

UPRAVNI POSTUPAK U PROCESU ISHOĐENJA GRAĐEVINSKE DOZVOLE - UZROCI DUGOTRAJNIH POSTUPAKA

Zagorec, Sanela

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **EFFECTUS university / EFFECTUS veleučilište**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:281:435091>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-08-11**

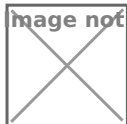


image not found or type unknown

Repository / Repozitorij:

[Repository of EFFECTUS University of Applied Sciences - Final and graduate theses of EFFECTUS University of Applied Sciences](#)



image not found or type unknown

EFFECTUS VELEUČILIŠTE

SANELA ZAGOREC

ZAVRŠNI RAD

**UPRAVNI POSTUPAK U PROCESU ISHOĐENJA GRAĐEVINSKE
DOZVOLE – UZROCI DUGOTRAJNIH POSTUPAKA**

Zagreb, 2024.

EFFECTUS VELEUČILIŠTE

PREDMET: UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR

ZAVRŠNI RAD

KANDIDATKINJA: Sanela Zagorec

**TEMA ZAVRŠNOG RADA: Upravni postupak u procesu ishodenja građevinske
dozvole – uzroci dugotrajnih postupaka**

MENTOR: Mario Rašić, dipl. iur.

Znanstveno područje: Društvene znanosti

Tematsko područje: Pravo

Zagreb, ožujak 2024.

SAŽETAK

Cilj rada je utvrditi uzroke koji posljedično mogu utjecati na usporavanje rješavanja upravnih postupaka ishoda građevinskih dozvola, analizom svake pojedine faze upravnog postupanja, s naglaskom na identifikaciju pojedinih dionika u takvim postupcima te na koji način isti utječu na brzinu rješavanja navedene upravne stvari.

S obzirom na to da se radi o složenijem upravnom postupku, kako zbog utjecaja primjene znatnog broja zakonskih propisa, provođenja ispitnog postupka, sam postupak uključuje čitav niz dionika koji su bitna karika u svakoj fazi upravnog postupanja.

Analizom svake pojedine faze upravnog postupanja u postupku ishoda građevinske dozvole identificirani su svi dionici o kojima ovisi način i brzina rješavanja upravne stvari. Utvrđene su posljedice koje svojim radnjama ili propustima svaki pojedini dionik postupka može prouzročiti.

Osim rada na poboljšanju ponašanja i veće odgovornosti svakog pojedinca u upravnim postupcima, treba istaknuti potrebu rješavanja pojedinih uzroka sporosti tijekom upravnih postupaka na razini zajednice pa i na državnoj razini.

Sustavima kojima je država omogućila korištenje dobrih aplikativnih rješenja, a koje je potrebno dodatno osuvremeniti i uskladiti sa svim zakonskim propisima, za ostvarivanje svojih prava građani iste još uvijek ne koriste dovoljno, što zbog nedostatka mogućnosti korištenja, neznanja ili nedostataka na samoj informacijskoj infrastrukturi.

Stoga je nužno uložiti dodatan trud u tom prijelaznom razdoblju, boljom implementacijom propisa u praksi, edukacijom svih građana, bez obzira na to u kojoj se ulozi nalaze, koja su njihova prava i na koji ih način mogu ostvariti, ali i koje obveze svaka od uloga nosi, uključujući mogućnost uvođenja sankcija za određena nepoželjna djelovanja istih.

Ključne riječi: upravna stvar, stranka, građevinska dozvola, eDozvola, učinkovitost

ABSTRACT

The aim of the work is to determine the causes that can cause a slowdown in the resolution of administrative procedures for obtaining building permits, by analyzing each individual phase of administrative proceedings, with an emphasis on the identification of individual stakeholders in such procedures and how they affect the speed of resolution of the said administrative matter.

Given that it is a more complex administrative procedure, as due to the impact of the application of a significant number of legal regulations, the conduct of the examination procedure, the procedure itself includes a whole series of stakeholders who are an important link in every phase of the administrative procedure.

By analyzing each individual phase of the administrative procedure in the process of obtaining a building permit, all stakeholders were identified on which the method and speed of resolving the administrative matter depends. The causes that each individual participant in the procedure can cause through their actions or omissions have been determined.

In addition to work on improving the behavior and greater responsibility of each individual in administrative procedures, the need to address the individual causes of the slowness of the course of administrative procedures at the community level and at the state level should be highlighted.

Citizens still do not use the systems provided by the state with good application solutions, which need to be further modernized and harmonized with all legal regulations, to exercise their rights, which is due to the lack of opportunities to use them, ignorance or deficiencies in the information infrastructure itself.

Therefore, it is necessary to invest extra effort in this transitional period, by better implementing regulations in practice, by educating all citizens, regardless of the role they are in, what their rights are and how they can be exercised, but also what obligations each role entails, including the possibility of introducing sanctions for certain undesirable actions thereof.

Keywords: administrative matter, party, building permit, ePermit, efficiency

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. GRAĐEVINSKA DOZVOLA – UPRAVNI POSTUPAK	2
2.1. Upravna stvar	2
2.2. Primjena Zakona o općem upravnom postupku	2
2.3. Stranka u upravnom postupku ishoda građevinske dozvole	2
2.4. Načela upravnog postupka	4
2.4.1. Načelo zakonitosti	4
2.4.2. Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa	4
2.4.3. Načelo pomoći stranci	5
2.4.4. Načelo utvrđivanja materijalne istine	5
2.4.5. Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza	5
2.4.6. Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti	5
2.4.7. Načelo pristupa podacima i zaštita podataka	6
2.4.8. Pravo stranke na pravni lijek	6
2.4.9. Načelo zaštite stečenih prava stranaka	7
3. NADLEŽNOST	8
3.1. Tijela nadležna za izdavanje građevinske dozvole	8
3.2. Službena osoba u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole	8
4. POKRETANJE POSTUPKA	10
4.1. Pokretanje postupka izdavanja građevinske dozvole	10
4.2. Pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti	14
4.3. Pokretanje postupka javnom objavom	14
5. POSTUPAK RJEŠAVANJA UPRAVNE STVARI	16
5.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja	16
5.2. Utvrđivanje činjeničnog stanja u postupku izdavanja građevinske dozvole	16
5.3. Neposredno rješavanje upravne stvari	17
5.4. Ispitni postupak u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole	18
5.4.1. Prethodno pitanje	18
5.4.2. Obavješćivanje stranaka u postupku ishoda građevinske dozvole	20
6. ODLUČIVANJE U UPRAVNOM POSTUPKU ISHODA GRAĐEVINSKE DOZVOLE	27
6.1. Oblik i sadržaj rješenja u upravnom postupku ishoda građevinske dozvole	27
6.2. Pravni lijekovi u upravnom postupku	32

6.3.	Pravomoćnost i izvršnost rješenja/građevinske dozvole	33
6.4.	Izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole	34
6.5.	Važenje građevinske dozvole	34
6.6.	Istraživanje vremena potrebnog za pojedinu fazu postupka koje utječu na ukupno trajanje upravnog postupka ishodađenja građevinske dozvole	35
7.	ZAKLJUČAK	37

CONTENTS

1. INTRODUCTION	1
2. BUILDING PERMIT – GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....	2
2.1. Administrative matter	2
2.2. Application of the Law on General Administrative Procedure	2
2.3. A party in the administrative procedure of obtaining a building permit	2
2.4. Principles of administrative procedure	4
2.4.1. Principle of legality	4
2.4.2. Proportionality principle in the protection of the rights of the parties and the public interest.....	4
2.4.3. The principle of assistance to a party	5
2.4.4. The principle of establishing material truth	5
2.4.5. Principle of autonomy and free evaluation of evidence	5
2.4.6. The principle of efficiency and economy	5
2.4.7. Principle of data access and data protection.....	6
2.4.8. The party's right to a remedy.....	6
2.4.9. Principle of protection of acquired rights of parties.....	7
3. JURISDICTION	8
3.1. Authorities responsible for issuing building permits.....	8
3.2. Administrative bulidng permits proceedings' officials.....	8
4. INITIATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....	10
4.1. Initiation of the procedure for issuing a building permit.....	10
4.2. Initiation of administrative proceedings ex officio.....	14
4.3. Initiation of the procedure by public announcement	14
5. PROCEDURE FOR RESOLVING ADMINISTRATIVE MATTERS	16
5.1. Determination of the factual situation	16
5.2. Determination of the factual situation in the process of issuing a building permit	16
5.3. Immediate resolution of the administrative matter.....	17
5.4. Examination procedure in the procedure of issuing a building permit.....	18
5.4.1. Previous question in the administrative procedure	18
5.4.2. Notifying the parties in the process of obtaining a building permit.....	20
6. DECISION-MAKING IN THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF OBTAINING A BUILDING PERMIT	27

6.1. The form and content of the decision in the administrative procedure for obtaining a building permit	27
6.2. Legal remedies in administrative proceedings	32
6.3. Validity and enforceability of the decision/building permit.....	33
6.4. Amendments to the building permit	34
6.5. Validity of the building permit	34
6.6. Research of the time required for each stage of the procedure, which affects the total duration of the administrative procedure for obtaining a building permit	35
7. CONCLUSION.....	37

1. UVOD

Opće poznata činjenica u Republici Hrvatskoj kao što je porast potražnje za stambenim prostorima zbog potrebe rješavanja stambenog pitanja, ekspanzije turizma, povećanje potrebe za obnovu zastarjele infrastrukture dovele su do porasta obujma građevinskih radova. Kako bi gradnja, bez obzira na vrstu radova, bila zakonita, potrebna su određena odobrenja koja joj prethode. Navedena činjenica dovodi do porasta broja zahtjeva za odobrenjem građevinskih zahvata pa tako i građevinskih dozvola. Odobrenje za gradnju građevine, građevinska dozvola, ishodi se provođenjem upravnog postupka.

Iako je uvriježeno mišljenje u javnosti da se upravni postupci, pa tako i postupci ishoda dozvola za gradnju, sporo rješavaju isključivo zbog postupanja javnopravnih tijela koja ih provode, stvarnu sliku potrebno je sagledati iz puno šireg ugla.

Naime, u složenijim upravnim postupcima, kao što je postupak ishoda građevinske dozvole, sudjeluje niz dionika koji svojim postupcima utječu na brzinu i ishod rješavanja upravne stvari.

Ovim radom se obrađuje rješavanje upravne stvari na primjeru građevinske dozvole, iznoseći moguće uzroke sporog rješavanja upravnih postupaka u procesu ishoda odobrenja za gradnju građevine. Naglasak rada je na svim dionicima upravnog postupka, od službenih osoba koje vode postupak, investitora kao stranke na čiji je zahtjev pokrenut, stranaka koji u postupku sudjeluju kako bi zaštitile svoja prava i interese, ovlaštenih projektanata i javnopravnih tijela u glavnoj ulozi te sporednih uloga, ali ništa manje važnih, ovlaštene poštanske službe. U radu će se izdvojiti djelovanje i postupci svakog od dionika kojima isti mogu postati potencijalni uzrokovatelji sporog rješavanja upravne stvari.

U radu se stoga može naći osvrt na potpunost zahtjeva stranke u upravnom postupku, adekvatnost priloženih dokaza ili nedostatak istih, ulogu ovlaštenih projektanata i javnopravnih tijela i postupanje službene osobe.

Svrha rada je identificirati izazove koji se mogu pojaviti u upravnom postupku kroz postupak izdavanja građevinske dozvole, u cilju poticanja svakog dionika na poboljšanje vlastitog djelovanja u postupku kako bi se isti mogao ubrzati i na taj način omogućiti strankama lakše ostvarivanje prava, u kraćem roku i s manjim troškovima.

Kroz rad se analizira primjena više zakona, prvenstveno Zakona o općem upravnom postupku, Zakona o gradnji, Uredbi o uredskom poslovanju, Zakona o upravnim sporovima i dr.

U namjeri gradnje nove građevine ili rekonstrukcije postojeće, prije svega potrebno je provjeriti prostorno-planske odredbe, za zemljište na kojem se namjerava graditi, u prostornom planu općine odnosno grada na čijem području se parcela nalazi. Provjeru je potrebno izvršiti u nadležnom upravnom tijelu za graditeljstvo i prostorno uređenje. Zahtjev za takav podatak se podnosi u pisanom obliku, uz kopiju izvoda iz katastarskog plana parcele na kojoj se gradnja namjerava. Ako je gradnja dopuštena, podnosi se zahtjev za izdavanje građevinske dozvole, koji se može podnijeti u fizičkom obliku u pisarnici nadležnog upravnog tijela ili elektroničkom obliku putem sustava eDozvola.

2. GRAĐEVINSKA DOZVOLA – UPRAVNI POSTUPAK

Građevinska dozvola je upravni akt – rješenje na temelju kojeg se može započeti zakonita gradnja građevine a graditi se mora u skladu s tom dozvolom i glavnim projektom kao sastavnim dijelom dozvole.¹ Postupak izdavanja građevinske dozvole je upravni postupak, kojim javnopravno tijelo rješava o određenom pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke, neposredno primjenjujući Zakon o općem upravnom postupku² koji propisuje procesne radnje u upravnom postupku te Zakon o gradnji³ koji određuje prava i dužnosti stranaka prilikom gradnje nove građevine, rekonstrukcije već postojeće građevine, održavanje ili uklanjanje iste, uključujući i sankcije za nepoštovanje istog.

2.1. Upravna stvar

Definicijom se upravni postupak „određuje kao skup postupovnih pravnih pravila kojima je propisan način postupanja javnopravnih tijela kad primjenom materijalnih propisa na konkretno činjenično stanje u upravnoj stvari, odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinih osoba“.⁴ Ovdje treba razlučiti nekoliko pojmova: obveznost rješavanja nadležnog javnopravnog tijela, da se stvar rješava u upravnom postupku, da se u postupku rješava o pravu, obvezi ili pravnom interesu fizičkih ili pravnih osoba (u daljnjem tekstu: stranke) te da se u postupku primjenjuje materijalni propis kojim se uređuje upravno područje u donošenju upravnog akta. Navedeni pojmovi zapravo su uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi se uopće neka stvar smatrala upravnom.⁵

2.2. Primjena Zakona o općem upravnom postupku

Zakon o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu „ZUP“) kao dio procesnog prava jest forma kojim se određuju način, tijek i oblik vođenja postupka kao postupovnih radnji u samom postupku, koji se primjenjuje kao formalni propis u svim upravnim stvarima. No, sam postupak mora biti prilagođen potrebi pravilne primjene materijalnog prava, što znači da se mora prije svega poštovati materijalni propis – u ovom slučaju Zakon o gradnji.

Zakon o gradnji kao dio materijalnog prava jest zakon koji uređuje projektiranje, građenje, uporabu i održavanje građevina, radi osiguranja zaštite i uređenja prostora u skladu s propisima koji uređuju prostorno uređenje te osiguranja temeljnih zahtjeva za građevinu.

2.3. Stranka u upravnom postupku ishoda građevinske dozvole

Stranka u upravnom postupku, prema odredbama članka 4. ZUP-a, je „fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih

¹ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19 čl. 106. st. 1.

² Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 i Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21

³ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19

⁴ Stipić M. i Jagić Z.: Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Zagreb, 2015., str. 4.

⁵ Stipić M. i Jagić Z.: Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Zagreb, 2015., str. 4.

prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku“.⁶ Osim navedenog, „stranka u postupku 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 obveza o kojima se rješava“.⁷

Odnosno, stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole, prema odredbi članka 115. Zakona o gradnji, je „investitor, vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj 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“.⁸

Stoga se može izdvojiti:

- stranku (u daljnjem tekstu: investitora) – vlasnika nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola, na čiji zahtjev se pokreće postupak te
- stranku (u daljnjem tekstu: stranku vlasnika susjedne nekretnine) – vlasnika nekretnine koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola koji po zakonu ima pravo sudjelovati u postupku s ciljem zaštite svojih prava ili pravnih interesa u ovom upravnom postupku.

Ovdje se može istaknuti vidljivost jasnog primjera poštivanja postupovnih pravila procesnog prava u ishodu izdavanja građevinske dozvole, a materijalni propis Zakon o gradnji jasno specificira tko su stranke u tom upravnom postupku koje imaju pravni interes i nadovezuje se na ZUP, odnosno možemo vidjeti kako je upravno područje gradnje uređeno Zakonom o gradnji usklađeno s temeljnim odredbama ZUP-a.

Stranka u upravnom postupku podrazumijeva i termin „opunomoćenik“. Opunomoćenik je osoba (odvjetnik, odvjetnički ured ili druga pravna osoba, ovlaštenu projektanta) koja na temelju punomoći zastupa stranku, koja ima procesnu sposobnost, a stranka odnosno opunomoćitelj odredi da ju zastupa u određenom postupku. Radnje koje u postupku poduzima opunomoćenik imaju pravni učinak kao da ih je poduzela sama stranka.⁹

Opunomoćenik je ovdje bitan iz razloga što se u praksi često susreće situacija da s obzirom na način podnošenja zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole, što je pojašnjeno dalje u dijelovima ovog rada, kao i sudionika u gradnji što je propisano odredbama u Zakonu o gradnji, nailazimo na ulogu „projektanta“.¹⁰ Osim što je isti ovlašten arhitekt ili ovlašten inženjer, koji je odgovoran za izradu i ovjeru projekta kao jednog od bitnih elemenata za sve faze upravnog postupka izdavanja građevinske dozvole,¹¹ u velikom broju slučajeva javlja se i kao opunomoćenik. S obzirom na tako veliku ulogu u postupku izdavanja građevinske dozvole, može se pojaviti i kao mogući uzročnik dugotrajnog vođenja postupka. Naime, može se dogoditi da, iako je izrađen od strane stručne osobe, projekt ne ispunjava propisane uvjete za

⁶ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 4. st. 1.

⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 4. st. 1. i 2.

⁸ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 115. st. 1.

⁹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 36.

¹⁰ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 48.

¹¹ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 51.

donošenje pozitivnog rješenja prilikom odlučivanja o upravnoj stvari, o čemu se govori više u nastavku rada.

2.4. Načela upravnog postupka

Za razliku od prethodnog, trenutno važećim Zakonom o općem upravnom postupku propisano je devet načela: načelo zakonitosti, načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa, načelo pomoći stranci, načelo utvrđivanja materijalne istine, načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, načelo učinkovitosti i ekonomičnosti, načelo pristupa podacima i zaštite podataka, pravo stranke na pravni lijek, te načelo zaštite stečenih prava stranaka.¹² Ova načela zapravo su osnova za postupanje u rješavanju upravne stvari kako za zakonodavca koji ih je propisao tako i za obveznike vođenja postupaka koji su ih obvezni primjenjivati od pokretanja samog postupka, preko donošenja rješenja, pri izjavljivanju pravnih lijekova i postupanju po istima.

2.4.1. Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti kao osnovno načelo cjelokupnog pravnog sustava Republike Hrvatske ima svoje korijene u Ustavu Republike Hrvatske¹³ (u daljnjem tekstu: Ustav) te predstavlja temelj za ostvarivanje vladavine prava kako bi se osigurala pravna sigurnost i stabilnost pravnog poretka. Ustavom je propisano da je svatko dužan držati se Ustava i zakona te poštovati pravni poredak. Stoga i pojedinačni akti javnopravnih tijela u rješavanju upravne stvari moraju biti utemeljeni na zakonu, provedbenim propisima i općim aktima donesenih na temelju zakona. Kao što je već i ranije navedeno, javnopravno tijelo u svom postupanju mora poštovati primjenu kako materijalnog prava tako i procesnog prava. Također je potrebno napomenuti kako javnopravno tijelo, u postupcima u kojima upravnu stvar rješava po slobodnoj ocjeni, prilikom odlučivanja ima obvezu paziti da je ista u granicama dane ovlasti te sukladno svrsi radi koje je ovlast dana.¹⁴

2.4.2. Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa

Za ovo temeljno načelo potrebno je istaknuti kako predstavlja izazov u postupanju javnopravnog tijela da prilikom odlučivanja hoće li dodjelom nekog prava pojedincu povrijediti prava trećih osoba ili javni interes. Ujedno kod ograničavanja prava pojedinca u upravnom postupku, javnopravno tijelo mora paziti da je to u skladu sa zakonom, da je to nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići. Prilikom nalaganja stranci neke nove obveze, potrebno je primijeniti mjere koje su za nju povoljnije a da se tim mjerama postiže svrha propisa.¹⁵

¹² Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 5. – 13.

¹³ Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14

¹⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 5. st. 2.

¹⁵ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 6. st. 1. – 3.

2.4.3. Načelo pomoći stranci

Fizičke pa tako i pravne osobe često nisu svjesne koliko puta dnevno su dionici nekog upravnog postupka, kako bi ostvarili neko svoje pravo ili kada im se nameće kakva obveza. No, to ih ne čini dovoljno stručnima niti bi se trebalo pretpostavljati da imaju opće poznavanje prava, kao što i sam Zakon o općem upravnom postupku¹⁶ nalaže. Iz tog razloga se može reći da je ovo načelo bitno i za brže rješavanje upravnih postupaka. Ako tijekom postupka stranka bude upozorena da ima osnovu za ostvarenje nekog prava, zatim i na posljedice njezinih radnji ili ako tu radnju propusti, ubrzava se vrijeme trajanja postupka. Ujedno, službena osoba nadležnog javnopravnog tijela dužna je paziti na neukost i neznanje drugih osoba koje sudjeluju u postupku kao što su stručni opunomoćenici, vještaci, svjedoci, i dr. Osim uštede vremena za samo trajanje postupka, što ujedno štedi i potrebna sredstva i poboljšava učinkovitost u rješavanju postupaka, izbjegava se moguće osporavanje donesenog rješenja zbog učinjenog propusta pomoći stranci.

2.4.4. Načelo utvrđivanja materijalne istine

Bez utvrđivanja materijalne istine može se reći da nije moguće provesti upravni postupak a tako niti donijeti pravilno i zakonito rješenje. Iako je moguće da isto ide na korist stranci ili joj isto može naštetiti, tijekom vođenja upravnog postupka službena osoba ima dužnost potpuno i točno utvrditi sve činjenice, na koje će se materijalni propis primijeniti, a koje su bitne i služe kao osnova za donošenje rješenja.¹⁷

2.4.5. Načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza

Ovo načelo se nadovezuje na prethodno, s obzirom na to da je službena osoba dužna, kako bi uopće ocijenila dokaze, prethodno utvrditi činjenično stanje. Ovdje je potrebno istaknuti da savjesnost službene osobe u njezinom samostalnom utvrđivanju činjenica i okolnosti bitnih za upravni postupak, omogućava zakonit i kvalitetan rad, no i samu učinkovitost u rješavanju mnogobrojnih postupaka. No, prilikom te iste samostalnosti i slobodne ocjene dokazanih činjenica, službena osoba obvezna je prije svega odlučiti koje će uzeti u obzir prilikom donošenja odluke. Također, službena osoba ima obvezu ocijeniti svaki dokaz pojedinačno te ujedno i sve dokaze u cjelini, kako bi donijela zakonitu odluku.

2.4.6. Načelo učinkovitosti i ekonomičnosti

Možemo reći da se ovo načelo proteže kroz već nekoliko do sada spomenutih načela, odnosno međusobno se povezuju. Dužnost je službene osobe nadležnog javnopravnog tijela, da svojim postupanjem u postupku, utvrdi sve relevantne činjenice i okolnosti za donošenje rješenja, uzimajući u obzir da postupak provodi bez odgađanja, uz što manje troškova, kako za stranke

¹⁶ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 7.

¹⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 8.

u postupku tako i za javnopravno tijelo, a vodeći brigu da time ne šteti pravilnom i zakonitom rješavanju upravne stvari.

2.4.7. Načelo pristupa podacima i zaštita podataka

Ovo načelo je usko vezano za prethodno navedena načela iz razloga što je s jedne strane strankama već samim Ustavom Republike Hrvatske¹⁸ zajamčeno pravo na pristup informacijama a s druge strane nam Zakon o zaštiti osobnih podataka¹⁹ i Zakon o tajnosti podataka²⁰ određuju granice u raspolaganju podacima i omogućavaju svim strankama ujedno i zaštitu tajnosti podataka. Iako postoji ta ista zakonska regulativa, koja daje temelj za postupanje s podacima službenim osobama u rješavanju upravnih stvari, treba istaknuti da u praksi to često može predstavljati i izazov, kako omogućiti strankama pristup podacima ujedno pazeći na zaštitu osobnih i tajnih podataka.

2.4.8. Pravo stranke na pravni lijek

Pravo stranke na pravni lijek nije posebnost samo upravnog postupka, već je isto zajamčeno ustavnim pravom u Republici Hrvatskoj²¹ te je to pravo zastupljeno u svim drugim postupcima. Osim žalbe, koju stranka ima pravo uložiti protiv prvostupanjske odluke koju javnopravno tijelo nije donijelo u propisanom roku, stranka ima pravo i na još dva redovna pravna lijeka, a to su upravni spor i prigovor. Upravni spor stranka može podnijeti protiv prvostupanjske odluke protiv koje nije dopuštena žalba ili protiv odluke tijela drugog stupnja, što podrazumijeva nadzor sudske vlasti nad pojedinačnim aktima tijela državne uprave. Stranka svoje pravo može zaštititi i prigovorom u određenim slučajevima postupanja javnopravnog tijela što se odnosi na neprihvatanje prijedloga iste za pokretanje postupka povodom predstavke, protiv upravnog ugovora, te prilikom odbijanja zahtjeva stranke za obavijest od strane javnopravnog tijela, kao i ako propusti izdati obavijest stranci o uvjetima ostvarivanja njenih prava ili zaštite njenih interesa.

Osim navedenih redovnih pravnih lijekova, stranka ima pravo i na izvanredne pravne lijekove, što uključuje obnovu postupka, poništavanje i ukidanje rješenja, te oglašavanje rješenja ništavim.

Vezano za postupak izdavanja građevinske dozvole, pravni lijekovi su regulirani odredbama Zakona o gradnji²² (članak 102.): „Protiv dozvole i rješenja o njezinoj izmjeni, dopuni, ukidanju ili poništenju, rješenja o odbijanju ili odbacivanju zahtjeva za izdavanje dozvole te rješenja o obustavi postupka, koje donosi upravno tijelo, može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine“ (u daljnjem tekstu Ministarstvo). „Protiv odluke Ministarstva o žalbi može se pokrenuti upravni spor.“ „Protiv dozvole i rješenja o izmjeni, dopuni, ukidanju, poništenju, rješenja o odbijanju ili odbacivanju

¹⁸ Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, čl. 37. st. 1.

¹⁹ Zakon o zaštiti osobnih podataka, NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12

²⁰ Zakon o tajnosti podataka, NN 79/07, 86/12

²¹ Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, čl. 18

²² Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 102.

zahtjeva za izdavanje dozvole te rješenja o obustavi postupka, koje donosi Ministarstvo, ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.“

2.4.9. Načelo zaštite stečenih prava stranaka

Ovo načelo se odnosi na pravomoćne odluke javnopravnog tijela, odnosno one odluke protiv kojih stranke ne mogu izjaviti žalbu u upravnom postupku ni tužbom pokrenuti upravni spor, a kojima su stranke stekle neko pravo ili im je određena neka obveza. Isto je osnova pravne sigurnosti, s obzirom na to da se radi o konačno riješenoj upravnoj stvari u upravnom postupku, odnosno pravomoćnom rješenju, te se o istoj upravnoj stvari s istim strankama ne može ponovno odlučivati. No Zakon o općem upravnom postupku u tim slučajevima dopušta poništenje, ukidanje ili izmjenu spomenutih rješenja, ali samo u slučajevima propisanim zakonom.

Ovdje možemo vidjeti jasan primjer kako se u određenim upravnim postupcima daje prednost primjeni materijalnog prava što se u postupku izdavanja građevinske dozvole odnosi na Zakon o gradnji. Tim zakonom²³ je jasno navedeno u kojim slučajevima je dozvoljena izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole kao izvršnog/pravomoćnog rješenja po zahtjevu investitora, odnosno aktivne stranke, o čemu govorimo više u nastavku ovog rada.

²³ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 125. – 127.

3. NADLEŽNOST

3.1. Tijela nadležna za izdavanje građevinske dozvole

Postupak izdavanja građevinske dozvole može voditi samo ono javnopravno tijelo koje na temelju zakona ima pravo i dužnost voditi taj postupak. U postupku izdavanja građevinske dozvole nadležnost je propisana odredbama Zakona o gradnji od članka 99. do članka 101. tog zakona.

Nadležnost je pravo i dužnost tijela da obavlja određenu vrstu poslova na određenom regionalnom području, odnosno tijelo ima pravo i dužnost vođenja postupka te kao krajnji rezultat donijeti rješenje kojim odlučuje o upravnoj stvari. Tijelo u postupanju mora imati stvarnu i mjesnu nadležnost, što znači da mora biti nadležna za vrstu poslova koje obavlja (stvarna nadležnost) te mjesnu nadležnost koja se odnosi na teritorijalno područje što je regulirano propisima o političko-teritorijalnoj podjeli Republike Hrvatske. Zakon o općem upravnom postupku²⁴ propisuje da se mjesna nadležnost određuje: a) prema mjestu gdje se nekretnina nalazi, b) prema sjedištu stranke ili područne jedinice, c) prema prebivalištu stranke d) ili mjestu gdje je nastao povod za vođenje postupka.

Zakon o gradnji precizno određuje stvarnu i mjesnu nadležnost obzirom na vrstu građevina i vrstu rješenja: „Građevinsku dozvolu za određene građevine izdaje Ministarstvo te upravno tijelo velikog grada, Grada Zagreba i županije nadležno za upravne poslove graditeljstva. Rješenje o izmjeni/ili dopuni dozvole donosi tijelo graditeljstva koje je izdalo dozvolu.“²⁵ „Dozvole, bez obzira na vrstu građevina, na području dviju ili više županija, odnosno Grada Zagreba izdaje Ministarstvo. U slučaju građenja pojedine građevine iz prethodnog stavka, Ministarstvo može prenijeti nadležnost za izdavanje pojedine dozvole na upravno tijelo velikog grada, Grada Zagreba, odnosno županije.“²⁶ Ujedno se može spomenuti da dozvole za određene vrste građevina iz pojedinih skupina ovisno o teritoriju na kojem se građevina nalazi: a) na svom području izdaje upravno tijelo Grada Zagreba, odnosno velikog grada, b) na svom području, izvan područja velikog grada, izdaje upravno tijelo županije i c) na području velikog grada i drugog grada ili općine izdaje upravno tijelo županije.²⁷

3.2. Službena osoba u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole

Upravni postupak izdavanja građevinske dozvole vodi, odnosno rješava, službena osoba u nadležnom javnopravnom tijelu. Ista ima ovlast i dužnost za rješavanje u upravnim stvarima upravnog područja graditeljstva na osnovu propisa o ustrojstvu javnopravnog tijela o opisu poslova svakog radnog mjesta, što znači da je ovlast vezana za radno mjesto, a ne za određenu osobu.

²⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 16.

²⁵ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 99.

²⁶ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 100.

²⁷ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 101.

Službena osoba vodi upravni postupak, što uključuje utvrđivanje činjeničnog stanja i donošenje odluke o upravnoj stvari u obliku građevinske dozvole ili rješenja. Ako u javnopravnom tijelu nema osobe ovlaštene za rješavanje o upravnoj stvari na koju se predmet odnosi, za odlučivanje je ovlašten čelnik javnopravnog tijela.²⁸

Osim službene osobe, ovlast za vođenje upravnog postupka i odlučivanje o upravnoj stvari može biti povjerena i kolegijalnom tijelu.

Ovlast za vođenje upravnog postupka izdavanja građevinske dozvole, odnosno utvrđivanja materijalne istine i meritornog rješavanja, odnosno donošenja odluke o upravnoj stvari, nosi i određene posljedice donošenja nezakonitih građevinskih dozvola i rješenja, kao i kod nepostupanja po nalogu Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine kao drugostupanskog tijela.

Odgovornost se odnosi kako na službenu osobu, tako i na čelnika javnopravnog tijela te i samo javnopravno tijelo, što je uređeno sljedećim odredbama Zakona o gradnji: „Ako Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine povodom žalbe poništi građevinsku dozvolu ili rješenje i vrati predmet na ponovni postupak, upravno tijelo dužno je u svemu postupiti po rješenju Ministarstva. Nepostupanje po rješenju Ministarstva iz neopravdanog razloga je teška povreda službene dužnosti službene osobe ovlaštene za donošenje dozvole, odnosno rješenja.“ „Nepostupanje po rješenju Ministarstva kojim je povodom žalbe zbog nerješavanja zahtjeva u roku određen novi rok za donošenje rješenja iz neopravdanog razloga je teška povreda službene dužnosti čelnika upravnog tijela.“²⁹ Ako tijelo graditeljstva koje rješava postupak ne postupi po rješenju Ministarstva, na izvršenje će ga se prisiliti novčanom kaznom koja se izriče jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čije je to upravno tijelo.³⁰ Izdavanje građevinske dozvole za građenje koja je očito protivna uvjetima za građenje građevina propisanim prostornim planom, teška je povreda službene dužnosti službene osobe koja je izdala dozvolu.³¹ Donošenje rješenja kojim se odbija zahtjev za izdavanje građevinske dozvole iz razloga što bi zgrada bila protivna uvjetima za građenje građevina propisanim prostornim planom, iako je očito da bi zgrada u tom pogledu bila u skladu s navedenim uvjetima, teška je povreda službene dužnosti službene osobe koja je donijela rješenje.³²

²⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 23.

²⁹ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 103.

³⁰ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 104.

³¹ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 105. st. 2.

³² Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 105. st. 3.

4. POKRETANJE POSTUPKA

Vođenje prvostupanjskog upravnog postupka, pa tako i upravnog postupka izdavanja građevinske dozvole, prolazi kroz tri faze: faza pokretanja postupka, faza utvrđivanja činjeničnog stanja i faza donošenja odluke tj. građevinske dozvole ili rješenja. Radnje koje je potrebno poduzeti u svakoj od navedenih faza te ovlasti i obveze javnopravnog tijela u pojedinim slučajevima detaljno su propisane Zakonom o općem upravnom postupku.

Načini pokretanja upravnog postupka mogu biti: a) na zahtjev stranke, b) po službenoj dužnosti, c) javnom objavom.³³

Čest je slučaj da zakoni koji uređuju pojedina upravna područja, precizno određuju kada se upravni postupak pokreće na zahtjev stranke a kada po službenoj dužnosti. Tako je Zakonom o gradnji propisano da „zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi investitor“,³⁴ odnosno postupak se pokreće na zahtjev stranke.

U fazi pokretanja upravnog postupka službena osoba, u nadležnom javnopravnom tijelu, prije svega utvrđuje postoji li razlog za vođenje upravnog postupka i donošenje rješenja. Ako zakonske pretpostavke za vođenje upravnog postupka nisu ispunjene, zahtjev stranke će se odbaciti rješenjem.³⁵

Važno postupovno pitanje u fazi pokretanja postupka na zahtjev stranke, koje je uređeno Zakonom o općem upravnom postupku, jest precizno utvrđen trenutak pokretanja postupka iz razloga što to utječe na izračunavanje roka za donošenje odluke o upravnoj stvari. Postupak pokrenut na zahtjev stranke smatra se pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu.³⁶ Za razliku od postupka pokrenutog na zahtjev stranke, postupak pokrenut po službenoj dužnosti smatra se pokrenutim u trenutku kada službena osoba poduzme bilo koju radnju sa svrhom vođenja postupka.³⁷

Trenutak pokretanja upravnog postupka, bez obzira na to je li isti pokrenut na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, bitan je i zbog utvrđivanja mjerodavnog materijalnog prava, što je posebno važno kod česte izmjene materijalnih propisa.

Općenito, zahtjev za pokretanje upravnog postupka stranka može neposredno podnijeti javnopravnom tijelu u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik, a svoj zahtjev stranka može dostaviti poštom ili u elektroničkom obliku.³⁸

4.1. Pokretanje postupka izdavanja građevinske dozvole

Građevinska dozvola nam je potrebna da bi pristupili gradnji ili rekonstrukciji nekog objekta. U postupku se rješava o pravu stranke na izgradnju ili rekonstrukciju objekta, odnosno je li

³³ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 40. st. 1., čl. 42. st. 1., čl. 43. st. 1.

³⁴ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 108. st. 1.

³⁵ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 41. st. 2.

³⁶ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 40. st. 2.

³⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 40. st. 3.

³⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 41. st. 1.

gradnja dopuštena i pod kojim uvjetima, a stranka to svoje pravo gradnje građevine ostvaruje aktom za gradnju, odnosno na temelju pravomoćne građevinske dozvole.

U ovom dijelu rada možemo uočiti naglasak na komunikaciju elektroničkim putem i putem sustava državne informacijske infrastrukture, s obzirom na to da se trenutnim pravnim propisima daje prednost takvoj vrsti komunikacije, odnosno to je primaran način komunikacije javnopravnih tijela i stranaka te drugih osoba koje sudjeluju u postupku. Pravni okvir koji omogućava i potiče elektroničku komunikaciju i digitalizaciju upravnih postupaka čine: Zakon o općem upravnom postupku,³⁹ Uredba o uredskom poslovanju⁴⁰ te Naputak o brojčanim oznakama pismena te sadržaju evidencija uredskog poslovanja.⁴¹

„Podnesci, odnosno zahtjevi se javnopravnom tijelu mogu predati u pisanom obliku, neposredno, poslati poštom, dostaviti elektroničkim putem ili usmeno izjaviti na zapisnik.“⁴² Zahtjev koji se predaje u elektroničkom obliku smatra se potpisanim ako sadrži kvalificirani elektronički potpis te se iz tog razloga stranke često odlučuju na angažiranje prethodno spomenutih ovlaštenih projekatara kao opunomoćenika za podnošenje njihovih zahtjeva. Iako se odmah može reći kako je to za stranku prednost, jer je ovlašten projektant osoba koja ima ovlast i dužnost izrade projekata, kao jedan od glavnih priloga zahtjevu za ishođenje građevinske dozvole te se uzima kao stručna osoba, isto nerijetko strankama može stvoriti i nove troškove.

Elektronički način komunikacije ima svoje prednosti i mane. S jedne strane omogućava bržu, jednostavniju i transparentniju komunikaciju za obje strane u postupcima što je u skladu s načelima upravnog postupka, no treba uzeti u obzir i tehničke poteškoće koji znaju biti kamen spoticanja za obje strane, javnopravnih tijela i stranaka.

Prednost elektroničke komunikacije jest u tome što se podnesak smatra podnesenim javnopravnom tijelu čim je zabilježen na poslužitelju za slanje poruka, a javnopravno tijelo potvrđuje primitak podneska elektroničkim putem ili se potvrda dostavlja u korisnički pretinac informacijskog sustava ako je zahtjev podnesen putem sustava povezanog na državnu informacijsku infrastrukturu.

Nedostatak elektroničke komunikacije jest tehničke prirode, pa ako se elektronički podnesen zahtjev ne može pročitati iz tehničkih razloga, stranka je dužna isti ponovno poslati, u određenom roku, prema uputi javnopravnog tijela koje je takav zahtjev primilo. No, ako stranka propusti rok za ponovno slanje zahtjeva javnopravnom tijelu, smatrat će se da podnesak nije niti podnesen.⁴³

„Ukoliko je podnesak/zahtjev poslan poštom preporučeno ili predan ovlaštenom pružatelju poštanskih usluga, dan predaje pošti, odnosno ovlaštenom pružatelju smatra se danom predaje javnopravnom tijelu kojem je upućen.“⁴⁴

³⁹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 i Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21

⁴⁰ Uredba o uredskom poslovanju, NN 75/21

⁴¹ Naputak o brojčanim oznakama pismena te sadržaju evidencija uredskog poslovanja, NN 132/21

⁴² Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21, čl. 8. st. 3.

⁴³ Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21, čl. 9. st. 5.

⁴⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 72. st. 2.

Bez obzira na način predaje zahtjeva, trenutak predaje zahtjeva nije jednak trenutku pokretanja postupka, koje stranke/investitori često puta poistovjećuju, ne vodeći brigu o potpunosti zahtjeva i propisanih priloga, što iznose u prigovorima na postupanje javnopravnih tijela, žalbama itd.

Zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi se u elektroničkom obliku putem sustava eDozvola ili u nadležnom upravnom tijelu koje obavlja poslove graditeljstva, ovisno o mjestu gdje se planira gradnja ili rekonstrukcija objekta. eGrađevinska dozvola i druge usluge u gradnji (u daljnjem tekstu: eDozvola) je sustav za izdavanje akata za građenje, tj. vođenje postupaka temeljem Zakona o gradnji. Implementiran je na razini Republike Hrvatske i primjenjuje se u svim županijama, velikim gradovima i gradovima sjedištima županija koji obavljaju poslove izdavanja akata za gradnju, te je jedan od sustava državne informacijske infrastrukture.⁴⁵

„Sustav eDozvola omogućuje potpuno elektronički komunikaciju između podnositelja zahtjeva, uključenih projekatana i stranaka u postupku s nadležnim tijelom za izdavanje dozvole.“⁴⁶

Zahtjev, da bi se po njemu moglo postupati, mora biti razumljiv i sadržavati sve potrebne dijelove, „a osobito naziv javnopravnom tijelu kojem se stranka obraća za neko pravo, naznaku upravne stvari na koju se odnosi, osobno ime tj. naziv i adresu stranke kao i osoba ovlaštenih za zastupanje, kao i osobni identifikacijski broj (OIB) stranke i osobe ovlaštene za zastupanje“.⁴⁷

Kao što je i ranije spomenuto u uvodu ovog dijela rada, trenutak predaje urednog zahtjeva ključan je u svakom upravnom postupku stoga to vrijedi i za ishodenje građevinske dozvole. Zahtjev za ishodenje građevinske dozvole se smatra uredno predanim ako je predan na jedan od već navedenih načina, ako sam zahtjev sadrži sve propisane dijelove Zakonom o općem upravnom postupku te podatke o samoj građevini propisane Zakonom o gradnji.

Osim navedenog, da bi se zahtjev smatrao potpunim, stranka tj. investitor mora priložiti svu dokumentaciju propisanu Zakonom o gradnji, kojim je ujedno i propisan oblik dokumentacije, za primjerice jedan od glavnih priloga – glavni projekt koji mora biti u elektroničkom i pisanom obliku. Propisani prilozi zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole moraju biti izrađeni na način da su u potpunosti usklađeni sa Zakonom o gradnji, propisima donesenim na temelju tog Zakona te pravilima struke. Važnost glavnog projekta jest u tome što su isti, zajedno s građevinskom dozvolom kao aktom za gradnju/rekonstrukciju objekta, investitor na čiji je zahtjev vođen postupak i upravno tijelo koje je istu izdalo, dužni čuvati trajno.⁴⁸

Uz propisanu projektну dokumentaciju, investitor je dužan priložiti i dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole.

Dokazom pravnog interesa smatra se: „izvadak iz zemljišne knjige iz kojeg je vidljivo da je investitor vlasnik ili nositelj prava građenja na građevnoj čestici ili građevini na kojoj se

⁴⁵ MPUGDI, eGrađevinska dozvola i druge usluge u gradnji – Sustav za izdavanje akata za gradnju – Korisnički priručnik; https://dozvola.mgipu.hr/pdf/edozvola_upute.pdf, pristup: 13.03.2024.

⁴⁶ MPUGDI, eGrađevinska dozvola i druge usluge u gradnji – Sustav za izdavanje akata za gradnju – Korisnički priručnik; https://dozvola.mgipu.hr/pdf/edozvola_upute.pdf, pristup: 10.03.2024.

⁴⁷ Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21, čl. 8. st. 2.

⁴⁸ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 108. st. 2.

namjerava graditi; predugovor, ugovor ili ugovor sklopljen pod uvjetom, na temelju kojeg je investitor stekao ili će steći pravo vlasništva ili pravo građenja; odluka nadležne vlasti na temelju koje je investitor stekao pravo vlasništva ili pravo građenja; ugovor o ortaštvu sklopljen s vlasnikom nekretnine čiji je cilj zajedničko građenje; pisana suglasnost vlasnika zemljišta, odnosno vlasnika postojeće građevine; pisana suglasnost fiducijarnog vlasnika dana dotadašnjem vlasniku nekretnine koji je investitor. Potpis na navedenoj dokumentaciji mora biti ovjeren od javnog bilježnika.⁴⁹

„Građevinska dozvola nema pravnih učinaka na vlasništvo i druga stvarna prava na nekretnini za koju je izdana i ne predstavlja pravnu osnovu za ulazak u posjed nekretnine.“⁵⁰

Ako zahtjev ima nedostatke koji onemogućuju daljnje postupanje, kao što je nerazumljivost zahtjeva ili je isti nepotpun, službena osoba zaključkom upozorava stranku i određuje rok u kojem stranka isto mora otkloniti, uz upozorenje na pravne posljedice ako se taj rok propusti. U praksi, u postupku izdavanja građevinske dozvole, službena osoba nalaže izvršenje radnje u pisanom obliku jer je to nužno radi pravilnog vođenja postupka.

Za zahtjeve podnesene upravnom tijelu graditeljstva u pisanom obliku, zaključak se dostavlja na osobnu adresu stranke koja je navedena u zahtjevu ili na adresu elektroničke pošte ako je navedena na zahtjevu. Dostava zaključka na adresu elektroničke pošte smatra se obavljenom u trenutku kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje poruka te je stranka dužna potvrditi primitak pismena na zahtjev službene osobe.⁵¹

Ako je zahtjev podnesen putem sustava eDozvola, dostava zaključka vrši se elektroničkim putem u korisnički pretinac informacijskog sustava povezanog na državnu informacijsku infrastrukturu te se smatra dostavljenim potvrdom primitka pismena, a najkasnije istekom osmog dana od dana kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje poruka osim ako zakonom nije propisan kraći rok.⁵²

Stranci/investitoru žalba protiv zaključka nije dopuštena, no zaključak se može pobijati žalbom protiv rješenja kojim je donesena odluka o upravnoj stvari.

„Ako se nedostaci ne otklone u određenom roku, a po podnesku/zahtjevu se ne može postupiti, službena osoba rješenjem će odbaciti podnesak“,⁵³ stranka ima pravo uložiti žalbu ili pokrenuti upravni spor.

Iako je sustavom eDozvola omogućeno učinkovitije, ekonomičnije i transparentnije rješavanje upravnih postupaka iz upravnog područja prostornog uređenja i gradnje, potrebno je istaknuti da sustav još uvijek ima mjesta za napredak. Odnosno, postoji potreba da se predmetna informacijska infrastruktura nadogradi kako bi se izbjegle trenutne poteškoće u korištenju, u

⁴⁹ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 109. st. 1. – 4.

⁵⁰ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 107. st. 2.

⁵¹ Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21, čl. 12. st. 4.

⁵² Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21, čl. 12. st. 5.

⁵³ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 73. st. 2.

uputama za korištenje bolje objasne koraci potrebnog postupanja za sve korisnike (za stranke i voditelje postupaka) te u potpunosti uskladi sa svim zakonskim propisima.⁵⁴

4.2. Pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti

Kad god je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa službena osoba u nadležnom javnopravnom tijelu će pokrenuti postupak po službenoj dužnosti na vlastitu inicijativu.⁵⁵

Ako je pokretanje upravnog postupka određeno zakonom, što znači da je isto određeno općom normom, javnopravno tijelo je dužno pokrenuti upravni postupak, bez ocjenjivanja je li to u javnom interesu ili ne.

Radi zaštite javnog interesa, javnopravno tijelo, odnosno službena osoba, samostalno ocjenjuje opravdanost pokretanja upravnog postupka na osnovu svojih zapažanja ili na osnovu podataka raspoloživim u evidencijama javnopravnih tijela.

No, službena osoba će pokrenuti upravni postupak kada na to upozoravaju sami građani, obavijestima i predstavkama radi zaštite javnog interesa, prilikom kojeg službena osoba utvrđuje činjenično stanje i samostalno procjenjuje opravdanost pokretanja postupka u svrhu ostvarivanja cilja koju neki materijalni zakon postavlja. Ako službena osoba ocijeni da pokretanje postupka po službenoj dužnosti u tom konkretnom slučaju nije opravdana, obavijestit će podnositelja o neprihvaćanju prijedloga za pokretanje postupka što je prije moguće, ali najkasnije trideset dana od dana podnošenja obavijesti ili predstavke. Podnositelj u tom slučaju ima pravo uložiti prigovor u roku od osam dana.⁵⁶

4.3. Pokretanje postupka javnom objavom

Javnom objavom javnopravno tijelo pokreće upravni postupak ako su stranke nepoznate ili je takav način pokretanja postupka propisan zakonom te možemo reći da kao takav predstavlja način pokretanja postupka po službenoj dužnosti. Takav način pokretanja postupka je uglavnom usmjeren prema većem broju osoba, čime se vodi briga o načelima učinkovitosti i ekonomičnosti. Glavna pretpostavka kod pokretanja takvog postupka jest isti zahtjev prema svim strankama na koje se objava odnosi, primjerice poziv Porezne uprave na podnošenje porezne prijave, u svrhu ostvarivanja prava stranaka na povrat preplaćenog poreza. Ono što je zajedničko svim strankama u ovoj vrsti postupka jest način pokretanja postupka, dok se ostatak postupka vodi za svaku osobu zasebno, što znači da se za svaku donosi i posebno rješenje.

Javna objava obvezno sadrži sljedeće podatke: „naznaku upravne stvari, određenje osoba na koje se odnosi, način sudjelovanja u postupku, popis potrebnih isprava koje su dužne osobno

⁵⁴ Vitez Pandžić, M., Danić Čeko, A., Učinkovitost sustava eDozvola u postupcima ishođenja građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 44 No. 3, 2023., <https://hrcak.srce.hr/clanak/449444>, pristup 17.03.2024.

⁵⁵ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 42. st. 1.

⁵⁶ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 42. st. 3. st. 4.

dostaviti ili poslati javnopravnom tijelu, te upozorenje na posljedice neodazivanja na javnu objavu u određenom roku.“⁵⁷

„Strankama se mora odrediti rok od najmanje trideset dana za odazivanje na javnu objavu. Ista se oglašava u određenom službenom glasilu, primjerice Narodnim novinama, sredstvima javnog priopćivanja, oglasnoj ploči tijela u fizičkom ili elektroničkom obliku, te na drugi prikladan način kako bi se pozvanim osobama omogućilo saznanje o javnoj objavi.“⁵⁸

Vezano za pokretanje postupka, važno je istaknuti razliku između formalnog nedostatka i nedostatka dokaza. Zakon o općem upravnom postupku jasno dijeli razliku navedenih instituta, zbog daljnjeg načina upravnog postupanja, odnosno kako bi bilo jasno u kojem slučaju se zahtjev rješanjem odbacuje, a u kojem slučaju se zahtjev stranke odbija.

Iz tog razloga se formalni nedostatak veže uz podnesak koji onemogućuje postupanje zbog nerazumljivosti ili nepotpunosti, odnosno po zahtjevu se ne može postupiti sve dok se ne otkloni nedostatak te se u protivnom zahtjev rješanjem odbacuje.⁵⁹

Za razliku od formalnog nedostatka, nedostatak dokaza se odnosi na nedostatak činjenica u već započetom postupku rješavanja upravne stvari te se zbog istog ne može donijeti pravilno i zakonito rješenje. Službena osoba podatke o činjenicama za koje se vodi službena evidencija u drugom javnopravnom tijelu ili sudu, po službenoj dužnosti pribavlja sama. No ako je potrebno utvrditi činjenice koje nisu dio službene evidencije drugih javnopravnih tijela ili sudova, na kojima stranka temelji svoj zahtjev, stranka je dužna pribaviti sama. U slučaju neotklanjanja nedostatka dokaza od strane same stranke, zahtjev se odbija jer nije moguće donijeti pravilnu i zakonitu odluku jer su nedostavljeni dokazi bili odlučujući za rješavanje zahtjeva stranke.⁶⁰

⁵⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 43. st. 2.

⁵⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 43. st. 3. st. 4.

⁵⁹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 73. st. 1. i st. 2.

⁶⁰ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 47. st. 4.

5. POSTUPAK RJEŠAVANJA UPRAVNE STVARI

5.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja

Kako bi službena osoba, u javnopravnom tijelu u kojem se vodi postupak, mogla donijeti zakonitu i pravilnu odluku o upravnoj stvari, dužna je utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za vođenje postupka. To je uvijek obveza prvostupanjskog tijela koje rješava upravnu stvar, dok drugostupanjsko tijelo utvrđuje činjenice samo u slučaju da prvostupanjsko tijelo nije potpuno ili je pogrešno utvrdilo činjenice, ili u slučaju šutnje uprave pa iz toga razloga drugostupanjsko tijelo odluči samo riješiti upravnu stvar. Zapravo govorimo o načelu utvrđivanja materijalne istine te možemo reći kako upravni postupak nije ni moguće provesti bez utvrđivanja činjeničnog stanja, kako bismo u konačnici došli do zakonitog rješenja.

Činjenice o kojima službenu evidenciju vodi javnopravno tijelo kod kojeg se vodi postupak, kao i drugo javnopravno tijelo ili sud, službena osoba pribavlja po službenoj dužnosti. Opće poznate činjenice ili one koje zakon pretpostavlja nije potrebno posebno dokazivati. U protivnom, dokazivanje činjeničnog stanja na kojem stranka temelji svoj zahtjev je na njoj samoj.

Prilikom dostavljanja dokaza, stranka na čiji je zahtjev postupak pokrenut dužna je iznijeti točne, istinite i određene činjenice na kojima temelji svoj zahtjev te ih potkrijepiti dokazima.

5.2. Utvrđivanje činjeničnog stanja u postupku izdavanja građevinske dozvole

O postupku izdavanja građevinske dozvole o dokazima, tj. priložima zahtjevu, već smo u prethodnom dijelu rada govorili, no ovdje je naglasak na usklađenosti samog zahtjeva stranke i sadržaja dokaza koji prilaže. Zakonom o gradnji⁶¹ je specificirano koje priloge, tj. dokaze se uzima za relevantne, bez kojih se postupak ne može ni voditi niti se može donijeti pozitivnu odluku o ovoj upravnoj stvari – izdati građevinsku dozvolu i dozvoliti gradnju/rekonstrukciju objekta. Prilikom utvrđivanja potpunosti zahtjeva, službena osoba samo provjerava jesu li priloženi svi propisani dokumenti, kao i jesu li izdani od ovlaštenih osoba ili tijela. Dok kod utvrđivanja činjeničnog stanja, službena osoba analizira svaki dokaz zasebno kao i sve dokaze zajedno kao jednu cjelinu. Službena osoba tijela graditeljstva u kojem se postupak vodi, u skladu sa Zakonom o gradnji, provjerava sljedeće:

- „da li priloženim dokazom pravnog interesa stranka dokazuje da stvarno ima pravni interes kako bi zakonski mogla biti investitor u postupku izdavanja građevinske dozvole, te da li je priložena sva popratna dokumentacija, kao npr. predugovor ili ugovor na temelju kojeg je stekao ili će steći pravo vlasništva ili prava građenja u slučaju kada investitor još nije upisan kao vlasnik u zemljišnim knjigama
- da li je priloženi glavni projekt u pogledu lokacijskih uvjeta izrađen u skladu s uvjetima za provedbu zahvata u prostoru, propisanim prostornim planom, koji će po završetku postupka biti sastavni dio izdane građevinske dozvole i ovjeren od strane tijela graditeljstva
- da li su utvrđeni svi posebni uvjeti i uvjeti priključenja

⁶¹ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 108. st. 2.

- da su izdane sve potvrde glavnog projekta
- da je donesen urbanistički plan uređenja u određenim slučajevima.⁶²

Što se sve smatra dokazom pravnog interesa već je ranije pojašnjeno u ovom radu, no ovdje se stavlja naglasak na utvrđivanje je li priloženom ispravom zapravo i dokazala svoj pravni interes. U protivnom, službena osoba zaključkom poziva stranku na dostavu valjane dokumentacije kojom bi isto dokazala.

Nadalje, službena osoba ima dužnost provjeriti je li priloženi glavni projekt u potpunosti u skladu s prostornim planom za područje na kojem se planira gradnja građevine. Također je dužna provjeriti je li glavni projekt izradio ovlašteni arhitekt te je li projekt označen sukladno propisima i izrađen na način da se ne sadržaj istog ne može mijenjati.

Službena osoba je dužna utvrditi postoji li mogućnost priključenja građevne čestice, tj. planirane građevine, na komunalnu infrastrukturu u potpunosti.

Nakon izvršenog utvrđivanja činjeničnog stanja, službena osoba prelazi na sljedeću upravnu radnju u upravnom postupku, a to je ispitni postupak. Ispitni postupak nije potreban u slučajevima neposrednog rješavanja, što ćemo pojasniti u daljnjem dijelu rada.

5.3. Neposredno rješavanje upravne stvari

Osim rješavanja upravne stvari ispitnim postupkom, službena osoba postupak može riješiti i bez istog, u slučaju kada je to propisano zakonom, ako u postupku ne sudjeluju stranke s protivnim interesima.⁶³

Neposredno rješavanje upravne stvari je moguće postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, ali i u postupku pokrenutom na zahtjev stranke.

Ako je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, službena osoba može neposredno riješiti upravnu stvar u slučaju: „ako se pravo stanje stvari može utvrditi na temelju službenih podataka, a nije potrebno posebno izjašnjenje stranke radi zaštite njezinih prava ili pravnih interesa; te ukoliko je to nužno za poduzimanje hitnih mjera radi zaštite života i zdravlja ljudi ili imovine veće vrijednosti koje se ne mogu odgađati, ako je to u javnom interesu, a činjenice na kojima rješenje temelji su utvrđene ili barem učinjene vjerojatnim.“⁶⁴

U postupku koji je pokrenut na zahtjev stranke, službena osoba može riješiti upravnu stvar neposrednim rješavanjem u dva slučaja: a) ako je stranka u svojem zahtjevu navela sve činjenice koje je potkrijepila valjanim dokazima na osnovu kojih se može utvrditi činjenično stanje ili ako se može utvrditi iz općepoznatih činjenica ili službenih podataka kojima raspolaže javnopravno tijelo; b) „kad je propisano da se stvar može riješiti na temelju činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju pa su činjenice

⁶² Vlada Republike Hrvatske, Portal e-Građani, Informacije i usluge, Građevinska dozvola, <https://gov.hr/hr/gradjevinska-dozvola/1250?lang=hr>, pristup: 13.3.2024.

⁶³ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 48.

⁶⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 49.

ili okolnosti učinjene vjerojatnima, a iz svih okolnosti slučaja proizlazi da se zahtjevu stranke može udovoljiti“.⁶⁵

5.4. Ispitni postupak u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole

U upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole službena osoba provodi ispitni postupak kako bi utvrdila činjenice i okolnosti koje u prethodnim radnjama nisu utvrđene, a koje su bitne za rješavanje upravne stvari (potvrde javnopravnih tijela na glavni projekt) te radi omogućivanja strankama (vlasnicima susjednih nekretnina) ostvarenje i zaštitu njihovih prava i pravnih interesa.

Prvi korak ispitnog postupka službene osobe u izdavanju građevinske dozvole jest zatražiti izdavanje potvrda na glavni projekt od nadležnih javnopravnih tijela, za što isti ima dužnost u roku od osam dana od dana zaprimanja urednog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole.⁶⁶ Zakonom o gradnji propisano je da je „javnopravno tijelo dužno izdati potvrdu glavnog projekta ili postupak njezina izdavanja rješenjem obustaviti te potvrdu, odnosno rješenje dostaviti upravnom tijelu u roku od 15 dana od dana primitka traženja upravnog tijela, odnosno u roku od 30 dana za određenu vrstu građevina“.⁶⁷ Za isto možemo reći da je u skladu s postupovnim propisom, jer ovdje službena osoba po službenoj dužnosti pribavlja dokaze od drugih javnopravnih tijela.

5.4.1. Prethodno pitanje

S obzirom na to da javnopravno tijelo može rješenjem obustaviti izdavanje potvrde na glavni projekt, može li se reći da se ovdje govori od prethodnom pitanju⁶⁸ u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku?

Naime, u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole pojavljuje se pravno pitanje koje čini samostalnu upravnu cjelinu, u ovom slučaju izdavanje svih propisanih potvrda glavnog projekta od strane nadležnih javnopravnih tijela, bez čega upravnu stvar građevinske dozvole ne bi mogli riješiti. Službena osoba koja vodi postupak, dužna je u roku od osam dana, od dana zaprimanja urednog zahtjeva, od nadležnih javnopravnih tijela zatražiti izdavanje potvrde glavnog projekta radi utvrđivanja usklađenosti glavnog projekta s posebnim uvjetima. Dok je javnopravno tijelo dužno, u roku od 15 dana od zaprimanja zahtjeva od upravnog tijela koje vodi postupak građevinske dozvole, izdati potvrdu glavnog projekta ili postupak izdavanja iste rješenjem obustaviti te potvrdu ili rješenje dostaviti projektantu i investitoru te upravnom tijelu koje vodi postupak.⁶⁹

⁶⁵ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 50. st. 1. i st. 2.

⁶⁶ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 86. st. 2.

⁶⁷ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 86. st. 4.

⁶⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 55. st. 1.

⁶⁹ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 86. st. 1., st. 2. i st. 4.

Postupak ishodaenja potvrda na glavni projekt se provodi u sustavu eDozvola u elektroničkom postupku eKonferencija⁷⁰ putem kojeg se podnosi, prikuplja i obrađuje sva potrebna dokumentacija. Na taj način se olakšava strankama/investitorima prikupljanje valjane dokumentacije, u ovom slučaju potvrda od nadležnih javnopravnih tijela, što odrađuje službena osoba koja vodi postupak ishodaenja građevinske dozvole. Sustav ujedno omogućuje koordinaciju s javnopravnim tijelima u postupku ishodaenja dozvola a vezano na dio s izdavanjem potvrda glavnog projekta. Javnopravna tijela koja su nadležna za izdavanje potvrda imaju mogućnost uvida u podatke spisa predmeta, svih priloga odnosno u digitalno potpisani glavni projekt. Jednom izdana potvrda se generira u sustavu kao akt i digitalno potpisuje.⁷¹

„Službena osoba vezana je pravomoćnom odlukom nadležnog tijela kojom je riješeno prethodno pitanje.“⁷²

U slučaju negativnog rješenja ili potvrde javnopravnog tijela, službena osoba, upravnog tijela graditeljstva, dužna je prekinuti postupak izdavanja građevinske dozvole do ispunjenja uvjeta za izdavanje potvrde glavnog projekta odnosno do donošenja odluke nadležnog tijela o žalbi ili tužbi u postupku izdavanja potvrda na glavni projekt, o čemu će biti obaviješteno od strane tog istog tijela ili suda nadležnog u takvim postupcima.

Investitoru je Zakonom o gradnji dozvoljeno izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor protiv negativne odluke javnopravnog tijela, odnosno protiv rješenja o obustavi postupka izdavanja potvrde glavnog projekta. Investitor ima i obvezu isto učiniti, s obzirom na to da njegovo propuštanje podnošenja žalbe ili pokretanje upravnog spora protiv rješenja javnopravnog tijela, ili propuštanje dokazivanja upravnom tijelu, koje vodi postupak ishodaenja građevinske dozvole, u roku od 15 dana od dana primitka negativnog rješenja od javnopravnog tijela, da je žalba podnesena ili upravni spor pokrenut, dovodi do odbijanja zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole.⁷³

U praksi, kako bi se izašlo u susret investitoru, a radi zaštite njegovih prava i interesa, upravno tijelo kao i javnopravno tijelo omogućuju investitoru odnosno ovlaštenom projektantu ispravak glavnog projekta u dijelu koji predstavlja prepreku za izdavanje potvrde. Pravo je stranke sudjelovati u ispitnom postupku sve do donošenja odluke o upravnoj stvari, davati izjave i objašnjenja, iznositi činjenice i okolnosti koje su bitne za rješavanje upravne stvari.⁷⁴ Isto je u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i načelom pomoći stranci, što ujedno mora biti i u skladu sa svim zakonskim propisima.

Ovdje se ističe još jedan od razloga zbog kojeg se postupak ishodaenja građevinske dozvole može usporiti te trajati duže, što je prepreka za učinkovitost i ekonomičnost, a posebno utječe i na pravo stranke-investitora da ostvari svoje pravo. Već je ranije spomenuto da je za izradu glavnog projekta zadužen ovlaštenu projektant, koji bi prije svega trebao biti stručna osoba,

⁷⁰ Vlada Republike Hrvatske, Portal e-Građani, Informacije i usluge, eGrađevinska dozvola i druge usluge u gradnji, <https://gov.hr/hr/e-dozvola/1254?lang=hr>, pristup: 13.3.2024.

⁷¹ MPUGDI, 'Korištenje informacijskog sustava eDozvola', Nadogradnja sustava podmodulom eKonferencija, digitalni potpis, https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/eDozvola/2019_07_02_Digitalni_potpis-G%C5%A0H.pdf, pristup 13.3.2024.

⁷² Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 55. st. 1. i 3.

⁷³ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 91. st. 1. – 3.

⁷⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 52. st. 1.

poznavati propise i praksu te na koji način utječe na pozitivan ili negativan ishod za stranku-investitora. Bez obzira na to što investitor ima pravo djelovati protiv loših postupaka ovlaštenih projektanata, moramo biti svjesni da to nije konačan cilj investitora, već ishoda pravomoćne građevinske dozvole u što kraćem roku kojom će moći započeti planiranu gradnju.

Odluka javnopravnog tijela koje vodi postupak o rješavanju prethodnog pitanja, a što se upravnom postupku ishoda građevinske dozvole odnosi na potvrde glavnog projekta ima pravni učinak samo u upravnoj stvari u kojoj je to pitanje riješeno. To znači da se odluka javnopravnog tijela o potvrdi glavnog projekta navodi u obrazloženju konačnog rješenja tijela graditeljstva, kao sastavni dio činjeničnog stanja, čime učvršćuje izreku rješenja.⁷⁵

5.4.2. Obavješćivanje stranaka u postupku ishoda građevinske dozvole

U postupku izdavanja građevinske dozvole službena osoba pregledom katastarskog plana, po službenoj dužnosti, utvrđuje okolne nekretnine koje neposredno graniče s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola. Nakon identifikacije susjednih nekretnina vrši se uvid u zemljišnoknjižnu evidenciju radi utvrđivanja vlasništva nad tim susjednim nekretninama.

Kao što je već i ranije spomenuto u radu, osim investitora na čiji je zahtjev postupak pokrenut, stranka u postupku ishoda građevinske dozvole je i vlasnik nekretnine koje neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola, koje Zakon o gradnji uzima za stranke u ovom upravnom postupku s ciljem zaštite njihovih prava ili pravnih interesa.⁷⁶

Službena osoba će stranke pozivom na uvid u spis obavijestiti o tijeku i radnjama u postupku, što može obaviti neposrednim uručenjem pismena, slanjem pismena poštom ili javnom objavom, odnosno javnim pozivom.⁷⁷

Javni poziv

Materijalnim propisom je detaljnije određeno obavješćivanje stranaka-vlasnika susjednih nekretnina, odnosno poziva za uvid u spis predmeta građevinske dozvole, u dijelu koji se odnosi na način obavješćivanja, što ovisi o broju nekretnina koje okružuju nekretninu za koju se izdaje građevinska dozvola. Stoga, ako se „građevinska dozvola izdaje za građevinu koja neposredno graniči s više od deset nekretnina...., stranke se radi uvida u spis predmeta pozivaju javnim pozivom koji se objavljuje na oglasnoj ploči tijela graditeljstva i elektroničkoj oglasnoj ploči“.⁷⁸ Javni poziv se smatra dostavljenim istekom osmoga dana od dana objave na oglasnoj ploči tijela graditeljstva, a stranka koja se nije odazvala pozivu nema pravo zbog toga tražiti obnovu postupka izdavanja građevinske dozvole.⁷⁹ Isti mora biti objavljen najmanje 10 dana prije dana određenog za uvid u spis predmeta.⁸⁰

⁷⁵ Stipić M. i Jagić Z.: Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Zagreb, 2015.

⁷⁶ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 115. st. 1. i st. 2.

⁷⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 83. st. 1.

⁷⁸ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 116. st. 1.

⁷⁹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 95. st. 1. – st. 3. i Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 116. st. 3. i st. 4.

⁸⁰ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 117. st. 2.

U praksi se ovakav način obavješćivanja stranaka pokazao sa svim svojim manama i prednostima. Ovdje treba uzeti u obzir da nije svim građanima dostupan pristup računalu, a s druge strane koliko često sami provjeravate elektroničke stranice upravnih tijela kako biste saznali planira li se na susjednoj čestici nešto graditi. Odnosno, bez obzira na to je li poziv objavljen u fizičkom obliku na oglasnoj ploči u zgradi upravnog tijela ili se isti nalazi na elektroničkoj oglasnoj ploči, upitno je je li stranka-vlasnik susjedne nekretnine na taj način obaviješten da je pozvan na uvid u spis predmeta, čime je zakinut za svoje pravo. U praksi se može dogoditi da će službena osoba uz javni poziv na već spomenuti način isti izložiti fizički na samoj građevnoj čestici na kojoj je planirana izgradnja nekretnine, na vidljivom i dostupnom mjestu kako je to bilo propisano ranijim Zakonom o gradnji⁸¹ iz 2003. godine. Službena osoba će isto primijeniti iz razloga što se može dogoditi da se stranke naknadno počinju javljati kad je gradnja građevine već započeta, tvrdeći kako nisu bile obaviještene ni pozvane na uvid u spis predmeta. Osim toga, u praksi se može dogoditi da se na javni poziv javljaju i stranke, koje bez obzira što nemaju pravni interes, žele znati što će se graditi na određenoj nekretnini, uz niz detalja iz postupka na koji nemaju pravo, pozivajući se na pravo na pristup informacijama i na taj način ometaju rad službenika i provođenje postupka. Pravo na pristup informacijama je Ustavom Republike Hrvatske⁸² i Zakonom o pravu na pristup informacijama⁸³ zajamčeno pravo svakog građanina na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, no radi se o informacijama koje su javnog karaktera. No jesu li podaci o podnositelju zahtjeva, detalji iz glavnog projekta i slično javni podaci? Službena osoba je dužna, u skladu s načelima upravnog postupka, pojasniti stranci razliku pojmova prava na uvid u spis i prava na pristup informacijama, upoznati je s činjenicom da na određene informacije nema pravo, a njezin zahtjev rješenjem odbiti.⁸⁴

Obvezni sastavni dijelovi javnog poziva, sukladno materijalnom propisu, su sljedeći: „naziv tijela graditeljstva koje vodi postupak, ime i adresu tj. tvrtku investitora, naznaku da se radi o predmetu izdavanja građevinske dozvole, naziv i vrstu građevine i radova za koje se izdaje građevinska dozvola, mjesto i vrijeme na kojemu zainteresirana stranka može izvršiti uvid u spis predmeta i dati izjašnjenje, obavijest da se pozivu može odazvati osobno ili putem opunomoćenika i da se građevinska dozvola može izdati i bez njezina odaziva pozivu“.⁸⁵ Ovdje treba istaknuti da osim navedenih dijelova, poziv sadrži i obavijest stranci da ima mogućnost uvida u spis elektroničkim putem, no da je prije pokretanja istog stranka dužna zatražiti šifru predmeta i lozinku uvida u spis od voditelja postupka putem e-mail adrese voditelja, koja se objavljuje u pozivu. Stranka je dužna prilikom svog zahtjeva za elektronički uvid u spis priložiti i dokaz da ima svojstvo stranke u postupku, odnosno presliku osobne iskaznice ili drugog identifikacijskog dokumenta te izvadak iz Zemljišne knjige odnosno drugi dokument.

Osobna dostava

Za građenje građevine koja neposredno graniči s deset nekretnina i manje, poziv za uvid u spis predmeta građevinske dozvole strankama se dostavlja osobnom dostavom, osim kada je to

⁸¹ Zakon o gradnji, NN 175/03, čl. 95.

⁸² Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10

⁸³ Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13

⁸⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 84. st. 4.

⁸⁵ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 117. st. 1.

nemoguće ili neprikladno, kao u slučaju kada strankama susjednih nekretnina adresa nije upisana u zemljišnoj knjizi ili katastru, nepoznatim nasljednicima ili slično te se stoga primjenjuje javni poziv.⁸⁶

Osobna dostava podrazumijeva poseban oblik obavješćivanja stranaka u postupku, što procesni propis⁸⁷ podrazumijeva u dva slučaja: a) kad od obavljanja dostave počinje teći rok koji se ne može produžiti ili b) kad je osobna dostava propisana kao što je slučaj kod poziva stranci na uvid u spis predmeta radi izjašnjenja u postupku ishoda građevinske dozvole.⁸⁸

Iako je u javnosti uvriježeno mišljenje da osobna dostava znači isključivo dostavu pismena na ruke osobe primatelja, zakonom je propisano da čak i u slučaju da se osoba u trenutku dostave ne zatekne na mjestu dostave pismena, dostavljač ima dužnost ostaviti pisanu obavijest, na za to previđeno mjesto (kao što je poštanski sandučić, pretinac ili kod osobe koja je zatečena na mjestu dostave), s napomenom kada će ponovna dostava biti pokušana, uključujući dan i sat te gdje se pismeno može osobno podići do tog dana. Ako uručenje pismena nije moguće ni prilikom druge pokušane dostave pismena primatelju, ili primatelj odbije uručenje pismena, u tom slučaju dostavljač je dužan pismeno ostaviti na vidljivom mjestu za primatelja (kao što je to poštanski sandučić, pretinac, na vratima ili drugom vidljivom mjestu). Dostava se smatra izvršenom na dan uručnja pismena primatelju, bez obzira na to je li pismeno primatelj preuzeo osobno ili je isto ostavljeno na nekom za to predviđenom mjestu.⁸⁹ Stoga se može reći da stranci poziv na uvid u spis predmeta građevinske dozvole može, u skladu sa zakonskim propisima, biti dostavljeno u poštanski sandučić ili pretinac i smatrati se kao uredno obavljena osobna dostava.

Ovdje je potrebno istaknuti da glavnu ulogu ima i dostavnica, koja dokazuje da je primatelj zaprimio pismeno odnosno dostavnica je dokaz uručnja poziva stranci. Ista mora biti potpisana od strane primatelja te sadrži podatke o predmetu poziva, naziv i adresu primatelja te podatak o datumu primitka pismena, dok u slučaju da primatelj nije u mogućnosti istu potpisati ili je nepismen, ili iz određenog razloga pismeno nije predano direktno primatelju, dostavljač navodi i osobno ime naslovljene osobe s naznakom zašto istu osoba nije mogla potpisati ili podatak o odnosu osobe kojem je uručeno pismeno naspram naslovljenog primatelja.

U slučaju kada službena osoba ne zaprimi dostavnicu ne može smatrati da je dostava obavljena, što znači da se dostavnica nije vratila do dana previđenog za uvid u spis predmeta, čime bi se moglo dokazati da je stranka primila poziv. Treba istaknuti da je problem nevraćanja dostavnica moguć temelj za obnovu postupka jer se u takvom slučaju može smatrati, ako se je s postupkom nastavilo, da je osobi koja je imala pravo sudjelovati u postupku to pravo nije omogućeno.⁹⁰

Ovdje se postavlja pitanje točnosti evidencije i podataka u zemljišnim knjigama, s obzirom se pozivaju stranke koje su navedene kao vlasnici susjednih nekretnina. Osim točnosti podataka, treba uzeti u obzir i pitanje prijavljuju li građani izmjenu podataka o prebivalištu/boravištu redovito nadležnim tijelima, kao i promjene po pitanju vlasništva nekretnina, ili što je s onim

⁸⁶ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 116. st. 2.

⁸⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 85. st. 1.

⁸⁸ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 116. st. 2.

⁸⁹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 85. st. 2.-5.

⁹⁰ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 123. st. 5.

nekretninama za koje vlasništvo nije utvrđeno ili je sporno. Do kada će stranka-investitor koja je predala zahtjev čekati da stekne svoje pravo da može započeti s planiranom gradnjom u skladu sa zakonskim propisima? Nadalje, možemo postaviti pitanje vezano za opetovanu neurednu dostavu poziva na uvid u spis kao posljedicu nepravilnog rada poštanske službe, problem s povratom dostavnica i slično.

Zakon o gradnji dozvoljava ponavljanje upravne radnje uvida u spis predmeta za one stranke koje nisu bile u mogućnosti isto obaviti u za to predviđeni dan. Službena osoba je dužna omogućiti ponovni termin za uvid u spis predmeta, ali najkasnije u roku od osam dana od zadnjeg dana određenog u pozivu za uvid, a stranka je u tom slučaju dužna dokazati opravdanost razloga zbog kojeg se nije mogla odazvati ranijem pozivu na uvid u spis predmeta.⁹¹

No što se događa kada, iako nekretnina na kojoj je planirana gradnja graniči s deset ili manje nekretnina, a primjerice od toga samo jedna nekretnina ima dvije stotine vlasnika tj. radi se o zgradi s dvije stotine stanova, Zakon o gradnji određuje osobni poziv svim stanarima predmetne zgrade; bi li se moglo reći da je osobna dostava u takvom slučaju neprikladna? Koliko vremena bi službena osoba u tom slučaju trebala pretpostaviti da je dovoljna za sve upravne radnje u ovom dijelu postupka kao što su dostava pismena svim strankama, zatim vremena potrebnog kod ponovnog pokušaja dostave dostavljača pismena primatelju koji prilikom prve dostave nije bio prisutan, povrat dostavnica tj. dokaza da su pismena uručena svim primateljima i slično? Za stranke u kojima poziv na uvid u spis nije bilo moguće dostaviti, smatra se dostavljenim osmoga dana od dana objave javnog poziva na oglasnoj ploči tijela graditeljstva i na elektroničkoj oglasnoj ploči na internet stranici tijela, što je službena osoba dužna provesti u tom slučaju.⁹² No bi li se riješio problem dostave poziva i samog dokazivanja dostave pismena kad bi se u tim situacijama takva dostava smatrala neprikladnom ili nemogućom dostavom, u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku, kako bi se javna objava poziva strankama za uvid u spis na oglasnoj ploči tijela graditeljstva ili elektroničkoj oglasnoj ploči smatrala prikladnom?⁹³ Iako javnopravna tijela u takvim slučajevima imaju na raspolaganju dostavu putem vlastitog dostavljača ili čak korištenja usluga druge poštanske službe, bi li problem riješila odredba prijašnjeg Zakona o gradnji, kojim je bilo propisano da uz javni poziv, službena je osoba imala dužnost taj poziv strankama za uvid u spis predmeta izložiti i fizički na samoj građevnoj čestici na kojoj je planirana izgradnja nekretnine, na njima vidljivom i dostupnom mjestu?⁹⁴ Bi li se u tom slučaju eventualno moglo reći da su se iscrpile sve mogućnosti za pokušaj uredne dostave poziva strankama na uvid u spis predmeta građevinske dozvole? Osobe koje su se odazvale na poziv za uvid u spis predmeta dužne su dokazati pravni interes, odnosno da imaju svojstvo stranke u postupku. U protivnom se stranci rješenjem odbija zahtjev za uvid u spis, dok žalba protiv tog rješenja ne zadržava postupak.⁹⁵

⁹¹ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 119. st. 3.

⁹² Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 116. st. 2.

⁹³ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 95. st. 1.

⁹⁴ Zakon o gradnji, NN 175/03, čl. 95. st. 2 i 3.

⁹⁵ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 118. st. 1. i 2.

Službena osoba, na zahtjev stranke, može istoj odrediti da se pisanim putem izjasni o planiranoj gradnji investitora u roku od najviše osam dana. U slučaju propuštanja istog, smatra se da joj je pružena mogućnost uvida u spis predmeta i da nema primjedbi.⁹⁶

Tu se možemo još jednom osvrnuti na zainteresirane osobe koje nemaju svojstvo stranke u postupku, a ipak svojim učestalim i opetovanim zahtjevima, prigovorima i različitim podnescima zatrpavaju službenu osobu u cilju uvida u spis predmeta bez zakonske osnove, što predstavlja trošenje resursa i ometa rad upravnog tijela, bez obzira na to što zakon predviđa da se postupak time ne zadržava. Radi se o zloupotrebi prava stranaka te iako službena osoba ima na raspolaganju mehanizme za obračun s istima, radi se o dodatnom trošenju resursa upravnog tijela te dovode ostale stranke u nepovoljniji položaj. Struka takve stranke naziva „kverulantima“.⁹⁷ Nadalje, možemo postaviti pitanje za stranke kojima je priznato svojstvo stranke u postupku, nanosi li njihovo moguće podnošenje neosnovane žalbe (primjerice, da je planirana građevina previsoka iako je u skladu sa svim zakonskim propisima, preizgrađenost prostora i slično) štetu drugim dionicima upravnog postupka?

Uvid u spis predmeta stranka u postupku, osim osobnim dolaskom u prostorije tijela graditeljstva, može isti izvršiti i elektronički, putem sustava eDozvola (slika 1.). Putem sustava eDozvola stranka izvršava uvid bez prijave u sustav eGrađani ili preko sustava eGrađani.

S obzirom na to da još uvijek velik broj građana nisu korisnici sustava eGrađani, omogućen je elektronički uvid u spis predmeta građevinske dozvole bez prijave u navedeni sustav, putem sustava eDozvola⁹⁸ pomoću šifre predmeta i lozinke koje su sastavni dio podataka koji se navodi u pozivu za uvid u spis koji se dostavljaju osobnim pozivom, dok kod već spomenutog javnog poziva lozinka se dostavlja na traženje stranke i nakon što je ista dostavila dokaz o svojstvu stranke u postupku. Stranka koja je na taj način izvršila uvid u spis predmeta, može se tijelu graditeljstva izjasniti o planiranoj gradnji pisanim putem ili putem e-mail adrese voditelja postupka, tokom cijelog dana zakazanog uvida ili iz opravdanih razloga može zatražiti rok za isto putem navedene e-mail adrese od najviše osam dana od zakazanog uvida.

Putem prijave u sustav eGrađani omogućen je uvid u spis predmeta elektroničkim putem samo fizičkim osobama, dok je za pravne osobe, do uvođenja ePoslovanja, elektronički uvid u spis omogućen je isključivo putem ovlaštene fizičke osobe. Na ovaj način, ako stranka ima potrebu za izjašnjavanjem o planiranoj gradnji, isto može učiniti elektroničkim putem u sustavu eDozvole, no prijavom preko sustava eGrađani, na način da dopuni zahtjev, tj. preda podnesak elektroničkim putem što ovjerava elektroničkim potpisom.⁹⁹

⁹⁶ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 119. st. 1. i 2.

⁹⁷ Novak, S.: Kako se javnopravna tijela i upravni sudovi mogu suprotstaviti kverulantima, Novi informator br. 6817, datum objave 05.01.2024. (<https://informator.hr/strucni-clanci/kako-se-javnopravna-tijela-i-upravni-sudovi-mogu-suprotstaviti-kverulantima>) pristup: 14.02.2024.

⁹⁸ Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Sučelje sustava eDozvola, <https://dozvola.mgipu.hr/naslovna>, pristup: 07.03.2024.

⁹⁹ Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Upute, „Uvid u spis predmeta – korištenje informacijskog sustava eDozvola: (https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/eDozvola/Uputstva/eDozvola_Uvid_u_spis-uputa.pdf) pristup: 07.03.2024.

O uvidu u spis predmeta građevinske dozvole, službena osoba sastavlja zapisnik, s obzirom na to da sve važnije radnje u upravnom postupku moraju biti evidentirane na propisani način, stoga isti služi kao dokaz o tijeku i sadržaju radnje postupka i danih izjašnjenja stranaka. Zakon o općem upravnom postupku propisuje, da između ostalog, o svim važnijim usmenim izjavama stranaka ili trećih osoba u postupku sastavlja se zapisnik.¹⁰⁰

Prilikom osobnog dolaska stranke su dužne dokazati pravni interes u svrhu priznavanja svojstva stranke u postupku, odnosno dužne su službenoj osobi predati identifikacijski dokument, primjerice osobnu iskaznicu, kao i izvadak iz Zemljišne knjige ili koji drugi dokument kojim dokazuju da su vlasnici susjednih nekretnina koje neposredno graniče s nekretninom na kojoj je planirana gradnja.

Zapisnik sadržava podatke o javnopravnom tijelu koje vodi postupak, mjesto održavanja uvida u spis predmeta, datum i sat održavanja radnje, naznaku da se radi o postupku građevinske dozvole, osobna imena prisutnih službenih osoba kao i nazočnih stranaka ili osoba ovlaštenih za njihovo zastupanje, opis tijeka i sadržaja provedenih radnji prilikom uvida, sadržaja danih izjava nazočnih stranaka te korištenih isprava. Službena osoba će pročitati zapisnik nazočnim stankama prije zaključenja istog te će na kraju zapisnika navesti da je zapisnik pročitao, ili da nije bilo primjedbi na projekt gradnje građevine ili sadržaj primjedbi stranaka ako ih je bilo. U zapisnik se navodi i podatak o osobama koje su odbile isti potpisati te ako je koja od stranaka morala napustiti mjesto održavanja radnje prije zaključenja zapisnika. Na kraju izvršene radnje uvida u spis predmeta, zapisnik potpisuje službena osoba koja je vodila upravnu radnju, uključujući i stranke koje su dale izjave što svojim potpisom ovjeravaju neposredno iza svoje izjave te na kraju svake stranice zapisnika na kojoj se njihova izjava nalazi. S obzirom na to da se u potpisanom i zaključenom zapisniku ništa ne smije mijenjati ili dodavati, dopuna u već zaključenom zapisniku unosi se kao dodatak zapisniku koji potpisuje službena osoba kao i osoba na čiji je prijedlog dopuna unesena.¹⁰¹

Kao što je već i ranije navedeno u radu, stranke koje su uvid u spis obavile elektroničkim putem, ako žele, svoje izjašnjenje mogu dostaviti pisanim putem na e-mail adresu službene osobe kao i putem sustava eGrađani na način da svoj podnesak unesu u sustav.

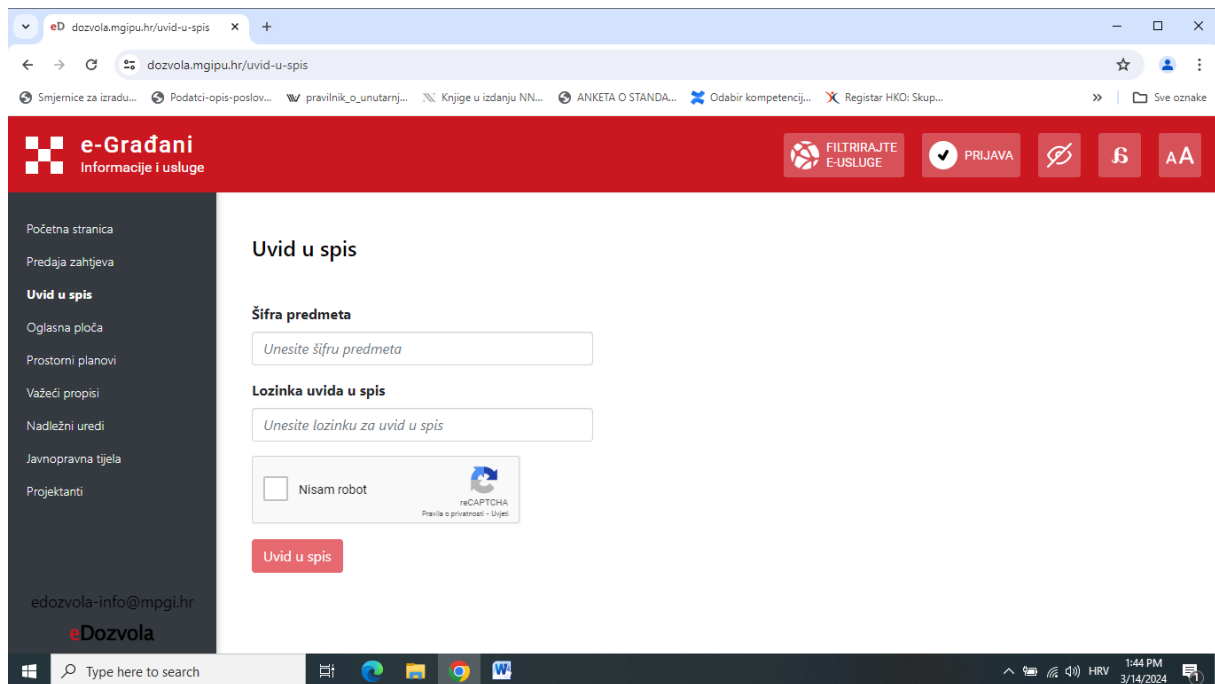
Za stranke, vlasnike susjednih nekretnina, koje se nisu izjasnile u već navedenom predviđenom roku, smatra se da im je pružena mogućnost uvida u spis predmeta i da nemaju primjedbi na predmetnu planiranu gradnju građevine kao i za one koje su dale svoju izjavu za planiranu izgradnju, bilo prilikom uvida u spis predmeta, elektroničkim putem ili su kojim drugim načinom očitovale svoju suglasnost.¹⁰²

¹⁰⁰ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 76. st. 1.

¹⁰¹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 76. st. 2. – 4.

¹⁰² Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 119. st. 2.

Slika 1: Web-sučelje sustava eDozvola – modul Uvid u spis



Izvor: Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, sustav eDozvola, <https://dozvola.mgipu.hr/uid-u-spis>, pristup 14.03.2024.

Nadalje, može se reći da je Zakonom o gradnji pojam i položaj stranke u postupku, u postupku ishođenja građevinske dozvole, ograničen u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku. Naime, za vlasnika susjedne nekretnine, primjerice nekretnine koja se nalazi nasuprot nekretnine/građevne čestice na kojoj se planira gradnja, Zakon o gradnji ne uzima za stranku u postupku te je istoj onemogućena zaštita njezinih prava i pravnih interesa u tom postupku.¹⁰³

¹⁰³ Vitez Pandžić, M.: Stranka u postupku ishođenja građevinske dozvole, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 19 No. 2, 2019., <https://hrcak.srce.hr/clanak/324124>, pristup 17.03.2024.

6. ODLUČIVANJE U UPRAVNOM POSTUPKU ISHOĐENJA GRAĐEVINSKE DOZVOLE

Nakon pravilno provedenih svih potrebnih upravnih radnji u postupku ishođenja građevinske dozvole službena osoba u tijelu graditeljstva donosi odluku o upravnoj stvari, što je, prije dostave rješenja stranci, posljednja faza prvostupanjskog upravnog postupka. Odluka o upravnom postupku podrazumijeva primjenu materijalnog pravila, u ovom slučaju Zakona o gradnji, na utvrđeno činjenično stanje. Vođenje upravnog postupka ima za svrhu donijeti zakonito i pravilno rješenje za rješavanje upravne stvari.

Službena osoba donosi rješenje koje za stranku može biti pozitivno ili negativno, odnosno zahtjev stranke se može usvojiti ili odbiti, što znači da se investitoru izgradnja planirane građevine u skladu s glavnim projektom, pravomoćnom građevinskom dozvolom može dozvoliti ili mu se isto pravo može uskratiti.

Zakonom o općem upravnom postupku, akt kojim se odlučuje o upravnoj stvari može imati i drugi naziv, pa je stoga u skladu sa Zakonom o gradnji taj naziv Građevinska dozvola.¹⁰⁴

Nadležno tijelo graditeljstva dužno je izdati građevinsku dozvolu nakon što je u ispitnom postupku utvrdila sljedeće: da su uz zahtjev priloženi svi propisani dokumenti, da su utvrđeni svi propisani posebni uvjeti i uvjeti priključenja, da su izdane sve propisane potvrde glavnog projekta, da je glavni projekt u pogledu lokacijskih uvjeta izrađen u skladu s uvjetima za provedbu zahvata u prostoru propisanim prostornim planom, da je glavni projekt izradila ovlaštena osoba, da je glavni projekt propisno označen i da je izrađen tako da je onemogućena neovlaštena promjena njegova sadržaja ili zamjena njegovih dijelova, da je donesen urbanistički plan uređenja ako se dozvola izdaje na području za koje je posebnim zakonom propisana obveza njegova donošenja.¹⁰⁵

6.1. Oblik i sadržaj rješenja u upravnom postupku ishođenja građevinske dozvole

Rješenje kojim se rješava upravna stvar, pa tako i dozvola za izgradnju građevine, izdaje se u pisanom obliku.

U skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku, sastavni dio rješenja su, bez obzira radi li se o pozitivnom ili negativnom rješenju, sljedeći dijelovi: „zaglavlje, uvod, izreka, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku, vlastoručni potpis službene osobe i otisak službenog pečata javnopravnog tijela ili kvalificirani elektronički potpis službene osobe ili kvalificiranog elektroničkog pečata javnopravnog tijela.“¹⁰⁶

Sadržaj i obuhvat građevinske dozvole je propisan čl. 113. Zakona o gradnji, po kojem se građevinska dozvola izdaje za određenu vrstu građevine, a glavni projekt je sastavni dio građevinske dozvole što na njemu mora biti navedeno i ovjereno po tijelu graditeljstva, dok

¹⁰⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 96. st. 2. i Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 106. st. 1.

¹⁰⁵ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 110. st. 1.

¹⁰⁶ Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21, čl. 7. st. 1.

sama forma građevinske dozvole kao rješenja mora biti u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku.

S obzirom na to da se upravni i neupravni postupci izdavanja dozvola za gradnju vode putem jedinstvenog sustava eDozvola, svi akti koji su izdani putem tog sustava su u obliku elektroničke isprave koja je potpisana kvalificiranim elektroničkim potpisom sukladno EU uredbi 910/2014/EU (eIDAS Regulation),¹⁰⁷ a isti je vidljiv na posljednjoj numeriranoj stranici akta odnosno elektroničke isprave.¹⁰⁸ Vjerodostojnost akta, odnosno elektroničke isprave, se može provjeriti skeniranjem QR koda, koji je sastavni dio kvalificiranog elektroničkog potpisa, nakon čega sustav preusmjerava tražitelja provjere na stranice izvornika tog akta kako bi se mogla provjeriti autentičnost. Vjerodostojnost elektroničke isprave, odnosno digitalnog akta, valjana je istovjetna potpisanom dokumentu u fizičkom obliku.¹⁰⁹

Zaglavlje

U skladu s Uredbom o uredskom poslovanju RH, zaglavlje akata tijela državne uprave, pa tako i rješenja, sadrži grb RH, naziv „Republika Hrvatska“, naziv tijela koje je rješenje izdalo, klasifikacijsku oznaku predmeta, urudžbeni broj službene osobe koja je isto izradila, mjesto i datum izrade rješenja.¹¹⁰

Uvod

Uvod je dio rješenja koji sadržava naziv i osobni identifikacijski broj (OIB) tijela koje rješenje donijelo, propis o nadležnosti, osobno ime ili naziv te osobni identifikacijski broj (OIB) stranke i osoba ovlaštenih zastupanje, kratku oznaku predmeta postupka te naznaku da je postupak pokrenut na zahtjev stranke.¹¹¹

Izreka

Izreka sadržava odluku o upravnoj stvari na način da je stranci priznato neko pravo ili joj je određena obveza. Odnosno izrekom se rješava o predmetu postupka u cijelosti, u ovom slučaju o dozvoli stranci koja je podnijela zahtjev (investitoru) za građenje određene građevine. Izreka mora biti kratka i određena, no kako se radi o postupku ishođenja građevinske dozvole ona se dijeli u nekoliko točaka.

Stoga izreka građevinske dozvole sadrži: ime/naziv, adresu i OIB investitora, naznačuje se vrsta građevine, lokacija građevine (adresa, broj katastarske čestice i katastarska općina) te da se građevina ima za izgraditi u skladu s glavnim projektom određene oznake, koji je sastavni dio građevinske dozvole, od koliko se mapa glavni projekt sastoji te ime i broj ovlaštenja ovlaštenog projektanta koji je isti izradio.

Nadalje, izreka sadrži kratak opis svake mape koje čine sastavne dijelove glavnog projekta koji je sastavni dio predmetne građevinske dozvole, kao što su broj mape, vrsti i oznake projekta,

¹⁰⁷ Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, Službeni list Europske unije L 257/73.

¹⁰⁸ Uredba o uredskom poslovanju, NN 75/21, čl. 33. st. 3.

¹⁰⁹ <https://eidas.ec.europa.eu/efda/tl-browser/#/screen/tl/HR>, pristup 10.03.2024.

¹¹⁰ Uredba o uredskom poslovanju, NN 75/21, čl. 37. st. 1.

¹¹¹ Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21, čl. 13. st. 2.

ime ovlaštenog projektanta koji ga je izradio kao i broj njegovog ovlaštenja te naziv projektantskog ureda.¹¹²

Osim navedenog, izreka građevinske dozvole sadrži i vrijeme važenja pravomoćne građevinske dozvole, mogućnost produženja važenja dozvole što je u skladu sa Zakonom o gradnji, uključujući i pod kojim uvjetom se to produženje može zatražiti.¹¹³

U izreci građevinske dozvole se navodi i obveza investitoru (stranci koja je podnijela zahtjev za izgradnju određene građevine) za pisanu prijavu početka građenja građevine te kada se građevina, koja je predmet građevinske dozvole, može početi koristiti, odnosno navodi se obveza ishoda upravnog postupka.¹¹⁴

Obrazloženje

Obrazloženjem se detaljnije obrazlaže izreka rješenja, a dijelovi istog moraju biti potpuni, jasni i određeni, te međusobno povezani s izrekom rješenja. Obrazloženje služi kako bi se izreka mogla ispravno tumačiti te se njome utvrđuje načelo zakonitosti u donošenju rješenja te olakšava nadzor nad zakonitošću i pravilnošću rješenja. Isto se sastoji od činjeničnog i pravnog dijela, međusobno se isprepliću te je obrazloženjem istaknuto zašto je konkretna upravna stvar riješena kako je izrečeno u izreci rješenja.¹¹⁵

U obrazloženju građevinske dozvole stoga sadrži kratko izlaganje zahtjeva stranke (investitora), nakon čega se navodi utvrđeno činjenično stanje, uključujući dokaze kojima su činjenice utvrđene. Što znači da je zahtjevu priložene sva Zakonom o gradnji propisana dokumentacija, kao što su glavni projekt u elektroničkom obliku s elektroničkim potpisom, ovjeren ispis glavnog projekta, popis potvrda javnopravnih tijela da glavni projekt izrađen u skladu s posebnim propisima. Nadalje, navodi se sredstvo koje je korišteno kao dokaz pravnog interesa, kao i identifikacije čestice zemljišta na kojem će se građevina izgraditi, IM obrazac kao iskaz mjera za obračun vodnog doprinosa, te eventualne punomoći ovlaštenih zastupnika investitora ako su postojali u postupku.

Obrazloženje građevinske dozvole navodi razloge zbog kojih je osnovan zahtjev investitora. Osim svih zakonom propisanih uvjeta za ishoda građevinske dozvole koji su zadovoljeni, navodi se da je strankama u postupku omogućen uvid u spis predmeta, na koji način je isti dostavljan strankama, te popis svih stranaka koje su se odazvale pozivu kao i njihove izjave u skladu sa zapisnikom koji je tom prilikom sastavljen. Na kraju obrazloženja navodi se usklađenost navedenog u odnosu na materijalni propis odnosno Zakon o gradnji te podatak o plaćenju pristojbi za izdavanje građevinske dozvole u skladu sa Zakonom o upravnim pristojbama.

¹¹² Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 113. st. 2. i čl. 69.-73.

¹¹³ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 123.

¹¹⁴ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 131. st. 1 i čl. 136. st. 1.

¹¹⁵ Stipić M. i Jagić Z.: Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Zagreb, 2015.

Uputa o pravnom lijeku

Konačno, slijedi uputa o pravnom lijeku. Njome se stranka-investitor obavještava da protiv rješenja-građevinske dozvole ima pravo izjaviti žalbu Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine¹¹⁶ u roku od 15 dana od dana primitka iste.¹¹⁷

Žalba se predaje putem tijela koji je predmetno rješenje-građevinsku dozvolu izdalo, neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik, poštom preporučeno ili elektroničkim putem.¹¹⁸

Stranka se može i odreći prava na žalbu, što može predati u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik od dana primitka rješenja-građevinske dozvole do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe.

Zakonom o općem upravnom postupku štiti prava stranaka u slučajevima kada uputa o pravnom lijeku nije potpuna ili sadrži pogrešne podatke te stranka ne može trpjeti štetne posljedice u postupovnom smislu.¹¹⁹

Potpis službene osobe i otisak službenog pečata

„Rješenje potpisuje ovlaštena službena osoba, koja je vodila postupak, vlastoručno ili kvalificiranim elektroničkim potpisom“,¹²⁰ na način da „elektronički potpisan akt mora sadržavati vizualni prikaz svih dijelova potpisa sukladno propisima kojima se uređuje povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu“.¹²¹ Svrha potpisa akta je osigurati autentičnost na način da je akt donijelo naznačeno tijelo i da su svi navodi u rješenju istiniti.¹²²

„Rješenje izdano iz informacijskog sustava tijela koje je izdalo rješenje, može se ovjeriti samo kvalificiranim elektroničkim pečatom.“¹²³ „Akt u elektroničkom obliku ovjeren elektroničkim potpisom ne mora sadržavati i elektronički pečat.“ „Kvalificirani elektronički pečat koristi se za ovjeru elektroničkih dokumenata na kojima nije potreban elektronički potpis, ali izvornost i cjelovitost dokumenta trebaju biti osigurane.“¹²⁴

Dostava građevinske dozvole/rješenja o odbijanju građevinske dozvole

Iako Zakonom o općem upravnom postupku to nije određeno, u skladu s Uredbom o uredskom poslovanju, sadržaj rješenja-građevinske dozvole sadrži i kome se sve akt dostavlja, a kome se dostavlja na znanje i kao obavijest.¹²⁵

U skladu s čl. 120. Zakona o gradnji, građevinska dozvola, odnosno rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole, dostavlja se investitoru s glavnim projektom, te strankama koje su izvršile uvid u spis predmeta ili su se javile tijelu graditeljstva. Strankama koje nisu izvršile uvid u spis predmeta i nisu se javile tijelu graditeljstva, građevinska

¹¹⁶ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 102. st. 1.

¹¹⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 111. čl. 109.

¹¹⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 111. čl. 105. st. 1.

¹¹⁹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 111.

¹²⁰ Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/2021, čl. 13. st. 7.

¹²¹ Uredba o uredskom poslovanju, NN 75/21, čl. 33. st. 3.

¹²² Stipić M. i Jagić Z.: Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Zagreb, 2015.

¹²³ Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/2021 čl. 13. st. 8.

¹²⁴ Uredba o uredskom poslovanju, NN 75/21, čl. 33. st. 5. i 6.

¹²⁵ Uredba o uredskom poslovanju, NN 75/21, čl. 47. i čl. 48.

dozvola/rješenje se dostavlja izlaganjem na oglasnoj ploči tijela i na elektroničkoj oglasnoj ploči tijela u trajanju od osam dana, te se smatra dostavljeno istekom osmoga dana od dana objave na oglasnoj ploči. Nadalje, građevinska se dozvola, putem elektroničke oglasne ploče, dostavlja katastarskom uredu, jedinici lokalne samouprave na čijem se području namjerava graditi građevina i Hrvatskim vodama, s glavnim projektom.

Ovdje se ponovno pojavljuje mogući izazov u upravnom postupku ishoda građevinske dozvole, a to je neuredna dostava, u vidu dužeg trajanja ove faze upravnog postupka. Izazov se odnosi na više dionika, a ponajviše na stranku na čiji je zahtjev postupak pokrenut, u čijem je interesu pravomoćnost građevinske dozvole kako bi što prije mogao pristupiti zakonitoj gradnji, ili što prije ostvario svoje pravo žalbe na rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole. Nadalje, taj isti izazov utječe na druge stranke u ovom postupku, odnosno vlasnike susjednih nekretnina, koji se u ovom postupku pojavljuju kako bi zaštitila svoja prava i pravne interese kroz institut žalbe na izdanu građevinsku dozvolu.

Postavlja se pitanje, može li se ovlaštenu poštansku službu na neki drugi način potaknuti na pravilan rad, osim ukazivanjem na problem nadležnim osobama poštanske službe, podnošenjem prigovora poštanskoj službi¹²⁶ ili pokretanje postupka potražnice,¹²⁷ s obzirom na to da bi dostava putem vlastitog dostavljača tijela bila daleko od usklađenja s načelom učinkovitosti zbog velikog broja postupaka koje tijelo vodi i mogućih primatelja pismena? Nadalje, bi li se navedeni izazov mogao riješiti jedinstvenom poštanskom službom za dostavu pošiljaka koje se otpremaju u fizičkom obliku, za sva javnopravna tijela Republike Hrvatske,¹²⁸ primjerice u suradnji s ovlaštenom poštanskom službom, kako bi se omogućilo više kontrole nad pošiljkama te vrste u svrhu urednije dostave?

Osim fizičke otpreme pismena, pa tako i građevinske dozvole, sve češće se akti otpremaju i u elektroničkom obliku, s obzirom na to da se i postupci vode u elektroničkom obliku te se akti izdaju u obliku elektroničke isprave. Zakonom o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku¹²⁹ to je određeno na način da se dostava elektroničkim putem obavlja uz izričiti pristanak stranke ili kad je to propisano zakonom. No ako je stranka zahtjev podnijela u elektroničkom obliku, što je sve češće slučaj sa zahtjevom za ishoda građevinske dozvole, smatra se da je stranka pristala da joj se dostava obavlja elektroničkim putem. No nije dovoljno jasno smatra li se urednom dostavom dostava građevinske dozvole strankama putem adrese elektroničke pošte, s obzirom na odredbu u članku 12. st. 4. predmetnog zakona,¹³⁰ kojom je određeno da se isto dostava pismena može obaviti na taj način u slučajevima kada osobna dostava nije obvezna.

Ovdje je potrebno istaknuti da se akti, pa tako i građevinska dozvola, u slučaju kada je zahtjev podnesen putem sustava eDozvola, s obzirom na to da se radi o informacijskom sustavu povezanog na državnu informacijsku infrastrukturu, dostavlja elektroničkim putem u korisnički pretinac stranke te se smatra osobno dostavljenom potvrdom primitka pismena, a najkasnije

¹²⁶ Hrvatska pošta, Prigovor, <https://www.posta.hr/unutarnji-promet/1355>, pristup: 11.03.2024.

¹²⁷ Hrvatska pošta, Česta pitanja, Unutarnji promet, <https://www.posta.hr/unutarnji-promet-2153/2153>, pristup: 11.03.2024.

¹²⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 1.

¹²⁹ Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21, čl. 12. st. 1. - 6.

¹³⁰ Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21, čl. 12. st. 4.

istekom osmog dana od dana kad je pismeno zabilježeno na poslužitelju za primanje poruka. Time je dostava pismena, pa tako i akata kao što su rješenja znatno olakšana. Potrebno je istaknuti da je za takvu vrstu dostave primateljima/strankama preduvjet korištenje sustava eGrađani i elektroničkog potpisa.

6.2. Pravni lijekovi u upravnom postupku

Kao što je već i spomenuto u ovom radu, jedan od pravnih lijekova jest žalba, koju stranka, protiv prvostupanjskog rješenja, ima pravo izjaviti drugostupanjskom tijelu¹³¹, odnosno u ovom konkretnom slučaju, u skladu s materijalnim propisom, ista se izjavljuje Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine.¹³²

„Stranka može izjaviti žalbu i kad rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku“¹³³ ili pokrenuti upravni spor, odnosno može izjaviti žalbu ako službena osoba nije donijela i dostavila rješenje (tzv. šutnja administracije) u roku od 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva, s obzirom na to da se u postupku izdavanja građevinske dozvole vodi ispitni postupak.¹³⁴ Ovdje je potrebno istaknuti rok od 60 dana od dana urednog zahtjeva, no treba uzeti u obzir i sve naknadne prepreke u postupku koje su identificirane u ovom radu, što zakonodavac nije pretpostavio za mogućim jednom kada je stranka ispunila sve zakonske preduvjete za uredan zahtjev.

S obzirom na to da se u žalbenom postupku ispituje zakonitost rješenja koje se istom pobija, žalba mora sadržavati razlog zbog kojeg je stranka nezadovoljna rješenjem. Ako stranka u žalbi iznosi nove činjenice i dokaze, dužna je navesti razlog zbog kojeg isto nije iznijela ranije tijekom vođenja postupka.

Žalba se može izjaviti u roku od 15 dana od dana dostave rješenja, u pravilu se predaje prvostupanjskom tijelu, no ako je predana drugostupanjskom tijelu, smatra se da je predana u roku te se ista bez odgode prosljeđuje prvostupanjskom tijelu. Ovdje možemo vidjeti još jedan potencijalan izazov za brzinu rješavanja upravnog postupka, u slučaju da postoji namjera stranaka za izjavljivanje žalbe, a to je dan dostave rješenja. Ovisno o tome u kojem vremenskom periodu je dostava rješenja izvršena, ovisi i mogućnost izjave žalbe. Primjerice, pojedinim strankama koje su sudjelovale u postupku, rješenje može biti dostavljeno kroz desetak dana, dok drugima isto može biti dostavljeno kroz čak tridesetak dana, ovisno o okolnostima, što je opće poznata činjenica o primanju pošiljaka putem ovlaštene poštanske službe.

Prvostupanjsko tijelo, bez obzira na koji način je žalbu primilo, ispituje je li žalba dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe, te u suprotnom od navedenih uvjeta žalbu stranke odbacuje rješenjem. U slučaju kada su preduvjeti za žalbu ispunjeni, službena osoba tijela kojem je žalba podnesena, ispituje zakonitost žalbe i ocjenjuje svrhovitost osporavanog rješenja. U slučaju kada službena osoba na osnovu prethodno provedenim propisanim postupcima ne odbaci žalbu ili ne zamijeni pobijano rješenje novim, bez odgode žalbu sa

¹³¹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 105. st. 1.

¹³² Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 102. st. 1.

¹³³ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 105. st. 2.

¹³⁴ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 101. st. 2. i st. 3.

spisom predmeta dostavlja drugostupanjskom tijelu, odnosno Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine.

Drugostupanjsko tijelo svojim postupanjem provjerava dopuštenost, pravodobnost i izjavljivanje žalbe od ovlaštene osobe. Nakon što isto utvrdi, drugostupanjsko tijelo je ovlašteno ispitati zakonitost i ocijeniti svrhovitost pobijanog rješenja, pri tome pazeći po službenoj dužnosti na nadležnost i razloge za moguće oglašavanje rješenja ništavim. Drugostupanjsko tijelo upravnu stvar rješava na temelju činjenica koje su utvrđene u prvostupanjskom postupku, a žalbu može odbiti, rješenje poništiti u cijelosti ili djelomično ili ga izmijeniti u za to zakonom propisanim slučajevima.

Protiv drugostupanjskog rješenja stranka može pokrenuti upravni spor pred nadležnim Upravnim sudom Republike Hrvatske, ovisno o mjestu na kojem se nekretnina nalazi, s obzirom na to da se u konkretnom slučaju upravna stvar odnosi na nekretninu.¹³⁵

6.3. Pravomoćnost i izvršnost rješenja/građevinske dozvole

Nakon utvrđenih svih mogućih prepreka u upravnom postupku za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari, napokon dolazimo i do teme pravomoćnosti rješenja, odnosno do pravomoćne građevinske dozvole. Pravomoćno rješenje javnopravnog tijela, u ovom slučaju tijela graditeljstva, smatra se pravomoćnim rješenje protiv kojeg se više ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, što je u skladu s načelom zaštite stečenih prava stranaka.¹³⁶ Stranka je tim rješenjem stekla određeno pravo ili su istoj određene neke obveze te se takvo rješenje može poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima propisanim zakonom.

Dok je pravomoćnost usmjerena na pravnu zaštitu, izvršnost rješenja je usmjereno na izvršenje izreke rješenja,¹³⁷ a trenutak izvršnosti ovisi o tome je li rješenje donijelo prvostupanjsko ili drugostupanjsko tijelo. Stoga „prvostupanjsko rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom rješenja stranci kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu, te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka povodom žalbe“.¹³⁸ Za razliku od toga, drugostupanjsko rješenje postaje izvršno dostavom stranci.¹³⁹

Pravomoćnost ili izvršnost rješenja, u skladu s člankom 50. Uredbe o uredskom poslovanju, s obzirom su uglavnom rješenja u elektroničkom obliku, potvrđuju se zasebnim aktom koji mora sadržavati vezu na rješenje na koji se odnosi. Zaseban akt je potreban za osiguranje nepromjenjivosti rješenja u elektroničkom obliku, koji se ne mogu mijenjati ni nadopunjavati pa čak ni dodavanjem klauzule pravomoćnosti ili izvršnosti.¹⁴⁰

¹³⁵ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, čl. 3. st. 1. i čl. 13.

¹³⁶ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 13.

¹³⁷ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 133.

¹³⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 133. st. 2.

¹³⁹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09 čl. 133. st. 3.

¹⁴⁰ Uredba o uredskom poslovanju, NN 75/21, čl. 50.

6.4. Izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole

Kako je tema ovog rada upravni postupak ishoda građevinske dozvole, nužno se dotaknuti izmjene izvršne/pravomoćne građevinske dozvole. Zakonom o gradnji određeno je da se „izvršna, odnosno pravomoćna građevinska dozvola može po zahtjevu investitora izmijeniti, dopuniti, poništiti i/ili ukinuti“,¹⁴¹ što investitor može zatražiti do izdavanja uporabne dozvole. Upravne radnje koje je službena osoba dužna provesti u slučaju izmjene/dopune ovise o predmetu izmjene, stoga možemo izdvojiti nekoliko situacija u kojima može ili mora doći do izmjene/dopune građevinske dozvole, s time da se u tom postupku ne utvrđuju već jednom utvrđene činjenice prethodnim postupkom.

Zakon o gradnji je odredio obveznu izmjenu građevinske dozvole u slučaju kada je nakon izdavanja iste došlo do promjene investitora. Novi investitor je dužan u roku od petnaest dana od dana promjene zatražiti izmjenu građevinske dozvole od tijela graditeljstva, u vezi s promjenom imena, odnosno tvrtke investitora. U protivnom, „bez rješenja o promjeni imena/tvrtke investitora u građevinskoj dozvoli, ne smije se graditi građevina za koju je izdana građevinska dozvola“. Kako bi se zahtjev za promjenom smatrao urednim, novi investitor je u obvezi priložiti dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole ili suglasnost prijašnjeg investitora, te u slučaju kada je posebnim zakonom propisano tko može biti investitor, dužan je priložiti i dokaz da može biti investitor.¹⁴²

Upravnu radnju pribavljanja potvrda na glavni projekt putem e-Konferencije, za što je postupak pojašnjen u prethodnom poglavlju ovog rada, službena osoba je dužna provesti samo za one dijelove na koje se ta izmjena/i ili dopuna odnosi. Upravnu radnju poziva stranaka za uvid u spis predmeta službena osoba će provesti samo u slučaju ako se izmjene/i ili dopune odnose na vanjsku veličinu građevine, veličinu i oblik građevne čestice ili smještaj građevine na građevnoj čestici.¹⁴³

6.5. Važenje građevinske dozvole

Kako je već i navedeno u ovom radu, u dijelu koji se odnosi na izreku upravnog akta građevinske dozvole, investitor je dužan pristupiti građenju građevine koja je predmetom dozvole u roku od tri godine od dana pravomoćnosti dozvole.¹⁴⁴

Smatra se da je investitor pristupio građenju građevine ako je pisanim putem tijelu graditeljstva prijavio početak građenja građevine koja je predmetom građevinske dozvole.¹⁴⁵ U protivnom, građevinska dozvola prestaje važiti.

Važenje građevinske dozvole može se produžiti jednom, na zahtjev investitora, za vrijeme od još tri godine ako se nisu promijenili lokacijski uvjeti u skladu s prostornim planom.

¹⁴¹ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 125. st. 1.

¹⁴² Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 127. st. 1. - 4.

¹⁴³ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 126. st. 3. i st. 5.

¹⁴⁴ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 123. st. 1.

¹⁴⁵ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 123. st. 2.

Potrebno je istaknuti da je investitor u obvezi dovršiti građevinu u određenom roku ovisno o vrsti građevine, u pogledu vanjskog izgleda i uređenja građevne čestice, što je određeno Zakonom o gradnji, a rok počinje teći od dana prijave početka građenja. Izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole nema utjecaja na predmetne rokove.¹⁴⁶

Zakonom o gradnji zabranjeno je priključivanje građevine izgrađene bez građevinske dozvole, kao i građevine za koje se vodi postupak obustave građenja ili uklanjanja građevine na komunalne vodne građevine.¹⁴⁷

6.6. Istraživanje vremena potrebnog za pojedinu fazu postupka koje utječu na ukupno trajanje upravnog postupka ishoda građevinske dozvole

Kako bi se jasnije prikazalo potrebno vrijeme za pojedinu fazu postupka ishoda građevinske dozvole i utjecaj svake na ukupno trajanje ishoda građevinske dozvole, izvršeno je istraživanje. U pojašnjenju koraka sustava eDozvole izolirani su dionici čije postupanje je bitno za svaku fazu postupka.

Korištenjem sustava eDozvola u suradnji s Gradskim uredom za obnovu, izgradnju Grada, graditeljstvo i komunalne poslove Grada Zagreba, Središnji odsjek za graditeljstvo, prikazano je vremensko trajanje pojedine faze postupka, izraženo u postocima, potrebnim za rješavanje upravne stvari odobrenja za izgradnju stambenog objekta.

Parametri istraživanja koji su uzeti u obzir su: uzorak od 10 građevinskih dozvola za stambene građevine izdane na području grada Zagreba, u razdoblju od 01.01.2022. do 01.03.2024., izdvojene faze postupka su podijeljene u skladu s koracima u sustavu eDozvola, vremenski period mjeren je u danima i izražen u postocima radi bolje preglednosti.

U skladu s koracima u sustavu eDozvola, postupak ishoda građevinske dozvole uključuje sljedeće postupke:

- a) Pregled potpunosti zahtjeva (u slučaju nepotpunog zahtjeva službena osoba šalje zaključak podnositelju zahtjeva, tj. investitoru¹⁴⁸) – zadužena je službena osoba
- b) Pregled usklađenosti s prostornim planom (u slučaju kada priložen glavni projekt nije u skladu s prostornim planom, službena osoba šalje zaključak podnositelju zahtjeva, tj. investitoru¹⁴⁹) – za ispravak glavnog projekta je zadužen ovlaštenu projektanta
- c) Zahtjev je potpun nakon što je službena osoba utvrdila da je zahtjev potpun (u koracima u sustavu e-Dozvola predviđeno je slanje obavijesti o potpunom zahtjevu podnositelju zahtjeva, tj. investitoru)

¹⁴⁶ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 124.

¹⁴⁷ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 107.

¹⁴⁸ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 73. st. 1.

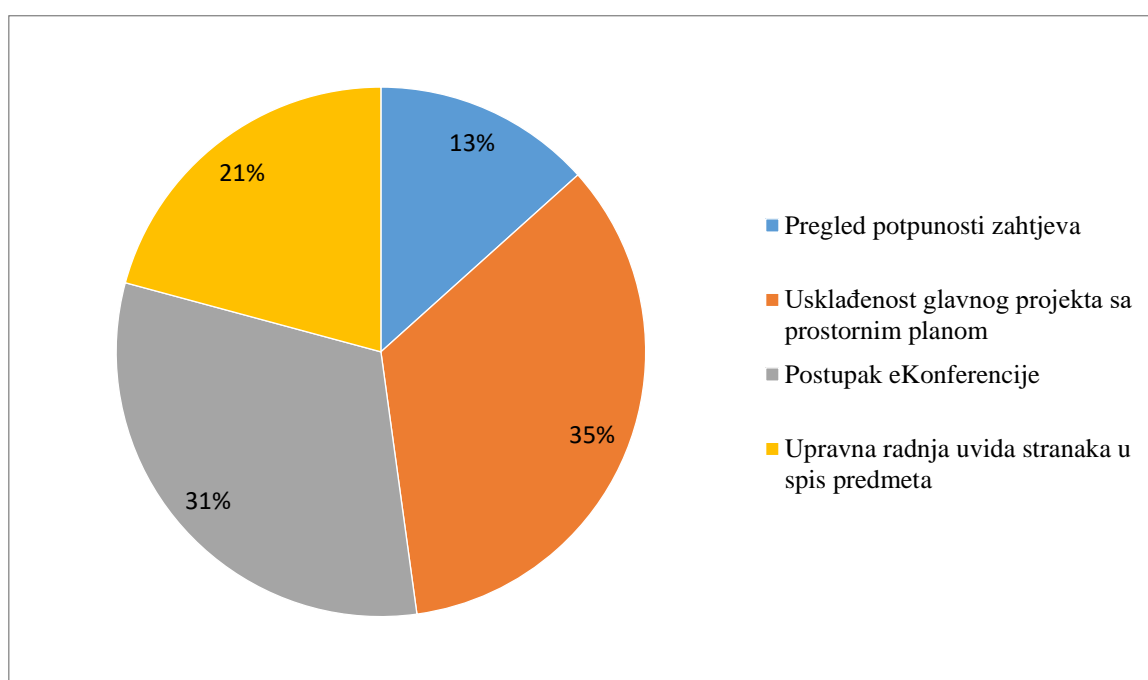
¹⁴⁹ Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, čl. 47. st. 3.

Upravno tijelo graditeljstva dužno je zatražiti izdavanje potvrda glavnog projekta od javnopravnih tijela u roku od osam dana od dana zaprimanja urednog zahtjeva¹⁵⁰ (što službena osoba u praksi zatraži odmah nakon slanja obavijesti o potpunom zahtjevu)

eKonferencija (izdavanje potvrda javnopravnih tijela na glavni projekt – Zakonom o gradnji predviđeno trajanje je 15 dana,¹⁵¹ osim u slučaju kada se radi o negativnoj potvrdi na glavni projekt te je potreban ispravak glavnog projekta i ponavljanje e-Konferencija) – zadužena su javnopravna tijela te ovlašteni projektant u slučaju ispravka glavnog projekta

d) Poziv vlasnicima susjednih nekretnina¹⁵² (poziv – osobni ili javni – u praksi minimalno 30 dana prije uvida – zbog neuredne dostave).

Grafikon 1: Vrijeme potrebno za pojedinu fazu upravnog postupka ishodaenja građevinske dozvole



Izvor: autorica rada

Iz rezultata istraživanja vidljivo je da je najviše vremena u postupku ishodaenja građevinske dozvole potrebno za usklađenost glavnog projekta, kao glavnog dokaznog sredstva u toj fazi postupka, čak 35 %. Zatim slijedi faza postupka izdavanja potvrda glavnog projekta javnopravnih tijela, postupak eKonferencije, na koji se utroši 31 % od ukupnog vremena potrebnog za ishodaenje građevinske dozvole. Nakon toga slijedi upravna radnja uvida stranaka u spis predmeta s 21 % te pregled potpunosti zahtjeva s 13 % utrošenog vremena. Sve navedene faze prethode zakonitom i pravilnom donošenju odluke o upravnoj stvari odobravanja gradnje građevine.

¹⁵⁰ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 86. st. 2.

¹⁵¹ Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 123. st. 2.

¹⁵² Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, čl. 116.

7. ZAKLJUČAK

Složenost bilo kojeg upravnog postupka, kao što je to postupak ishodaenja građevinske dozvole, mogao bi se umanjiti suradnjom dionika postupka na svim razinama. Počevši od donositelja zakona usklađenjem zakonskih propisa, javnopravnih tijela i službenih osoba koji vode postupke, stručnih osoba koji sudjeluju u postupcima bilo direktno ili indirektno i samih stranaka.

Potrebno je naglasiti da svaki od dionika u upravnom postupku svojim postupanjem i djelovanjem utječe na brzinu i rezultat rješavanja upravne stvari.

Prvenstveno je potrebno krenuti od zakonskih propisa, koji iako su izmijenjeni kako bi bili u korak s digitalizacijom upravnih procesa, pojedine odredbe zakonskih propisa koje su vezane za isto pitanje često propisuju različito postupanje u istim upravnim radnjama ili nisu dovoljno jasne te postoji mogućnost različitog tumačenja u primjeni.

U svakom upravnom postupanju naglasak bi trebao biti na pravilnom provođenju zakonskih propisa te zaštiti prava i pravnih interesa građana, no ujedno postoji potreba za postavljanjem granica ako dolazi do zlouporabe tih prava.

Iako je korištenje tehnologije omogućilo smanjenje vremena i troškova za provođenje upravnih postupaka i strankama olakšalo pristup javnopravnim tijelima za ostvarivanje svojih prava, još uvijek postoje prepreke u različitim fazama postupaka. Poseban naglasak je na pravilnom ishodaenju potrebne dokumentacije od strane ovlaštenih stručnjaka kao dokaznih sredstava u postupku, edukaciji stranaka što znači imati pravo, obvezu ili pravni interes, pa čak razmotriti uvođenje sankcija za ometače postupaka.

Sustavi kao što su eGrađani, eDozvola, ZUP-IT, osim dobrih aplikativnih rješenja imaju također i edukativnu svrhu, no kako isti nisu dostupni svim građanima, potreban je dodan trud javnopravnih tijela u nalaženju načina kako bi svi jednako bili informirani.

Zakonita gradnja, koja se može jedino osigurati kroz upravni postupak ishodaenja građevinske dozvole, jest važna za očuvanje hrvatskog prostora, što znači za sve građane Republike Hrvatske. Stoga je u interesu svih građana da dokumentacija i odobrenja koja trebaju prethoditi gradnji budu ishodaeni u učinkovitijem i ekonomičnijem okruženju.

Zagreb, 18. ožujak 2024.

Popis slika

Slika 1. Web-sučelje sustava eDozvola – modul Uvid u spis (str. 26.)

Popis grafikona

Grafikon 1. Broj dana za ishodaenje građevinske dozvole (str. 36.)

Kratice

ZUP – Zakon o općem upravnom postupku

NN – Narodne novine

MPUGDI – Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine

LITERATURA

Stipić M. i Jagić Z.: Upravni postupak, upravni spor i temeljne značajke prekršaja, Zagreb, 2015.

Ustav RH, NN 56/90, 135/97, 8/98 – proć. tekst, 113/00, 124/00 – proć. tekst, 28/01, 41/01 – proć. tekst, 55/01– isp., 76/10, 85/10 – proć. tekst

Zakon o izmjenama i dopuni Zakona o općem upravnom postupku, NN 110/21

Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09

Zakon o gradnji, NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19

Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14

Zakon o tajnosti podataka, NN 79/07, 86/12

Zakon o zaštiti osobnih podataka, NN 103/03, 118/06, 41/08, 130/11, 106/12

Uredba o uredskom poslovanju, NN 75/21

Uredba (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektronićke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, Službeni list Europske unije L 257/73.

Naputak o brojćanim oznakama pismena te sadržaju evidencija uredskog poslovanja, NN 132/21

Novak, S.: Kako se javnopravna tijela i upravni sudovi mogu suprotstaviti kverulantima, Novi informator br. 6817, datum objave 05.01.2024. (<https://informator.hr/strucni-clanci/kako-se-javnopravna-tijela-i-upravni-sudovi-mogu-suprotstaviti-kverulantima>) pristup: 14.02.2024.

Vitez Pandžić, M.: Stranka u postupku ishodaenja građevinske dozvole, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 19 No. 2, 2019., <https://hrcak.srce.hr/clanak/324124>, pristup 17.03.2024.

Vitez Pandžić, M., Đanić Ćeko, A., Ućinkovitost sustava eDozvola u postupcima ishodaenja građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 44 No. 3, 2023., <https://hrcak.srce.hr/clanak/449444>, pristup 17.03.2024.

Hrvatska pošta, Prigovor, <https://www.posta.hr/unutarnji-promet/1355>, pristup: 11.03.2024.

Hrvatska pošta, Ćesta pitanja, Unutarnji promet, <https://www.posta.hr/unutarnji-promet-2153/2153>, pristup: 11.03.2024.

<https://eidas.ec.europa.eu/efda/tl-browser/#/screen/tl/HR>, pristup 10.03.2024.

Ministarstvo prostornoga uređanja, graditeljstva i državne imovine, Sustav eDozvola, <https://dozvola.mgipu.hr/naslovna>, pristup 07.03.2024.

Ministarstvo prostornoga uređanja, graditeljstva i državne imovine; Upute, „Uvid u spis predmeta – korištenje informacijskog sustava eDozvola“,

https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/eDozvola/Uputstva/eDozvola_Uvid_u_spis-uputa.pdf, pristup 07.03.2024.

Vlada Republike Hrvatske, Portal e-Građani, Informacije i usluge, eGrađevinska dozvola i druge usluge u gradnji, <https://gov.hr/hr/e-dozvola/1254?lang=hr>, pristup: 13.3.2024.

MPUGDI, 'Korištenje informacijskog sustava eDozvola', Nadogradnja sustava podmodulom eKonferencija, digitalni potpis, https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/eDozvola/2019_07_02_Digitalni_potpis-G%C5%A0H.pdf, pristup 13.3.2024.

MPUGDI, eGrađevinska dozvola i druge usluge u gradnji – Sustav za izdavanje akata za gradnju – Korisnički priručnik; https://dozvola.mgipu.hr/pdf/edozvola_upute.pdf, pristup: 10.03.2024.