE ACCOUNTING ON THE QUALITY OF FINANCIAL
STATEMENTS 299

Stanislav Nakić, Kemal Lindov

ULOGA MEĐUNARODNOG MONETARNOG FONDA U BOSNI I HERCEGOVINI

THE ROLE OF THE INTERNATIONAL MONETARY FUND IN BOSNIA AND
HERZEGOVINA 308

Stanislav Nakić, Valentina Vinšalek Stipić, Sanja Jurić

INOVACIJE KAO DIO STRATEŠKIH PLANOVA U ORGANIZACIJAMA JAVNOG
SEKTORA

INNOVATION AS PART OF STRATEGIC PLANS IN PUBLIC SECTOR
ORGANIZATIONS 318

Stanislav Nakić, Ante Vrcić

UPRAVLJANJE ZNANJEM PODLOGA ZA KVALITETNO UPRAVLJANJE
ORGANIZACIJOM

KNOWLEDGE MANAGEMENT BASIS FOR QUALITY ORGANIZATION
MANAGEMENT 326

Árpád Papp-Váry, Dragan Ilić, Jovana Brusin

POZICIONIRANJE ZEMLJE POMOĆU IKT-ja – STUDIJA SLUČAJA „E-STONIA“

COUNTRY POSITIONING WITH ICT – A CASE STUDY OF “E-STONIA” 335

Ivana Pavelić

UTJECAJ IZMJENA I DOPUNA ZAKONA O LOKALNOJ I PODRUČNOJ
(REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI NA PRAVNE AKTE KOJI REGULIRAJU
POSLOVANJE ŽUPANIJSKE SKUPŠTINE POŽEŠKO-SLAVONSKE ŽUPANIJE

THE INFLUENCE OF AMENDMENTS TO THE LAW OF LOCAL AND REGIONAL
SELF-GOVERNMENT ON THE LEGAL ACTS WHICH ARE REGULATING THE
OPERATIONS OF THE POŽEGA-SLAVONIA COUNTY ASSEMBLY 350

Kristina Perec, Anamarija Ravlić

DIGITALIZACIJA JAVNE UPRAVE KAO PREDUVJET POVEĆANJA POVJERENJA
GRAĐANA I POSTIZANJA DRUŠTVENOG BLAGOSTANJA

DIGITALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A PRECONDITION FOR AN
INCREASE CITIZENS' TRUST AND THE ACHIEVEMENT OF SOCIAL WELFARE .. 358

Tunjica Petrašević, Paula Poretti

PANDEMIJA COVID-19 KAO VIS MAIOR – RAZLOG ZA OSLOBOĐENJE ODGOVORNOSTI KOD (NE-)ISPUNJENJA UGOVORNIH OBVEZA? COVID-19 PANDEMIC AS VIS MAIOR – A REASON FOR EXEMPTION FROM LIABILITY IN CASE OF (NON-) PERFORMANCE OF CONTRACTUAL OBLIGATIONS	368
--	-----

Lucija Petrovčić

REFORMA MINISTARSTVA PRAVOSUĐA I UPRAVE U IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA REFORM OF THE MINISTRY OF JUSTICE AND ADMINISTRATION IN EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES	381
--	-----

Danijela Romić, Zvonko Grgec, Marija Maslov

ULOGA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U PREVENCIJI POSLJEDICA NASTALIH IZVANREDNIM OKOLNOSTIMA THE ROLE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE PREVENTION OF CONSEQUENCES CAUSED BY EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES	390
---	-----

Domagoj Rožac

PROBOJ PRAVNE OSOBNOSTI SA POSEBNIM OSVRTOM NA INSTITUT POREZNOG JAMSTVA I POJEDINA PRAVNA PITANJA PIERCING THE CORPORATE VEIL WITH SPECIAL REFERENCE TO THE INSTITUTE OF TAX GUARANTEE AND CERTAIN LEGAL ISSUES	402
---	-----

Ivana Shumanovska-Spasovska

REGRUTIRANJE ADMINISTRATIVNIH SLUŽBENIKA U JAVNOM SEKTORU U REPUBLICI SJEVERNOJ MAKEDONIJI RECRUITMENT OF ADMINISTRATIVE SERVANTS IN THE PUBLIC SECTOR IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA	414
--	-----

Slobodan Stojanović

ANALIZA PRORAČUNSKIH RASHODA SAMOUPRAVNIH JEDINICA U REPUBLICI HRVATSKOJ ANALYSIS OF BUDGET EXPENDITURES OF SELF-GOVERNING UNITS IN THE REPUBLIC OF CROATIA	429
--	-----

Marijana Šego, Željka Vajda Halak, Ivana Topić

PRIJAVITELJI NEPRAVILNOSTI I NJIHOVA ZAŠTITA WHISTLEBLOWERS AND THEIR PROTECTION	442
---	-----

Dinko Štetić

MODELI FINANCIRANJA I ZADUŽIVANJA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE
MODELS OF FINANCING AND INDEBTEDNESS OF MUNICIPALITIES AND
REGIONAL ADMINISTRATIONS OF REPUBLIC OF CROATIA 450

Edita Tolušić

PREDNOSTI I NEDOSTACI RADA OD KUĆE TIJEKOM EPIDEMIJE COVID-19
ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF WORKING FROM HOME DURING THE
COVID-19 EPIDEMIC 460

Marinko Đ. Učur

REGULIRANJE RADNIH ODNOSA U „POSEBNIM OKOLNOSTIMA
REGULATION OF LABOR RELATIONS IN “SPECIAL CIRCUMSTANCES” 466

Aleksandra Vasilj, Mirela Višnjić

NUŽNOST MODERNIZACIJE I REFORME JAVNOG PROMETA U SVRHU ODRŽIVOG
RAZVITKA
THE NECESSITY OF MODERNIZATION AND REFORM OF PUBLIC TRANSPORT FOR
THE PURPOSE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT..... 478

Ljiljana Vidić Rkman

FINANCIJSKO POSLOVANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI
HRVATSKOJ U UVJETIMA COVID-19
LGU-s FINANCIAL PERFORMANCE IN THE REPUBLIC OF CROATIA IN TERMS OF
COVID-19 488

Marijeta Vitez Pandžić, Bosiljka Britvić Vetma

PROBLEMATIKA KONSTANTNE NEUSKLAĐENOSTI ODREDBA ZAKONA KOJI
REGULIRAJU GRADNJU I UPORABU GRAĐEVINA S ODREDBAMA ZAKONA O
OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU
PROBLEMS OF CONSTANT INCOMPATIBILITY OF THE PROVISIONS OF THE LAWS
REGULATING THE CONSTRUCTION AND USE OF BUILDINGS WITH THE
PROVISIONS OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT 498

Ivan Malenica

RAZVOJ INSTITUTA IZVRŠENJA U UPRAVNOSUDSKOM POSTUPKU U REPUBLICI HRVATSKOJ – POVIJESNI PREGLED
DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF ENFORCEMENT IN ADMINISTRATIVE JUDICIAL PROCEDURE IN THE REPUBLIC OF CROATIA – HISTORICAL OVERVIEW.....508

Željko Požega

MOTIVACIJA ZA RAD NA ODREĐENO VRIJEME KAO PREDUVJET FLEKSIBILNOSTI JAVNE UPRAVE
MOTIVATION FOR TEMPORARY WORK AS A CONDITION FOR PUBLIC ADMINISTRATION FLEXIBILITY.....521

Miodrag N. Simović, Jelena Kuprešanin

OTUĐENOST I UTICAJ SOCIJALNE DISTANCE NA FUNKCIONISANJE POJEDINACA I PORODICA – POSLJEDICE PANDEMIJE VIRUSA COVID-19
ALIENATION AND THE INFLUENCE OF SOCIAL DISTANCE ON THE FUNCTIONING OF INDIVIDUALS AND FAMILIES – CONSEQUENCES OF THE COVID-19 VIRUS PANDEMIC.....531

**PROBLEMATIKA KONSTANTNE NEUSKLAĐENOSTI ODREDBA ZAKONA
KOJI REGULIRAJU GRADNJU I UPORABU GRAĐEVINA S ODREDBAMA
ZAKONA O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU**

**PROBLEMS OF CONSTANT INCOMPATIBILITY OF THE PROVISIONS OF THE
LAWS REGULATING THE CONSTRUCTION AND USE OF BUILDINGS WITH
THE PROVISIONS OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT**

dr. sc. Marijeta Vitez Pandžić, prof. v. š.

Veleučilište u Požegi
e-mail: mvitez@vup.hr

izv. prof. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma

Pravni fakultet u Splitu
e-mail: bbritvic@pravst.hr

Sažetak

Cilj ovog rada je analizom zakonskog okvira te relevantnih publikacija utvrditi odstupanja posebnih postupovnih odredbi zakona kojima se regulira i odobrava gradnja i uporaba građevina od odredaba prethodnog i važećeg Zakona o općem upravnom postupku i to od Zakona o građenju pa sve do izmjena i dopuna važećeg Zakona o gradnji. U spomenutom vremenskom periodu (od 1992. godine do danas) akti za građenje i uporabu nosili su različite nazive te se mijenjao postupak njihovog donošenja, no kroz spomenuti period primjetna su konstantna odstupanja navedenih zakona od Zakona o općem upravnom postupku čak i kad to ne zahtijeva posebnost materije. Ovdje je važno naglasiti da su navedeni akti za građenje/građevinske dozvole uvijek, u smislu zakonodavne definicije, bili/jesu upravni akti kojima se može započeti gradnja građevine, a akti za uporabu/uporabne dozvole bili/jesu upravni akti temeljem kojih se izgrađena ili rekonstruirana građevina može početi koristiti i staviti u namjenu. Stoga, se u radu upućuje na potrebne normativne izmjene važećeg Zakona o gradnji čime se želi doprinijeti učinkovitijem ostvarivanju subjektivnih prava stranaka u postupcima ishoda građevinskih i uporabnih dozvola.

Ključne riječi: *dozvola za gradnju, dozvola za uporabu, posebne postupovne odredbe, Zakon o općem upravnom postupku, Zakon o gradnji.*

Abstract

The aim of this paper is to analyze the legal framework and relevant publications to determine the deviations of special procedural provisions of the law governing and approving the construction and use of buildings from the provisions of the previous and valid General Administrative Procedure Act from the Construction Act to amendments to the current Construction Act. During this period (from 1992 until today) the acts for construction and use have had different names and the procedure of their adoption have changed, but during the mentioned period there have been constant deviations of the mentioned laws from the General Administrative Procedure Act even when it doesn't require specificity of matter. Here it is important to emphasize that the mentioned acts for construction/building permits always, in

terms of legislative definition, have been/are administrative acts by which the construction of a building can be started, and acts for use/use permits have been/are administrative acts on the basis of which the constructed or reconstructed building can be used and put into use. Therefore, the paper refers to the necessary normative amendments of the current Construction Act, which aims to contribute to the more efficient exercise of the subjective rights of the parties in the procedures for obtaining construction and use permits.

Keywords: *building permit, use permit, special procedural provisions, General Administrative Procedure Act, Construction Act.*

1. UVOD¹

Kako bi pravna sigurnost u ostvarivanju subjektivnih prava građana u upravnom postupku bila osigurana, u pojedinim pravnim sustavima, pa tako i hrvatskom, regulira se upravno postupanje jednim općim aktom pri čemu se nastoji postići standardizacija rada uprave. No, ponekad postoji potreba, zbog specifičnosti posebnog upravnog područja, za drugačijim propisivanjem pojedinih pitanja upravnog postupka te tada dolazi do pojave tzv. posebnih upravnih postupaka. U takvim slučajevima potrebno je utvrditi granice takvog odstupanja, a u hrvatskom pravnom sustavu prethodno važeći Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, 53/91, 103/96-Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske) (dalje ZUP '91) te važeći Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, 47/09) (dalje ZUP '09), reguliraju ih u svom 5. odnosnom 3. članku. Cilj ovoga rada je utvrditi odstupanja posebnih postupovnih odredbi za kojima se regulira i odobrava gradnja i uporaba građevina od odredaba ZUP '91 i ZUP '09 i to od Zakona o građenju odnosno od 1992. godine pa sve do izmjena i dopuna važećeg Zakona o gradnji. Primjenom znanstvene metodologije postavlja se pozitivna hipoteza: Zakoni koji su regulirali gradnju i uporabu građevina od 1992. godine pa sve do važećeg Zakona o gradnji opravdano su odstupali od odredaba zakona kojim je uređivan upravni postupak u Republici Hrvatskoj. Uz primjenu znanstveno-istraživačkih metoda: povijesne, analize i sinteze te induktivne metode, dokazat će se ili opovrgnuti postavljena hipoteza.

2. OPĆI I POSEBNI UPRAVNI POSTUPAK

Upravni postupak može se odrediti kao skup postupovnih pravila kojega javnopravna tijela vode uz primjenu materijalnog prava u upravnim stvarima i to kada jednostrano i autoritativno odlučuju o konkretnom pravu, obvezi ili pravnom interesu neke stranke (Borković, I., 2002, Đerđa, D., 2010). U hrvatskom pravnom sustavu postoji duga tradicija reguliranja općeg upravnog postupka jednim općim aktom (Babac, B., 1998, Krbek, I., 1962, Medvedović, D., 2003, Medvedović, D., 2006, Medvedović, D., 2010, Đerđa, D., 2010). Ipak, pojedina upravna područja zahtijevaju posebno postupovno reguliranje (Britvić Vetma, B., Pičuljan, N., 2016.), a kako je navedena problematika u hrvatskom pravnom sustavu i prepoznata, prethodno važeći ZUP '91 i važeći ZUP '09, reguliraju i granice odstupanja posebnih zakona od odredbi općeg upravnog postupka. Tako prethodno važeći ZUP '91 u čl. 5. regulira: „Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se posebnim zakonom urediti drugačije nego što su

¹ Rad je proistekao iz istraživanja za potrebe izrade doktorske disertacije prve autorice rada, a pod mentoriranjem druge autorice rada.

uređena ovim zakonom, ako je to nužno za postupanje u toj upravnoj oblasti i nije protivno načelima ovoga zakona.”, dok važeći ZUP '09 u čl. 3. st.1. ponešto konkretnije i obuhvatnije definira: „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 te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona.” No, i u prethodnim analizama usklađenosti posebnih upravnih područja s odredbama općeg upravnog postupka (Ljubanović, B., 2006, Ljubanović, 2009) utvrđene su znatna odstupanja zakona iz pojedinih upravnih područja od odredbi ZUP-a i u slučajevima kada to nije potrebno, što dovodi u pitanje pravnu sigurnost, ali i sam karakter općih postupovnih odredbi. U daljnjem tekstu rada pratit će se u kojoj su mjeri upravo postupci ishoda dozvola za gradnju i uporabu građevina u naznačenom vremenskom periodu odstupali i odstupaju od odredaba kojim je reguliran opći upravni postupak. Dodatno je važno napomenuti da su spomenuti akti za gradnju uvijek, u smislu definicije, bili/jesu upravni akti kojima se može započeti gradnja građevine, a akti za uporabu/uporabne dozvole bili/jesu upravni akti temeljem kojih se izgrađena ili rekonstruirana građevina može početi koristiti i staviti u uporabu.

3. ANALIZA USKLAĐENOSTI ODREDBA ZAKONA KOJI REGULIRANJA GRADNJU I UPORABU ZGRADA OD ODREDBI OPĆEG UPRAVNOG POSTUPKA

3.1. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o građenju iz 1992. godine

Zakon o građenju (Narodne novine 77/92, 82/92 – ispravak, 26/93, 33/95) kao akte kojim regulira gradnju, određuje građevnu dozvolu te građevnu dozvolu za jednostavnu građevinu gdje je razlika bila u složenosti tehničke dokumentacije koja se uz zahtjev prilagala. Glede uporabe građevine, dozvola za njezinu uporabu, u skladu s odredbama ovoga Zakona, jest uporabna dozvola te se ista izdavala za građevinu nakon izvršenog tehničkog pregleda. Građevna dozvola, građevna dozvola za jednostavnu građevinu te uporabna dozvola, izdavale su se sukladno pravilima tada važećeg ZUP '91, ali u samom Zakonu o građenju, sadržane su posebne postupovne norme kojima se odstupalo od općeg upravnog postupka, a odnosile su se na: rok za izdavanje građevne dozvole (čl. 37. st. 1.), izdavanje izmjene i dopune građevne dozvole (čl. 41.), rok važenja građevne dozvole (čl. 42.), određivanje stranke u postupku izdavanja građevne dozvole i uporabne dozvole (čl. 32. st. 1. i čl. 46. st. 1. i 2.), dužnosti investitora u postupku ishoda uporabne dozvole (čl. 48.), uporabnu dozvolu za dio građevine (čl. 50.). Obzirom na posebnu uređenost pojedinih postupovnih pitanja, utvrđuje se da su određene posebnosti postupanja bile potrebne dok se druge posebnosti postupanja mogu prepoznati kao nepotrebne i to iz razloga što se odstupalo od odredbi o općem upravnog postupku bez posebnog opravdanja i u slučajevima kada posebnosti posebnog upravnog područja isto ne zahtijevaju. Tako je u ovome Zakonu rok za izdavanje građevne dozvole bio izražen u danima, dok u čl. 218. st. 1. tada važeći ZUP '91 određuje rokove za izdavanje rješenja u mjesecima. Ovim Zakonom posebno se određuje pojam stranke u postupku izdavanja građevinske i uporabne dozvole (čl. 32. i 46. Zakona), dok tada važeći ZUP '91 na opći način u čl. 49. regulira pojam stranke: „Stranka je osoba po čijem je zahtjevu pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u

postupku.“ (Narodne novine, 53/91). Posebnim određivanjem stranke u postupcima ishoda građevne i uporabne dozvole u Zakonu o građenju, učinjeno je nepotrebno posebno postupovno reguliranje pojma stranke jer se isti sužava na način da se ne regulira mogućnost sudjelovanja u postupku osoba koje imaju potrebu zaštiti svoja prava i interese. Također, prema odredbi kojom se uređuje izmjena i dopuna građevne dozvole došlo je do neusklađenosti terminologije s odredbama općeg upravnog postupka odnosno s čl. 216. st. 1. ZUP '91 jer se čl. 41. Zakona o građenju ne dopunjavaju pitanja iz postupka izdavanja same građevne dozvole. Ostala odstupanja iz odredbi čl. 42., čl. 46. st. 2., čl. 48., čl. 50. kojim se odstupalo od odredbi tadašnjeg ZUP '91, mogu se smatrati opravdanim jer se navedenim doprinosilo efikasnijem postupanju u posebnom upravnom području.

3.2. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o gradnji iz 1999. godine

Zakon o gradnji pravi značajnu razliku s obzirom na prethodno važeći Zakon te pored građevne dozvole kao temeljnog akta za gradnju, uvodi i posve novi upravni akt za gradnju tj. lokacijsku dozvolu na temelju koje se može graditi, a čije se izdavanje uređuje Zakonom o prostornom uređenju (Narodne novine 30/94, 68/98, 35/99 - uredba, 61/00, 32/02, 100/04). Kao kriterij određivanja građevina, uzimala se tehnička zahtjevnost istih. Pored navedenih, Zakon o gradnji u čl. 56. st. 1. i 3. uređuje mogućnost gradnje i izvođenje radova na temelju idejnog projekta koji je po sadržaju jednostavniji od glavnog projekta. Prema odredbama čl. 68. st. 2. uporabna dozvola izdavala se nakon obavljenog tehničkog pregleda. I u ovom Zakonu o gradnji sadržane su posebne postupovne norme kojima se odstupalo od općeg upravnog postupka i to u slijedećim odredbama: stranka u postupku izdavanja građevne i uporabne dozvole (čl. 2. st. 1. podst. 14. i čl. 69.), postupanje nadležnog tijela po zahtjevu za izdavanje građevne dozvole te pružanje stranci uvida u glavni projekt radi izjašnjenja (čl. 53., čl. 54., čl. 55. st. 3.), rok za izdavanje građevne dozvole (čl. 55. st. 1. i 2.), izdavanje izmjene i dopune građevne dozvole (čl. 64.), prestanak važenja građevne dozvole (čl. 65.), postupak izdavanja uporabne dozvole (čl. 72.), uporabna dozvola za dio građevine (čl. 73.). I prema ovome Zakonu, određene posebnosti postupanja smatraju se potrebnim obzirom na posebnost materije dok se druge posebnosti postupanja može smatrati nepotrebnim obzirom na njihovu normiranost u odredbama tada važećeg ZUP '91. Može se konstatirati da se nepotrebna posebna postupovna normiranost nastavila obzirom na prethodno važeći Zakon o građenju te su to opet odredbe koje se odnose na: rok za izdavanje građevne dozvole, izdavanje izmjene i dopune građevne dozvole te određivanje pojma stranke u postupku ishoda građevne i uporabne dozvole (čl. 2. st. 1. toč. 14. i čl. 69.). Ovim Zakonom prvi puta se detaljnije razrađuje postupak izdavanja građevne dozvole odnosno sudjelovanje stranke radi izjašnjenja u istome (čl. 53. i čl. 54.). Ovakvim posebnim reguliranjem stranke i prava stranaka u postupku ishoda građevne dozvole, odstupa se od odredaba propisanih tada važećim ZUP '91 u situaciji kada to nije potrebno jer se prava stranke ograničavaju obzirom da je čl. 49 ZUP '91 regulirano da je stranka osoba na čiji zahtjev je postupak pokrenut ili protiv koje se postupak vodi ili koja radi zaštite svojih prava i interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Ostale navedene odredbe (čl. 65., čl. 69. st. 2., čl. 72., čl. 73.) kojima se odstupa od odredbi ZUP '91, mogu se smatrati opravdanim jer se navedenim doprinosilo djelotvornijem postupanju u posebnom upravnom području.

3.3. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o gradnji iz 2003. godine

Ovaj Zakon (Narodne novine 175/03, 100/04) regulira građevinsku dozvolu kao temeljni upravni akt kojim se dopušta građenje te se građenju može pristupiti samo na temelju konačne građevinske dozvole ako navedenim Zakonom ili propisima na temelju toga Zakona nije propisano drugačije. (Učur, M. Đ., 2005/2006) No, ovim Zakonom odustaje se od lokacijske dozvole kao upravnog akta temeljem kojeg se može graditi te se kao akt za građenje jednostavnijih građevina uvodi glavni projekt potvrđen po tijelu graditeljstva. Dakle, kriterij za navedeni akt je manja tehnička zahtjevnost građevina i manji utjecaj na prostor. (Bienenfeld, J. et al, 2014) Uporabnu dozvolu, sukladno odredbama čl. 129. Zakona, za izgrađenu građevinu izdavalo je tijelo graditeljstva koje je izdalo građevinsku dozvolu, nakon što se tehničkim pregledom utvrdilo da je građevina izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom, a naročito u pogledu ispunjavanja bitnih zahtjeva za građevinu. Razmatrajući postupovne odredbe analiziranog Zakona o gradnji, vidljiva su slijedeća odstupanja od općeg upravnog postupka te je vidljivo da se povećava obim takvih odredbi u usporedbi s prethodno važećim zakonima: „sadržaj pisanog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 88.), postupanje nadležnog upravnog tijela nakon primitka urednog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 91.), dužnost pružanja stranci mogućnosti uvida u glavni projekt i tko se smatra strankom (čl. 95. do 100.), rok za izdavanje građevinske dozvole (čl. 101.), postupanje upravnog tijela ako utvrdi da nisu ispunjeni propisani uvjeti za izdavanje građevinske dozvole (čl. 103.), dostava građevinske dozvole odnosno rješenja o odbijanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 104.), važenje građevinske dozvole (čl. 105.)“ (Ljubanović, B., 2006:13), izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole (čl. 107.), stranka u postupku izdavanja uporabne dozvole i sadržaj pisanog zahtjeva za izdavanje uporabne dozvole (čl. 131.), postupak izdavanja uporabne dozvole (čl. 135.), uporabna dozvola za dio građevine (čl. 138.). Određene postupovne odredbe ovog Zakona o gradnji smatraju se opravdanim jer je isto bilo potrebno zbog specifičnosti posebnog upravnog područja dok se ostale posebnosti postupanja mogu prepoznati kao neopravdane iz razloga što je njima bila učinjena nepotrebna prilagodba odredbi općeg upravnog postupka. Tako se opetovano ponavlja, a s obzirom na prethodno važeći Zakon o gradnji (Narodne novine 52/99, 57/99 - uredba, 75/99, 117/01, 47/03), nepotrebna prilagodba odredbi koje se odnose na: sudjelovanje stranke i određivanje stranke u postupku izdavanja građevinske i uporabne dozvole, rok za izdavanje građevinske dozvole te izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole. Također ovim Zakonom su se zasebno razrađivale odredbe o dostavi građevinske dozvole odnosno rješenja o odbijanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole gdje su se navedene odredbe odnosile na stranke koje nemaju svojstvo investitora. Ovdje se konstatira da je učinjena nepotrebna prilagodba odredbi tada važećeg ZUP `91 jer isti ne razdvaja prava stranke iz postupka te svaka stranka u postupku ima jednaka prava u postupku pa tako i na osobnu dostavu radi jednake mogućnosti korištenja prava na pravni lijek kao ustavnog prava (Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 85/10 – pročišćeni tekst, 05/14, čl. 18), ali i temeljnog prava iz pravno zaštitnog postupka. Ostale navedene odredbe (čl. 88., čl. 91., čl. 103., čl. 105., čl. 131. st. 2., čl. 135., čl. 138.) kojima se odstupalo od odredbi tadašnjega ZUP `91, mogu se smatrati opravdanim obzirom na posebnosti i potrebe ovog upravnog područja.

3.4. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o prostornom uređenju i gradnji iz 2007. godine

U skladu sa Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, 80/13), gradnji građevina, ovisno o njihovoj tehničkoj zahtjevnosti i utjecaju na prostor, moglo se pristupiti na temelju rješenja o uvjetima građenja, građevinske dozvole i potvrđenog glavnog projekta. (Bienenfeld, J. et al, 2013) Rješenje o uvjetima građenja i građevinska dozvola u skladu s čl. 209. st. 3. Zakona određeni su kao upravni akti. Kriterij za određivanje radova na postojećoj građevini odnosno utjecaj tih radova na prostor u smislu da se na temelju ovjerenog glavnog projekta mogu izvoditi svi radovi na postojećoj građevini kojima se ne utječe na prostor bez obzira na njihovu tehničku zahtjevnost, napušten je. Navedeno znači da se radovi na postojećoj građevini mogu izvoditi na temelju akta koji je temelj za gradnju građevine. (Bienenfeld, J. et al, 2014) Uporabnu dozvolu sukladno čl. 257. izdavala su nadležna tijela, nakon što se tehničkim pregledom utvrdilo da je građevina izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom, odnosno potvrđenim glavnim projektom, a osobito glede ispunjavanja bitnih zahtjeva za građevinu.

Kao i u prethodnima zakonima koji su prethodno prikazani, i u ovome Zakonu, vidljiva su bila određena odstupanja njegovih postupovnih odredbi od odredbi tada važećeg ZUP '91. U ovome Zakonu postupovne odredbe odnosile su se na ishoda 3 upravna akta (građevinsku dozvolu, rješenje o uvjetima građenja, uporabnu dozvolu), a na specifičan način, obzirom na tada važeći ZUP '91, uređeno je sljedeće: postupanje nadležnog upravnog tijela nakon primitka urednog zahtjeva za izdavanje rješenja o uvjetima građenja (čl. 215.), dužnost pružanja stranci mogućnosti uvida u idejni projekt i tko se smatra strankom u postupku izdavanja rješenja o uvjetima građenja (čl. 216. – 218.), dostava rješenja o uvjetima građenja te rješenja o odbijanju zahtjeva za njegovo izdavanje (čl. 221.), važenje rješenja o uvjetima građenja (čl. 222.), određivanje stranke u postupku izdavanja građevinske i uporabne dozvole (čl. 230. i čl. 257.b), postupanje Ministarstva nakon primitka urednog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 231. i čl. 232., st. 1. do 9.), dostava građevinske dozvole (čl. 232., st. 10.), važenje građevinske dozvole (čl. 232., st. 11. i 12.), izmjena i/ili dopuna rješenja o uvjetima građenja (čl. 233.), izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole (čl. 235.), postupak izdavanja uporabne dozvole (čl. 259., 260. i 262.), uporabna dozvola za dio građevine (čl. 265.). S obzirom na navedeno, i u ovome Zakonu određene postupovne odredbe koje odstupaju od odredbi općeg upravnog postupka mogu se smatrati opravdanim jer su pridonosile djelotvornosti posebnog upravnog postupka, dok su ostale posebnosti postupanja nepotrebne iz razloga što je njima bila učinjena nepotrebna prilagodba odredbi općeg upravnog postupka. Nažalost, i u ovome Zakonu takve nepotrebne prilagodbe koje su učinjene, ponavljaju se s obzirom na prethodno važeće zakone, a odnosile su se na sljedeće odredbe koje su prethodno komentirane: dužnost pružanja stranci mogućnosti uvida u idejni projekt i tko se smatra strankom u postupku izdavanja rješenja o uvjetima građenja, dostava rješenja o uvjetima građenja te rješenja o odbijanju zahtjeva za njegovo izdavanje, određivanje stranke u postupku izdavanja građevinske i uporabne dozvole, dostava građevinske dozvole, izmjena i/ili dopuna rješenja o uvjetima građenja i građevinske dozvole. Ostale navedene odredbe (čl. 215., čl. 222., čl. 231., čl. 232. st. 11. i 12., čl. 259, čl.

260., čl. 262., čl. 265.) kojima se odstupalo od odredbi tada važećeg Zakona o općem upravnom postupku, mogu se smatrati opravdanim.

3.5. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja

Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja (Narodne novine, 69/09, 128/10, 136/12, 76/13) imao je posebnu ulogu uvjetovanu recesijskim razlozima u kojima se našlo svjetsko i hrvatsko gospodarstvo. Vlada Republike Hrvatske donijela je paket od 10 antirecesijskih mjera, gdje se mjera broj 7 odnosila na Poticanje izravnih ulaganja i prijenosa tehnologije, a kojom se željela osigurati učinkovita koordinacija državne i lokalne razine u pogledu stvaranja povoljnijih uvjeta za izravna strana ulaganja (ali i domaća), ubrzati aktivnosti kod već pripremljenih projekata i uvesti ubrzani postupak ishoda dozvola. (Rovis, I., 2009) Posljedica navedenog bila je donošenje Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja kojim su se uređivala pitanja gradnje (projektiranje, građenje, uporaba, održavanje i uklanjanje građevina), izdavanje akata za građenje, uporaba i uklanjanje građevina za koje se prema Zakonu o prostornom uređenju i gradnji izdaje potvrda glavnog projekta te provedba upravnog i inspekcijanskog nadzora u vezi s tim. Dakle, na građevine na koje se Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja nije odnosio, primjenjivao se Zakon o prostornom uređenju i gradnji. Važno je naglasiti da se Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja iz istaknutih razloga donio na određeno vrijeme i to do 31. prosinca 2010. godine, a njegova primjena produžavana je u 3 navrata, odnosno posljednje produženje primjene odnosilo se na produženje Zakona do 31. prosinca 2013. godine. Akt za gradnju prema kojem se moglo pristupiti gradnji, a sukladno odredbama Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja, bio je rješenje za građenje. Naime umjesto ishoda dva upravna akta, lokacijske dozvole i potvrde glavnog projekta, trebalo je ishoditi samo jedan upravni akt – rješenje za građenje.

Kako je rješenje za građenje upravni akt, isti se donosio sukladno pravilima općeg upravnog postupka. Ipak i u postupovnim odredbama Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja, vidljiva su bila određena odstupanja ovih postupovnih odredbi od odredbi općeg upravnog postupka, a odstupanja su se odnosila na: postupak po primitku zahtjeva za donošenje rješenja za građenje (čl. 8.), dužnost nadležnog upravnog tijela pružiti mogućnost uvida u glavni projekt radi izjašnjenja te određivanje stranke u postupku donošenja rješenja za građenje (čl. 23.), rok za donošenje rješenja za građenje (čl. 27. st. 1.), važenje rješenja za građenje (čl. 31.), izmjene i dopune rješenja za građenje (čl. 32. i 33.). I u ovome Zakonu ponavlja se postupovna regulacija, sukladno prethodnim zakonima, kojima se regulirao postupak ishoda akata za gradnju, kojom se nepotrebno odstupa od odredbi općeg upravnog postupka: dužnost nadležnog upravnog tijela pružiti mogućnost uvida u glavni projekt radi izjašnjenja te određivanje stranke u postupku donošenja rješenja za građenje, rok za donošenje rješenja za građenje te izmjene i dopune rješenja za građenje. Ostalim posebnim odredbama kojima se na specifičan način uređuju pojedina pitanja postupka (čl. 8., čl. 32. i 33.), doprinosi se djelotvornosti postupka i ostvarivanju prava stranke u istome.

3.6. Usklađenost općih upravnih postupovnih odredbi i Zakona o gradnji iz 2013. godine

U skladu s člankom 106. Zakona o gradnji (Narodne novine, 153/13, 20/17, 39/19, 125/19), gradnji građevine može se pristupiti na temelju pravomoćne građevinske dozvole i na vlastitu odgovornost i rizik investitora na temelju izvršne građevinske dozvole te u skladu s kojom se mora graditi ako Zakonom ili drugim propisom nije drugačije propisano. Sama građevinska dozvola nema pravnih učinaka na vlasništvo i druga stvarna prava te ne predstavlja pravnu osnovu za ulazak u posjed nekretnine. U skladu s navedenim, građevinska dozvola prema ovome Zakonu je jedini akt tijela vlasti na temelju kojeg se može graditi, a razlikuje se građevinska dozvola za građenje građevine za koju se prema posebnom propisu ne izdaje lokacijska dozvola i građevinska dozvola za građenje građevine za koje se prema posebnom propisu izdaje lokacijska dozvola. Razlika između navedenih je u kontekstu isprava koje se prilažu uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole, samog predmeta postupka za izdavanje te dozvole te načina utvrđivanja usklađenosti glavnog projekta s posebnim propisima utvrđivanjem posebnih uvjeta i izdavanjem potvrda glavnog projekta. (Bienenfeld, Josip et al, 2014). Prema odredbama čl. 136. st. 1. u vezi s čl. 137. i 144. važećeg Zakona o gradnji, izgrađena građevina, odnosno rekonstruirana građevina može se početi koristiti, odnosno staviti u pogon te se može donijeti rješenje za obavljanje djelatnosti u toj građevini prema posebnom zakonu, nakon što se za tu građevinu izda uporabna dozvola.

Posebne postupovne norme Zakona o gradnji kojima se odstupalo od ZUP `09 odnose se na: dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole koji se odnosi na čl. 109. st. 1. podst. 1., stranka u postupku izdavanja građevinske i uporabne dozvole (čl. 115. i čl. 138), mogućnost uvida u spis predmeta (čl. 155. st. 2., 116. – 119.), dostava građevinske dozvole odnosno rješenja o odbijanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole (čl. 120.), izmjena, dopuna, poništavanje i ukidanje izvršne odnosno pravomoćne građevinske dozvole (čl. 125.), rokovi određeni u postupku izdavanja uporabne dozvole (čl. 140. st. 1., 142. st. 1., 144.), privremena uporabna dozvola (čl. 145.), uporabna dozvola za dio građevine (čl. 146.). Premda pojedina odstupanja Zakona o gradnji od odredbi ZUP-a imaju svoju opravdanost, značajna su odstupanja koja se odnose na: dokazivanje pravnog interesa, položaj i određivanje stranke u postupku izdavanja građevinske (Vitez Pandžić, M., 2019., b) i uporabne dozvole, dostavljanje građevinske dozvole, poništavanje i ukidanje izvršne građevinske dozvole, rokove izdavanja uporabne dozvole te izdavanje privremene uporabne dozvole i uporabne dozvole za dio građevine (Vitez Pandžić, M., 2019., a), a kojima se zapravo nepotrebno odstupa od općih postupovnih odredbi čime se utječe na učinkovitost postupanja, ali i utvrđivanja činjenica.

4. ZAKLJUČAK S PREPORUKAMA ZA POBOLJŠANJE

Može se konstatirati da su u promatranom vremenskom razdoblju te u analiziranom upravnom području, utvrđena određena odstupanja postupovnih odredbi materijalnih zakona koja su premašila granice definirane prethodno i trenutno važećim odredbama ZUP `91 i ZUP 09. Premda pojedina prikazana odstupanja zakona koji su regulirali gradnju i uporabu zgrada od odredbi općeg upravnog postupka imaju svoju opravdanost, značajna su odstupanja koja se odnose na prikazani vremenski period te koja se ne mogu smatrati opravdanim, a odnose se na: dokazivanje pravnog interesa, položaj i određivanje stranke u postupku izdavanja građevinske

i uporabne dozvole, izdavanje izmjena i dopuna građevinske dozvole, dostavljanje građevinske dozvole, poništavanje i ukidanje izvršne građevinske dozvole, rokove izdavanja građevinske i uporabne dozvole te izdavanje privremene uporabne dozvole i uporabne dozvole za dio građevine. Obzirom na izloženo, ova spomenuta odstupanja smatraju se nepotrebnim jer se istima odstupa/odstupalo se od odredbi općeg upravnog postupka u slučajevima kada to nije potrebno i kada su odgovarajuću regulaciju pružale odredbe ZUP '91 i ZUP '09, a dodatno se utječe na učinkovitost postupanja te utvrđivanje činjenica i okolnosti koje su bitne za rješavanje u dotičnim upravnim stvarima. Ovime se smatra da hipoteza postavljena u uvodu rada nije dokazana te je ista opovrgnuta. Određene posebne postupovne odredbe vremenom su napuštene, ali značajna nepotrebna odstupanja važećeg Zakona o gradnji od odredbi općeg upravnog postupka prisutna su i dalje. Stoga se upućuje na pojedine normativne korekcije istoga:

- nije potrebno posebnim odredbama Zakona o gradnji definirati pojam stranke u postupku ishođenja građevinske i uporabne dozvole jer je isti sadržan u temeljnim odredbama ZUP-a,
- u slučaju da zakonodavac ostane pri definiranju pojma stranke kako je to trenutno, potrebno je dodatno razmotriti odredbe o osobnoj dostavi iz čl. 120. st. 1 uzimajući u obzir da ako svaka stranka iz postupka ima pravo žalbe na građevinsku dozvolu, a isti rok je prekluzivan, nužno je svim strankama pokušati obaviti osobnu dostavu (bez obzira da li su iste i sudjelovale u postupku).
- kod odredbe o javnoj objavi radi poziva na uvid u spis radi izjašnjenja iz članka 116. st. 1. Zakona o gradnji, treba dodatno razmotriti ograničavanje postupovnih prava stranke iz postupka gdje bi se u ovim slučajevima formiranjem formalne postupovne zajednice učinkovito štitila prava stranke iz postupka, a u slučaju čl. 116. st. 2. učinkovito bi bilo koristiti institut privremenog zastupnika iz ZUP-a '09,
- također da je potrebno uskladiti rokove za ishođenje uporabne dozvole s odredbama ZUP-a '09 koje se odnose na rokove za donošenje rješenje u provedbi ispitnog postupka, je potrebno razmotriti mogućnost stavljanja privremene uporabne dozvole izvan snage donošenjem uporabne dozvole.

Sukladno svemu navedenom, valja naglasiti da se nadalje smatra da su određena posebna postupovna reguliranja zbog posebnosti pojedinih upravnih područja nužna, no kada to nije potrebno i kada važeći ZUP '09 pruža odgovarajuću postupovnu regulaciju, zasigurno se treba prikloniti općim postupovnim odredbama kako bi subjektivna prava građana i pravna sigurnost bili očuvani.

LITERATURA

Knjige i znanstveni radovi

1. Babac, B., (1998.), Upravno postupovno pravo – odabrana poglavlja, Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
2. Bienenfeld, J. et al, (2013.), Legalizacija i gradnja, Zagreb: Novi informator d.o.o.
3. Bienenfeld, J. et al., (2014.), Pitanja i aktualnosti u području Zakona o gradnji i Zakona o prostornom uređenju, Zagreb: Novi informator d.o.o.
4. Borković, I., (2002.), Upravno pravo, Zagreb: Narodne novine

5. Britvić Vetma, B., (2015.), „Sporna pitanja u ozakonjenju bespravno sagrađenih zgrada u Republici Hrvatskoj”, Sveske za javno pravo, godište 6, vol. 21., str. 44. - 56.
6. Britvić Vetma, B., Pičuljan, N., (2016.), „Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u RH“, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, no. 3-4, str. 37.-51.
7. Đerđa, D., (2010.), Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb: Inženjerski biro
8. Krbek, I., (1962.), Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga funkcioniranje i upravni spor, Zagreb: Birotehnički izdavački zavod, Izdavačko-knjižarsko poduzeće
9. Ljubanović, B., (2006), „Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj”, Hrvatska javna uprava, vol. 6., no. 3, str. 5. - 22.
10. Ljubanović, B. (2009.), „Postupanje po novom Zakonu o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci“, u: Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj, Koprić I., Đulabić, V. (ur.), Zagreb: Institut za javnu upravu, Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 143. - 154.
11. Medvedović, D., (2003.), „Pravno uređeni upravni postupci-prepostavka moderne uprave“, u: Modernizacija hrvatske uprave, Koprić, I. (ur.), Zagreb: Suvremena javna uprava, str. 381. - 394.
12. Medvedović, D., (2006.), „Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka“, u: Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja, Barbić, J. (ur.), Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, str. 37. - 57.,
13. Medvedović, D., (2010.), „Bitne razlike novog Zakona o općem upravnom postupku prema prijašnjem Zakonu o općem upravnom postupku“, u: Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Foretić, D., Slovinić, J. (ur.), Zagreb: Novi informator, str. 19. – 65.
14. Rovis, I., (kolovoz 2009.), „Primjena novih propisa u gradnji”, Računovodstvo, revizija i financije, br. 8/09, str. 126. - 132.
15. Učur, M. Đ. (2005/2006), Građevinska regulativa, ogledni primjeri rješavanja pravnih odnosa, Rijeka: Građevinski fakultet Sveučilišta u Rijeci
16. Vitez Pandžić, M. (2019.), „Pojedina odstupanja zakona o gradnji od zakona o općem upravnom postupku u postupcima izdavanja uporabnih dozvola“, u: Zbornik radova 9. međunarodne konferencije Razvoj javne uprave, Vukovar: Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, str. 261. – 271.
17. Vitez Pandžić, M. (2019.), „Stranka u postupku ishoda građevinske dozvole, Hrvatska i komparativna javna uprava“, vol. 19., no. 2., str. 305. – 327., b

Propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, 85/10 – pročišćeni tekst, 05/14
2. Zakona o gradnji, Narodne novine 52/99, 57/99-uredba, 75/99, 117/01, 47/03
3. Zakona o gradnji, Narodne novine 175/03, 100/04
4. Zakon o gradnji, Narodne novine, 153/13, 20/17, 39/19, 125/19
5. Zakon o građenju, Narodne novine 77/92, 82/92 – ispravak, 26/93, 33/95
6. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, 53/91, 103/96 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske
7. Zakon o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja, Narodne novine, 69/09, 128/10, 136/12, 76/13
8. Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Narodne novine 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, 80/13