

Inspekcijski nadzor u području gradnje u Republici Hrvatskoj

Vučak, Mihaela

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:163629>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-23**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet u Zagrebu
Katedra za Upravno pravo

Mihaela Vučak

**INSPEKCIJSKI NADZOR U PODRUČJU GRADNJE
U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Diplomski rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, lipanj 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Mihaela Vučak, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Mihaela Vučak, v.r.

(potpis studenta)

Sažetak

U radu se analizira tema inspekcijskog nadzora u području gradnje u Republici Hrvatskoj koji čini dio poslova tijela državne uprave kojim se nadzire zakonito i pravilno postupanje određenih subjekata. Prilikom provođenja inspekcijskog nadzora u području gradnje primjenjuje se niz propisa od kojih normativnu okosnicu čine Zakon o Državnom inspektoratu, Zakon o gradnji te Zakon o prostornom uređenju. Uvodni dio rada posvećen je prostornom planiranju i najvažnijim dokumentima prostornog uređenja – prostornim planovima te njihovom provođenju izdavanjem lokacijske i građevinske dozvole. U drugom dijelu rada prezentiraju se osnovne odredbe zajedničke za sve inspekcijske službe propisane Zakonom o sustavu državne uprave te Zakonom o Državnom inspektoratu. Zatim slijedi završni dio posvećen građevinskoj inspekciji. Izlažu se načela, djelokrug te ovlasti i dužnosti građevinske inspekcije. Poseban naglasak u radu stavljen je na postupak inspekcijskog nadzora građevinskog inspektora te na odredbe onih zakona koji određuju stranke u posebnim upravnim postupcima u području gradnje, te pravni interes stranaka za sudjelovanje u tim postupcima, uz prikaz sudske prakse.

Ključne riječi: inspekcijski nadzor; građevinska inspekcija; upravne mjere; posebni upravni postupci; stranka u upravnom postupku; prostorni planovi.

Summary:

The paper deals the topic of inspection supervision in the field of construction law in the Republic of Croatia, which is part of the responsibilities of state administrative bodies overseeing the lawful and proper conduct of certain entities. During the implementation of inspection supervision in the field of construction, a set of regulations is applied, with the normative framework primarily consisting of the State Inspectorate Act, the Construction Act, and the Spatial Planning Act. The introductory part of the paper is dedicated to spatial planning and the key documents of spatial organization - spatial plans and their implementation through the issuance of location and building permits. The second part of the paper presents the fundamental provisions that are common to all inspection services, as prescribed by the Act on the System of State Administration and the State Inspectorate Act. The final section is dedicated to construction inspection. It covers the principles, scope, authorities, and duties of the construction inspection. The paper places particular emphasis on

the process of inspection supervision conducted by the construction inspector and the provisions of the legislation that define the parties involved in specific administrative procedures in the field of construction, as well as the legal interest of the parties to participate in these procedures, along with an overview of relevant case law.

Key words: inspection supervision; construction inspection; administrative measures; special administrative procedures; party to the administrative procedure; spatial plans.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. PROSTORNO PLANIRANJE.....	3
2.1. Prostorni planovi	4
2.2. Provođenje prostornih planova izdavanjem lokacijske odnosno građevinske dozvole.....	6
2.3. Građenje protivno prostornom planu.....	9
2.4. Pravni interes vlasnika i nositelja drugog stvarnog prava na susjednoj nekretnini u postupku izdavanja lokacijske odnosno građevinske dozvole.....	10
3. INSPEKCIJSKI NADZOR.....	13
3.1. Pojam inspekcijskog nadzora	13
3.2. Dužnosti i ovlasti u provođenju inspekcijskog nadzora	14
4. GRAĐEVINSKA INSPEKCIJA	16
4.1. Načela, djelokrug, uvjeti za obavljanje inspekcijskih poslova građevinskih inspektora, ovlasti i dužnosti građevinske inspekcije	16
4.2. Postupak inspekcijskog nadzora građevinskog inspektora kao poseban upravni postupak ..	18
4.2.1. Pokretanje postupka inspekcijskog nadzora građevinskog inspektora.....	19
4.3. Stranka u općem i posebnim upravnim postupcima.....	22
4.3.1. Stranka prema Zakonu o Državnom inspektoratu, Zakonu o prostornom uređenju i Zakonu o gradnji.....	24
4.4. Radnje građevinskog inspektora.....	26
4.4.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja	26
4.4.2. Izricanje upravnih (inspekcijskih) mjera i donošenje rješenja	28
4.4.3. Prekršajni i kazneni postupak.....	31
4.5. Kontrola izvršenja rješenja.....	32
4.6. Prava i dužnosti nadzirane osobe	34
4.7. Redovni pravni lijekovi.....	35
5. ZAKLJUČAK	37
<i>LITERATURA</i>	39

1. UVOD

Poslovi inspekcijskog nadzora od 1. travnja 2019. godine uređeni su Zakonom o Državnom inspektoratu¹ (u daljnjem tekstu ZDI) kojim su objedinjene „inspekcijske službe koje nadziru poslovne subjekte u jednom tijelu, Državnom inspektoratu“², a među kojima je i građevinska inspekcijska služba.

Postupak inspekcijskog nadzora građevinskog inspektora propisan Zakonom o Državnom inspektoratu, postupak izdavanja lokacijske dozvole propisan Zakonom o prostornom uređenju³ (u daljnjem tekstu ZPU) te postupak izdavanja građevinske dozvole propisan Zakonom o gradnji⁴ (u daljnjem tekstu ZG) su posebni upravni postupci, uređeni temeljem odredbe čl. 3. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku⁵ (u daljnjem tekstu ZUP). Članak 3. st. 1. ZUP-a pripada među Temeljne odredbe ZUP-a. Stručnjaci iz područja upravnog prava teorija smatraju da odredbe zakona koji uređuju posebne upravne postupke, trebaju biti u skladu s temeljnim odredbama ZUP-a, iako za njihov odnos vrijedi pravilo *lex specialis derogat legi generali*.⁶ Međutim, zakonodavac, uređujući posebne upravne postupke, donosi odredbe koje su u suprotnosti s temeljnim odredbama ZUP-a, a upravna i upravnosudska praksa te praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske za sada ih ne dovodi u pitanje.

„Za inspekcijski postupak značajno je da se rješenje u tom postupku donosi samo kad je inspekcijskim nadzorom utvrđeno nezakonito postupanje nadzirane osobe.“⁷ „Ako Zakon o Državnom inspektoratu, drugi zakon ili propisi Europske unije propisuju da se u slučaju utvrđene nezakonitosti izriče određena upravna mjera, inspektor je dužan rješenjem izreći tu mjeru.“⁸

Kada je riječ o prostornom planiranju, u radu je ono obrađeno kroz pretpostavku da je usklađenost s prostornim planom osnovni (prvi) zahtjev koji mora ispuniti osoba koja poduzima zahvat u prostoru – ako poduzeto građenje nije sukladno prostornom planu, svi

¹ Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021.

² Džinić, J., Lopižić, I., *Novo uređenje upravnog i inspekcijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi - problemi i otvorena pitanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, br. 1, 2022., str. 181.

³ Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019.

⁴ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019.

⁵ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021.

⁶ Tako: Đerđa, Ofak, Staničić, Šikić, Vitez Pandžić (vidi *infra* Poglavlja 4.3. i 4.6.).

⁷ Stipičić, M., *Opći upravni postupak i postupak inspekcijskog nadzora – odnos općeg upravnog postupka i posebnih procedura, Novi Zakon o općem upravnom postupku - praktična pitanja i problemi primjene*, Koprić, I. (ur.), Zagreb: Narodne novine d.d. Zagreb i Institut za javnu upravu Zagreb, 2009., str. 150.

⁸ Čl. 70. st. 1. ZDI-a.

ostali zahtjevi postaju sekundarni, a građevina postaje predmet inspekcijskog nadzora koji za cilj ima uspostavu stanja koje će biti u skladu sa zakonom.

Struktura rada je sljedeća: Uvodni dio rada posvećen je prostornom planiranju i najvažnijim dokumentima prostornog uređenja – prostornim planovima i njihovom provođenju izdavanjem lokacijske i građevinske dozvole. U drugom dijelu rada najprije se prezentiraju osnovne odredbe zajedničke za sve inspekcijske službe propisane Zakonom o sustavu državne uprave⁹ (u daljnjem tekstu ZSDU) te Zakonom o Državnom inspektoratu, a zatim slijedi završni dio posvećen građevinskoj inspekciji. Izlažu se načela, djelokrug te ovlasti i dužnosti građevinske inspekcije. Poseban naglasak u radu stavljen je na postupak inspekcijskog nadzora građevinskog inspektora te na odredbe onih zakona koji određuju stranke u posebnim upravnim postupcima u području gradnje te pravni interes stranaka za sudjelovanje u tim postupcima, uz prikaz sudske prakse.

⁹ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019.

2. PROSTORNO PLANIRANJE

„Prostorno planiranje je interdisciplinarni proces koji se bavi reguliranjem i transformiranjem prostora. Uključuje stručnjake iz različitih područja poput pravnika, prostornih i urbanističkih planera, geografa, građevinskih inženjera, ekonomista, sociologa i drugih.“¹⁰ „Način korištenja prostora, ograničenog resursa, propisuje se prostornim planovima.“¹¹ „Prostorni planovi značajno utječu na ljudska prava s obzirom na utjecaj koji imaju na okoliš, organizaciju života, kvalitetu javnih usluga, zelene površine u gradovima i druge aspekte.“¹² „Upravo zbog važnosti prostornog planiranja, neophodno je postojanje nadzora javnosti nad donošenjem prostornih planova i nad donošenjem pojedinačnih akata kojima se dozvoljavaju zahvati u prostor koji moraju biti u skladu s prostornim planom.“¹³ Prostorno planiranje je tematika kojom se bave brojni međunarodni dokumenti¹⁴, koji su, iako doneseni kao globalne strategije i preporuke (*soft law*), polazišne točke i glavne smjernice za prostorno planiranje i u Republici Hrvatskoj. „Zajednički cilj međunarodnih dokumenata je prostornim planiranjem ostvariti ravnomjeran prostorni razvoj usklađen s gospodarskim, društvenim i okolišnim polazištima, uravnoteženjem regionalnih razvojnih procesa i s njima

¹⁰ Held, M., Perkov, K., *Spatial planning in the EU and Croatia under the influence of covid-19 pandemic*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), 6, 591., <https://doi.org/10.25234/ecllc/22445>, stranica posjećena 23. lipnja 2023.

¹¹ Staničić, F., *Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja*, 2017., str. 32.

¹² Held, Perkov, *loc. cit.* (bilj. 10).

¹³ Staničić, *loc. cit.* (bilj. 11).

¹⁴ Mrđa, A., Bojanić Obad Šćitaroci, B., *Međunarodni dokumenti o prostornom planiranju i turizmu*, vol. 23, br. 1(49), 2015., str. 130-143.

„Primjerice:

- *Akcijski program za 21. Stoljeće (Agenda 21)*, konferencija UNCED u Rio de Janeiru 1992. godine
- *Prostorno planiranje, ključni instrument za razvoj i učinkovito upravljanje s posebnim osvrtom na zemlje u tranziciji (Spatial Planning, Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition)*, izvještaj Ekonomskog i socijalnog vijeća Europe UN-a u Ženevi 2008. godine
- *Vancouverška deklaracija o ljudskim naseljima (The Vancouver Declaration on Human Settlements, Habitat I)* konferencija UN-a o ljudskim naseljima u Vancouveru 1976.
- *Europska povelja o regionalnom/prostornom planiranju (European Regional/Spatial Planning Charter - Torremolinos Charter)*, Vijeće Europe, 6. sjednica Konferencije ministara nadležnih za prostorno/regionalno planiranje (Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning – CEMAT) u Torremolinosu 1983. godine
- *Vodeća načela za održivi prostorni razvoj europskog kontinenta (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent)*, Vijeće Europe, 12. sjednica CEMAT-a u Hannoveru 2000. godine
- *Europska perspektiva prostornog razvoja (European Spatial Development Perspective – ESDP)*, potpisana 1999. godine od ministara zaduženih za regionalno planiranje u zemljama članicama Europske Unije
- *Teritorijalni akcijski program Europske unije 2020 (Territorial Agenda of the European Union 2020)*, dogovoren na neformalnom sastanku ministara nadležnih za prostorno planiranje i teritorijalni razvoj u Gödöllödu 2011. godine."

povezanih zahvata u prostoru te različitih potreba i interesa korisnika prostora.“¹⁵ „Europskoj uniji također je važno da to iznimno kompleksno područje bude harmonizirano te, iako sama nema izravan utjecaj na postupke donošenja prostornih planova u zemljama članicama, prisutna je u procesima prostornog planiranja najčešće kroz direktive donesene u području zaštite okoliša, mora, energije i sl. te kroz neformalne kanale putem preporuka, projekata, fondova, smjernica, inicijativa.“^{16 17}

Prostorno uređenje u Republici Hrvatskoj uređeno je Zakonom o prostornom uređenju. „Prostornim uređenjem osiguravaju se uvjeti za korištenje (gospodarenje), zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske te zaštićenim ekološko-ribolovnim pojasom Republike Hrvatske i epikontinentalnim pojasom Republike Hrvatske kao osobito vrijednim i ograničenim nacionalnim dobrom, te se time ostvaruju pretpostavke za društveni i gospodarski razvoj, zaštitu okoliša i prirode, vrsnoću gradnje i racionalno korištenje prirodnih i kulturnih dobara.“¹⁸ „Najvažniji dokumenti prostornog uređenja su prostorni planovi. Regulacija prostornih planova nešto je složenija od prostornog uređenja te postoji čitav niz propisa koji uređuju to područje.“¹⁹

„Prostorno uređenje temelji se na načelima: integralnog pristupa u prostornom planiranju, uvažavanja znanstveno i stručno utvrđenih činjenica, prostorne održivosti razvitka i vrsnoće gradnje, ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa, horizontalne integracije u zaštiti prostora, vertikalne integracije te javnosti i slobodi pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje.“²⁰ ZPU uređuje svako pojedino načelo člancima 8. – 13.

2.1. Prostorni planovi

„Prostorno uređenje je složen proces koji započinje prostornim planiranjem²¹, a nastavlja se usvajanjem prostornih planova, kao općih normativnih akata²², političkim odlučivanjem u

¹⁵ Mrđa, Bojanić Obad Šćitaroci, *op. cit.* (bilj. 14), str. 141.

¹⁶ Held, M., Šikić, M., *Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes)*, Zbornik radova 10. savjetovanja: Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, A. (ur.), Zagreb, Organizator, 2022., str. 71.

¹⁷ „EU posljednjih godina, za vrijeme i nakon COVID-19 krize, utječe na prostorno planiranje i svojim preporukama i smjericama kojima je cilj uspješno prevladavanje kulturnih, ekonomskih, socijalnih i drugih posljedica koje je pandemija ostavila za sobom.“ Held, Perkov, *op. cit.* (bilj. 10), str. 593. (Prevedeno s engleskog jezika).

¹⁸ Čl. 2. ZPU-a.

¹⁹ Held, Šikić, *op. cit.* (bilj. 16), str. 69.

²⁰ Čl. 7. ZPU-a.

²¹ Čl. 3. st. 1. t. 29. ZPU-a: „Prostorno planiranje kao interdisciplinarna djelatnost je institucionalni i tehnički oblik za upravljanje prostornom dimenzijom održivosti, kojom se na temelju procjene razvojnih mogućnosti u okviru zadržavanja osobnosti prostora, zahtjeva zaštite prostora te očuvanja kakvoće okoliša i prirode određuje

predstavničkim tijelima i završava provođenjem planova pojedinačnim aktima – podvođenjem konkretnog pravnog odnosa pod mjerodavnu prostornoplansku normu, odnosno izdavanjem pojedinačnih akata za provedbu prostornih planova: lokacijske odnosno građevinske dozvole, dozvole za promjenu namjene i uporabu građevine, rješenja o utvrđivanju građevne čestice i potvrde parcelacijskog elaborata.²³

„Prostornim planovima se u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja, sukladno s načelima prostornog uređenja uređuje svrhovita organizacija, korištenje i namjena prostora te uvjeti za uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora Države, županija, gradova i općina. Njima se propisuju uvjeti za građenje građevina i provedbu drugih zahvata u prostoru na određenoj razini i/ili lokaciji u skladu s kojima se izdaje akt za provedbu prostornog plana.“²⁴ „Namjena prostora, površina, zemljišta, odnosno građevina je planirani sustav korištenja prostora, površina, zemljišta, mora odnosno uporabe građevina, određena, odnosno propisana prostornim planom.“²⁵ Važnost prostornih planova izražena je i kroz „izravan utjecaj namjene zemljišta određene prostornim planom na tržišnu vrijednost nekretnina.“²⁶

„Prostorni planovi donose se na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini.“²⁷ „Neovisno o razini koju uređuju, prostorni planovi se mogu podijeliti na: 1. državni plan prostornog razvoja, 2. prostorne planove područja posebnih obilježja, 3. prostorne planove (uređenja) županije, grada Zagreba, grada ili općine, 4. urbanističke planove uređenja (državnog značaja, županijskog značaja, lokalne razine) i 5. generalne urbanističke planove.“²⁸ „Prostorni plan mora biti u skladu sa ZPU-om i propisima donesenim na temelju toga Zakona.“²⁹ „Što se međusobnog odnosa dokumenata prostornog uređenja tiče, postoje tri osnovna pravila: a) prostorni plan užeg područja mora biti usklađen s prostornim planom šireg područja, a u slučaju neusklađenosti u provedbi prostornog plana primjenjuje se prostorni plan šireg područja, b) prostorni planovi iste razine moraju biti međusobno usklađeni i c) osim odredbi bitnih za svoju provedbu (provedbu zahvata u prostoru koji se mogu provoditi na temelju njih samih) dokumenti prostornog uređenja sadrže i smjernice za izradu planova užih

namjena prostora/površina, uvjeti za razvoj djelatnosti i infrastrukture te njihov razmjestaj u prostoru, uvjeti za urbanu preobrazbu i urbanu sanaciju izgrađenih područja te uvjeti za ostvarivanje planiranih zahvata u prostoru.“

²² „Prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa.“ Čl. 58. st. 1. ZPU-a.

²³ Žagar, A., *Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018., str. 687.-688.

²⁴ Čl. 53. st. 1. i 2. ZPU-a.

²⁵ Čl. 3. st. 1. t. 22. ZPU-a.

²⁶ Held, Šikić, *op. cit.* (bilj. 16), str. 72.

²⁷ Čl. 60. st. 1. ZPU-a.

²⁸ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 690.

²⁹ *Ibid.*

područja unutar svog obuhvata.“³⁰ ZPU člankom 54. propisuje „sadržaj prostornih planova: odredbe za provedbu prostornog plana, grafički dio i obrazloženje“, dakle, „obavezno sadrže tekstualni i grafički dio, što ih čini specifičnima u odnosu na druge propise.“³¹

„ZPU predviđa posebnu proceduru za donošenje prostornih planova u kojoj je obvezna javna rasprava radi transparentnosti i uključenosti građana u cijeli proces donošenja prostornog plana.“³² „Stoga, javnost mora imati uvid u cjelokupni proces donošenja prostornih planova svih razina, kako bi na vrijeme mogla utjecati na eventualne greške i/ili nezakonitosti.“³³

„Važno je za napomenuti da se, ukoliko netko smatra da je prostorni plan odnosno njegova izmjena nezakonito usvojena, može pokrenuti postupak ocjene njegove sukladnosti sa zakonom. Za ocjenu zakonitosti prostornih planova nadležan je Visoki upravni sud, a postupak se pokreće sukladno čl. 83. Zakona o upravnim sporovima.“^{34 35}

2.2. Provođenje prostornih planova izdavanjem lokacijske odnosno građevinske dozvole

„Svaki zahvat u prostoru provodi se u skladu s prostornim planom, odnosno u skladu s aktom za provedbu prostornog plana i posebnim propisima, ako ZPU ili propisi kojima se uređuje gradnja ne propisuju drukčije.“³⁶ Od akata za provedbu prostornih planova u ovom radu analizira se lokacijska i građevinska dozvola, a u kontekstu odredbe ZDI-a o mjeri uklanjanja građevine „ako se gradi ili je izgrađena bez izvršne građevinske dozvole te ako se gradi ili je izgrađena bez glavnog projekta odnosno drugog akta, s tim da se smatra da se gradi odnosno da je građevina izgrađena bez glavnog projekta ako je glavni projekt izrađen protivno prostornom planu.“³⁷

„Lokacijskom dozvolom utvrđuje se je li planirani zahvat u prostoru u skladu s prostornoplanskom dokumentacijom te drugim mjerodavnim propisima i pod kojim uvjetima se može izvesti. Lokacijska dozvola se izdaje samo u taksativno navedenim slučajevima. Od

³⁰ Staničić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 38.

³¹ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 690.

³² Held, Šikić, *op. cit.* (bilj. 16), str. 71. (više o postupku donošenja prostornih planova vidi Staničić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 39.-45.).

³³ Staničić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 32.

³⁴ Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16.

³⁵ Staničić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 44.-45.

³⁶ Čl. 114. st. 1. ZPU-a.

³⁷ Čl. 113. st. 1. t. 1. i 2. ZDI-a.

zahvata koji se smatraju građenjem lokacijska dozvola se izdaje za: 1. građenje na zemljištu, odnosno građevini za koje investitor nije riješio imovinskopravne odnose ili za koje je potrebno provesti postupak izvlaštenja, 2. etapno i fazno građenje građevina, 3. određivanje novih vojnih lokacija i vojnih građevina i 4. kad stranka to sama zatraži.³⁸ „Lokacijski uvjeti koji se određuju lokacijskom dozvolom jesu lokacija i smještaj zahvata u prostoru, vrsta radova (gradnja ili rekonstrukcija građevine³⁹ i sl.), namjena građevine, veličina građevine, veličina i oblik građevne čestice odnosno obuhvata zahvata u prostoru, uvjeti priključenja građevine na prometnu infrastrukturu, mjere sprječavanja nepovoljnih uvjeta na okoliš i drugo.“⁴⁰ Ono što je važno naglasiti jest to da lokacijska dozvola ne znači da je dozvoljeno graditi – njome se jedino utvrđuje sukladnost planirane gradnje s prostornim planovima te lokacijski uvjeti. Stoga će, radi dopuštenja gradnje, biti potrebno ishoditi građevinsku dozvolu, koja je, „osim što je akt kojim se odobrava građenje, u pravilu i akt provedbe prostornih planova, što znači da joj nužno ne prethodi izdavanje lokacijske dozvole“⁴¹. „Izdavanjem građevinske dozvole osiguravaju se i temeljni zahtjevi za građevinu, važni za njezinu mehaničku otpornost i stabilnost, sigurnost i pristupačnost, za zaštitu od buke, gospodarenje energijom i dr.“⁴²

„Postupak izdavanja lokacijske dozvole pokreće se na zahtjev zainteresirane stranke“⁴³.⁴⁴ „Iako nije propisano ovisi li izdavanje lokacijske dozvole o pristanku ostalih stranaka (kao što nije propisano koja prava i interese mogu s uspjehom štititi i koje prigovore iznositi) različitih od podnositelja zahtjeva, odnosno vlasnika i nositelja drugog stvarnog prava na predmetnoj ili susjednoj nekretnini, upravnosudska praksa zauzela je stav da izdavanje lokacijske dozvole ne ovisi o pristanku ostalih stranaka, uz obrazloženje da se lokacijskom dozvolom ne stječe pravo na građenje niti ne razrješuju imovinskopravni odnosi (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-3696/1996 od 5. veljače 1996., Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Zbornik odluka 1977.-2017., Zagreb, Narodne novine, 2017., str. 239.).“⁴⁵ Jednako vrijedi i za stranke

³⁸ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 692.

³⁹ Vidi *infra* bilj. 157.

⁴⁰ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 693.

⁴¹ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 692.

⁴² Josipović, T., *Zaštita vlasništva u postupku izdavanja lokacijske dozvole i građevinske dozvole*, Zbornik radova 10. savjetovanja: Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, Ante (ur.), Zagreb: Organizator, 2022., str. 88.

⁴³ O strankama u postupku izdavanja lokacijske i građevinske dozvole vidi *infra* Poglavlje 4.3.1.

⁴⁴ Čl. 127. st. 1. ZPU-a.

⁴⁵ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 694.

u postupku izdavanja građevinske dozvole, dok „zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi investitor.“⁴⁶

„U praksi su se događali slučajevi da je u vrijeme podnošenja zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole na snazi određeni prostorni plan neke jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, a da je u vrijeme donošenja odluke o zahtjevu za izdavanje lokacijske dozvole na snazi izmijenjeni prostorni plan drukčijeg sadržaja.“⁴⁷ Do stupanja na snagu Zakona o prostornom uređenju⁴⁸ 1. siječnja 2014. u sudskoj praksi nalazimo različita stajališta Upravnih sudova RH i Visokog upravnog suda RH te Vrhovnog suda RH. Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske imao je prilike baviti se tom problematikom u više predmeta. Tako u tri svoje odluke⁴⁹ donesene povodom ustavnih tužbi u bitnom navodi jednako: „Ustavni sud ističe da je riječ o ustaljenom načelnom pravnom stajalištu Vrhovnog suda, koje je izraženo kroz višegodišnju pravnu praksu u pitanjima primjene prostornoplanskih dokumenata s obzirom na vrijeme pokretanja upravnog postupka. Prema tom pravnom stajalištu, novi podzakonski propis ne može se primjenjivati na pravne odnose koji su nastali prije njegovog stupanja na snagu, ali podnositelj samim podnošenjem zahtjeva da mu se izda rješenje o uvjetima građenja nije stekao pravo, niti je nastala obveza upravnog tijela da mu izda takvo rješenje. Vrhovni sud smatra da se ne radi o stečenom pravu koje se ne bi moglo dovoditi u pitanje novim podzakonskim propisom. Između podnositelja, kao stranke u upravnom postupku, i upravnog tijela, nastao je odnos u kojem on ima pravo zahtijevati da se odluči o njegovom zahtjevu, a upravno tijelo ima obvezu odlučiti o zahtjevu. Međutim, Ustavni sud primjećuje da je u međuvremenu zakonodavstvo promijenjeno na način da se na pitanja primjene podzakonskih propisa u postupcima radi izdavanja lokacijskih dozvola s obzirom na trenutak podnošenja zahtjeva primjenjuju odredbe Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 153/13.) počev od 1. siječnja 2014. kada je stupio na snagu.“⁵⁰ Smatram

⁴⁶ Čl. 108. st. 1. ZG-a.

⁴⁷ Staničić, *op. cit.* (bilj. 11), str. 47.

⁴⁸ Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013.

⁴⁹ Odluka Ustavnog suda RH poslovni broj: U-III/1344/2014 od 11. srpnja 2017.;

Odluka Ustavnog suda RH poslovni broj: U-III/1106/2015 od 27. rujna 2018.;

Odluka Ustavnog suda RH poslovni broj: U-III/1053/2012 od 9. listopada 2019.

⁵⁰ „13.1. Iz navedenih odredaba razvidno je da je zakonodavac ZPU-om/13 izričito propisao pravilo primjene podzakonskih propisa koji su bili na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva, i to ne samo u upravnim postupcima radi izdavanja lokacijskih dozvola pokrenutim od kada je taj zakon stupio na snagu, već i u postupcima koji se dovrsavaju po odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine" broj 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12. i 55/12.) propisavši izričitu primjenu članka 122. stavka 4. ZPU-a/13 na te postupke, čime je praktički "ozakonio" pravno shvaćanje Visokog upravnog suda (prije Upravnog suda Republike Hrvatske) kojim se Visoki upravni sud rukovodio pri odlučivanju u takvim slučajevima (predmetima). 14. Prema tome, Ustavni sud ocjenjuje da je intencija zakonodavca bila ta da se "akt za provedbu prostornog plana izdaje ... u skladu s

da je zakonodavac dobro odlučio kada je zakonom uredio ovo pitanje i riješio neujednačenu sudsku praksu i time pridonio pravnoj sigurnosti. Također, doprinos pravnoj sigurnosti ima i način na koji je riješio ovo pitanje s obzirom na to da podnositelji zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole tako unaprijed sa sigurnošću znaju koji će se prostorni plan primjenjivati kada kao investitori poduzmu svoj zahvat u prostoru.

2.3. Građenje protivno prostornom planu

„Građenju građevine može se pristupiti na temelju pravomoćne građevinske dozvole, a graditi se mora u skladu s tom dozvolom, ako ZG-om nije drukčije propisano.“⁵¹ Kao što je rečeno, građevinska dozvola predstavlja akt kojim se dopušta gradnja, a ujedno je i akt provedbe prostornih planova. Kada se gradi ili je izgrađena građevina bez građevinske dozvole to je razlog za postupanje građevinske inspekcije, koja može, nakon provedenog inspeksijskog nadzora, narediti uklanjanje takve građevine. U sudskoj praksi nalazimo brojne slučajeve „bespravne gradnje“ (vidi *infra* Poglavlje 4.4.2.). Kada je riječ o građenju protivno prostornom planu, ono se često pojavljuje kao građenje izvan građevinskog područja, s obzirom na to da se „naselja mogu planirati samo na građevinskom području“⁵². „Građevinsko područje određuje se prostornim planom uređenja grada, odnosno općine i Prostornim planom Grada Zagreba radi razgraničenja izgrađenih dijelova tih naselja i površina predviđenih za njihov razvoj od ostalih površina namijenjenih razvoju poljoprivrede i šumarstva kao i drugih djelatnosti koje se s obzirom na svoju namjenu mogu planirati izvan građevinskih područja.“⁵³ Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci U-III/4644/2017, povodom ustavne tužbe u kojoj podnositeljica bespravnu gradnju opravdava pozivanjem na pravo na dom, u obrazloženju navodi: „4.3. U konkretnom slučaju podnositeljica je izgradila građevinu izvan građevinskog područja bez zakonom propisanog akta gradnje. Štoviše, u vrijeme kada je započela s izgradnjom sporne građevine, protupravna gradnja predstavljala je kazneno djelo propisano člankom 252.a Kaznenog zakona (Narodne novine, br. 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07., 152/08. i 57/11.). Navedeno ukazuje da podnositeljica nije postupala u dobroj vjeri jer je znala da takvo njezino postupanje nije utemeljeno na zakonu. U tom smislu Ustavni sud prihvaća stajalište sudova o neprihvatljivosti

prostornim planom koji važi na dan podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje" i da se mjerodavnim vremenom ima smatrati vrijeme kada su zahtjevi podneseni.“

Odluka Ustavnog suda RH poslovni broj: U-III/1344/2014 od 11. srpnja 2017.

⁵¹ Čl. 106. st. 1. ZG-a.

⁵² Čl. 42. st. 4. ZPU-a.

⁵³ Čl. 42. st. 1. ZPU-a.

rješavanja stambenog pitanja bespravnom gradnjom stambenog objekta.⁵⁴ U odluci U-III/2541/2004, povodom ustavne tužbe u kojoj „podnositeljica ističe povredu odredbe članka 14. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske, prema kojoj su svi jednaki pred zakonom, a kao razlog ističe činjenicu da se istovremeno ne ruše svi ostali bespravno izgrađeni objekti“, Ustavni sud odbija ustavnu tužbu navodeći: „Podnositeljica ne osporava da je ona predmetni objekt izgradila bez građevne dozvole. Stoga Ustavni sud utvrđuje da osporenim presudom podnositeljici nije povrijeđeno jamstvo jednakosti svih pred zakonom.“⁵⁵

U srpnju 2011. godine stupio je na snagu Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama⁵⁶ kojim se „uređuju uvjeti, postupak i pravne posljedice uključivanja u pravni sustav nezakonito izgrađenih zgrada uvažavanjem prostornih, socijalnih, gospodarskih i tehničkih zahtjeva.“⁵⁷ Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama⁵⁸ (u daljnjem tekstu ZoPNIZ) propisani su uvjeti pod kojima je moguće ozakoniti nezakonito izgrađenu zgradu. Jedan od važnijih uvjeta jest da se radi o zgradi koja je izgrađena u skladu s prostornim planom, odnosno da „njezino ozakonjenje nije isključeno Zakonom“.⁵⁹

2.4. Pravni interes vlasnika i nositelja drugog stvarnog prava na susjednoj nekretnini u postupku izdavanja lokacijske odnosno građevinske dozvole

Stranke u postupcima izdavanja lokacijske odnosno građevinske dozvole, uz podnositelja zahtjeva odnosno investitora te vlasnika i nositelja drugog stvarnog prava predmetne nekretnine, su i vlasnik i nositelj drugog stvarnog prava na susjednoj nekretnini.⁶⁰ Kako je već rečeno (vidi *supra* Poglavlje 2.2.), „nije propisano koja prava i interese stranke mogu s uspjehom štititi i koje prigovore iznositi.“⁶¹ Stoga odgovor na to pitanje pronalazimo u „upravnoj i upravnosudskoj praksi te praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske“⁶², a doseg

⁵⁴ Ustavni sud Republike Hrvatske, poslovni broj: U-III/4644/2017 od 18. travnja 2019.

⁵⁵ Ustavni sud Republike Hrvatske, poslovni broj: U-III/2541/2004 od 23. rujna 2004.

⁵⁶ Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, Narodne novine br. 90/2011, 86/2012.

⁵⁷ Čl. 1. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (2011).

⁵⁸ Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, Narodne novine br. 86/2012, 143/2013, 65/2017, 14/2019.

⁵⁹ Čl. 5. st. 1. ZoPNIZ-a glasi: „Pod uvjetima i u postupku propisanom ovim Zakonom ozakonjuje se nezakonito izgrađena zgrada koja je izgrađena u skladu s prostornim planom koji važi na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, odnosno na dan podnošenja zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju ili na dan donošenja rješenja o izvedenom stanju ako je to povoljnije za podnositelja zahtjeva te nezakonito izgrađena zgrada koja je izgrađena protivno tom planu, ako njezino ozakonjenje nije isključeno člankom 6. ovoga Zakona.“

⁶⁰ Prema čl. 141. st. 1. ZPU-a te čl. 115. st. 1. ZG-a.

⁶¹ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 694.

⁶² Held, Šikić, *op. cit.* (bilj. 16), str. 82.

zaštite prava i interesa stranaka ispituju stručnjaci iz područja upravnog prava.⁶³ Ovo pitanje je utoliko važno i zato što navedene osobe nemaju položaj stranke u postupku inspekcijskog nadzora građevinske inspekcije, pa jednom kada gradnja započne ili je građevina već izgrađena vlasnik i nositelj drugog stvarnog prava na susjednoj nekretnini, ukoliko smatraju da se radi o nezakonitoj gradnji, mogu se obratiti građevinskoj inspekciji jedino kao podnositelji predstavke (vidi *infra* Poglavlje 4.2.1.).

„Nisu svi prigovori stranaka u postupku izdavanja lokacijske odnosno građevinske dozvole ograničeni na protivljenje zahvatu. Stranke su često svjesne da svojim protivljenjem ne mogu osujetiti planirani zahvat pa pokušavaju da se zahvat izvede tako da što manje šteti njihovim pravima i interesima.“⁶⁴ Tako Žagar navodi „da vlasnici susjednih nekretnina u vezi sa standardom i kvalitetom života i stanovanja kao što su pogled, privatnost, tišina, mir i slično, nemaju i ne mogu steći nikakva prava na temelju kojih bi druge mogli spriječiti da pod istim uvjetima grade u skladu s prostornoplanskom dokumentacijom i mjerodavnim propisima.“⁶⁵ S navedenim stajalištem slažu se Held i Šikić „pod pretpostavkom da se radi o zakonitoj gradnji – jer pravna zaštita u slučaju nezakonite gradnje za vlasnike susjednog zemljišta može u potpunosti biti isključena iz dva razloga, a jedan od njih se odnosi na činjenicu da vlasnici susjednog zemljišta nemaju pravni interes za sudjelovanje u inspekcijskom postupku.“⁶⁶

Člankom 125. st. 1. t. 7. ZPU-a propisano je da se „lokacijska dozvola izdaje za građenje na zemljištu, odnosno građevini za koje investitor nije riješio imovinskopravne odnose.“ „U upravnosudskoj praksi prevladava stav da se u postupku izdavanja lokacijske dozvole niti ne razmatraju prigovori stranaka koji se odnose na neriješene imovinskopravne odnose ili na povredu vlasništva i drugih imovinskih prava na zemljištu do koje bi moglo doći gradnjom sukladno lokacijskoj dozvoli.“⁶⁷ „Imovinskopravni odnosi rješavaju se u postupku izdavanja građevinske dozvole odnosno u nekom drugom sudskom postupku“⁶⁸, a „stranke u postupku

⁶³ Tako: Held, Šikić, *op. cit.* (bilj. 16), str. 69-86; Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 687-710; Josipović, *op. cit.* (bilj. 42), str. 87-113.

⁶⁴ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 694.

⁶⁵ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 701.

⁶⁶ „Drugi razlog nalazimo kod utvrđivanja građevne čestice na zemljištu koje je već izgrađeno, a u slučaju kada relevantni prostorni plan sadržava samo građevnu česticu na način da je definira samo kao neizgrađenu česticu. Tada vlasnici susjednog zemljišta zapravo ne mogu imati pravni interes jer je riječ o čestici na kojoj se već gradi ili je sagrađena građevina, dakle nije riječ o neizgrađenom dijelu zemljišta.“ Held, Šikić, *op. cit.* (bilj. 16), str. 79.-80.

⁶⁷ Josipović, *op. cit.* (bilj. 42), str. 92. Vidi također i primjere prigovora koji se ne prihvaćaju u postupku izdavanja lokacijske dozvole te sudsku praksu.

⁶⁸ Josipović, *op. cit.* (bilj. 42), str. 93.

izdavanja lokacijske dozvole sudjeluju samo radi zaštite svojih prava i interesa koji su isključivo vezani za izdavanje lokacijske dozvole sukladno važećim propisima i dokumentima prostornog uređenja.⁶⁹ Međutim, tada, „ako nema mjesta drugoj zaštiti vlasničkih prava, nema smisla ni potrebe niti da se u tim postupcima vlasnika nekretnina, a i nositelja drugih stvarnih prava, određuje strankom.“⁷⁰ Josipović smatra da se „otklanjanje bilo kakvog upuštanja u razmatranje prigovora vezanih za zaštitu vlasništva i drugih stvarnih prava u postupcima izdavanja lokacijske dozvole ipak čini pretjeranim formalizmom utemeljenim na isključivo gramatičkom tumačenju odredbi ZPU-a o aktima kojima se provode prostorni planovi.“⁷¹

Kada je riječ o postupku izdavanja građevinske dozvole, Josipović ističe: „Pravila koja u Zakonu o gradnji uređuju dokazivanje pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole⁷² ne osiguravaju da će se u svakom slučaju gradnja dopustiti samo investitoru koji zaista na zemljištu ima pravo koje ga ovlašćuje da gradi ili poduzima neki drugi zahvat u prostoru. Svi slučajevi u kojima se građevinska dozvola izdaje na temelju isprava o dokazu pravnog interesa, koje nisu ujedno i isprave kojima se po propisima stvarnog prava dokazuje vlasništvo, pravo građenja ili drugo pravo koje daje ovlasti za građenje, potencijalno predstavljaju izvor novih imovinskopravnih sporova i/ili nastavak već započetih.“⁷³

„Prava i interesi vlasnika nekretnine koja graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska odnosno građevinska dozvola štite se i priznaju naj snažnije ako je vlasništvo na susjednoj nekretnini povezano s pravom služnosti na predmetnoj nekretnini, odnosno ako je susjedna nekretnina u odnosu na predmetnu nekretninu povlasna nekretnina, u kojem slučaju će investitor morati ustuknuti pred pravima vlasnika susjedne nekretnine.“⁷⁴

„Tako je primjerice u odluci Ustavnog suda U-III-2446/2021 od 20. siječnja 2022. navedeno da nije točno da vlasnik susjednog zemljišta nema mogućnost nikakve zaštite jer on svoja prava može zaštititi kroz institute građanskog prava.“ Held, Šikić, *op. cit.* (bilj. 16), str. 80.

⁶⁹ Josipović, *op. cit.* (bilj. 42), str. 93.

⁷⁰ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 705.

⁷¹ Josipović, *op. cit.* (bilj. 42), str. 100.

⁷² Čl. 109. ZG-a.

⁷³ Josipović, *op. cit.* (bilj. 42), str. 109.

⁷⁴ Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 705.

3. INSPEKCIJSKI NADZOR

3.1. Pojam inspekcijskog nadzora

„Ustrojstvo i poslovi državne uprave i način njihovog obavljanja, uređeni su organskim zakonom – Zakonom o sustavu državne uprave.“⁷⁵ Tako je i inspekcijski nadzor organizacijski određen Zakonom o sustavu državne uprave, te Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave⁷⁶ i Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave,⁷⁷ kojima je ustrojen Državni inspektorat u obliku državne upravne organizacije, kao središnji državni ured. Poslovi inspekcijskog nadzora od 1. travnja 2019. godine uređeni su Zakonom o Državnom inspektoratu.

Zakon ne daje definiciju o tome što je inspekcija, ali ono što je zajedničko određenjima na leksikografskoj i doktrinarnoj razini „jest to da se radi o nadzornom tijelu koje u skladu s povjerenim mu poslovima državne uprave, kod određenih subjekata poslovanja, nadzire primjenu propisa, uz ovlast za poduzimanje određenih mjera ako utvrdi povredu propisa“.⁷⁸

Spomenutim zakonodavstvom inspekcijski nadzor prošao je kroz značajne organizacijske promjene u odnosu na dotadašnje uređenje. Posebno značajna novina je „integracija inspekcijskih službi koje nadziru poslovne subjekte u jednom tijelu, Državnom inspektoratu,“⁷⁹ a među kojima je i građevinska inspekcijska služba. Naime, „Državni inspektorat kao tijelo državne uprave za specijalizirano provođenje inspekcijskog nadzora bio je ustrojen od 1999. godine do 2014. godine kada je ukinut“⁸⁰ te je inspekcijski nadzor bio uređen posebnim zakonima koji su uređivali rad pojedinih inspekcija, a organizacijski su pojedine inspekcijske službe „bile „razasute“ po nadležnim ministarstvima“.⁸¹ Ponovnim ustrojem Državnog inspektorata i koncentracijom inspekcijskih službi pri takvom jedinstvenom tijelu državne uprave „značajno je smanjena fragmentiranost u obavljanju

⁷⁵ Vlada Republike Hrvatske, *Nacrt konačnog prijedloga zakona o sustavu državne uprave*, 2019., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/O%C5%BEujak/149%20sjednica%20VRH/149%20-%201.docx>, stranica posjećena 23. lipnja 2023.

⁷⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, Narodne novine, br. 93/2016, 104/2016, 116/2018, 127/2019.

⁷⁷ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, br. 85/2020, 21/2023.

⁷⁸ Stipičić, *op. cit.* (bilj. 7), str. 144. i 145.

⁷⁹ Džinić, Lopižić, *op. cit.* (bilj. 2), str. 181.

⁸⁰ *Ibid.* (bilj. 2), str. 182.

⁸¹ Staničić, F., *Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2, 2019., str. 64.

inspekcijskih poslova⁸² koja omogućuje bolju koordinaciju i veću koherentnost u djelovanju inspekcijskih službi.⁸³ „Tako je danom stupanja na snagu Zakona o državnom inspektoratu prestalo važiti više zakona,⁸⁴ s iznimkom Zakona o građevinskoj inspekciji⁸⁵ čiju primjenu članak 136. ZDI-a isključuje, osim u postupcima koji su započeli prema odredbama tog Zakona.“⁸⁶

Osim određenih izuzetaka, „teritorijalno su inspekcijske službe koncentrirane pri pet područnih ureda sa sjedištem u Osijeku, Splitu, Rijeci, Varaždinu i Zagrebu“.⁸⁷ „Za obavljanje poslova iz djelokruga Državnog inspektorata ustrojeni su središnji ured u Zagrebu, područni uredi i ispostave područnih ureda.“⁸⁸ „Radom Državnog inspektorata upravlja, kao državni dužnosnik imenovan i odgovoran Vladi Republike Hrvatske na vrijeme od 5 godina, glavni državni inspektor.“⁸⁹

3.2. Dužnosti i ovlasti u provođenju inspekcijskog nadzora

Dužnosti i ovlasti u provođenju inspekcijskog nadzora propisane su Zakonom o sustavu državne uprave i Zakonom o Državnom inspektoratu. Inspekcijski nadzor prema Zakonu o sustavu državne uprave (u daljnjem tekstu: ZSDU) u čl. 21. st. 1. „obuhvaća nadzorne postupke kojima se provodi izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba radi utvrđivanja činjenica te poduzimanje propisanih mjera i radnji kako bi se utvrđeno stanje i poslovanje uskladilo zakonom i drugim propisima“.

Neposredni provoditelji inspekcijskog nadzora prema ZSDU su „službene osobe ovlaštene sukladno posebnom zakonu – inspektori“,⁹⁰ koji su ovlaštene, „u skladu sa zakonom i drugim propisima, pregledati i poslovne prostore i spise, zgrade i druge građevine, predmete, robu i druge stvari kod nadziranih osoba, saslušati pojedine osobe u upravnom postupku, zatražiti i pregledati isprave na temelju kojih se može utvrditi identitet osoba, kao i obavljati druge

⁸² Djelokrug Državnog inspektorata vidi u čl. 3. Zakona o Državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021.

⁸³ Džinić, Lopižić, *op. cit.* (bilj. 2), str. 183.

⁸⁴ Zakon o sanitarnoj inspekciji, Narodne novine, br. 113/2008, 88/2010; Zakon o inspekcijama u gospodarstvu, Narodne novine, br. 14/2014, 56/2016; Zakon o turističkoj inspekciji, Narodne novine, br. 19/2014; Zakon o inspektoratu rada, Narodne novine, br. 19/2014; Zakon o izmjenama Zakona o rudarstvu, Narodne novine, br. 14/2014.

⁸⁵ Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine, br. 153/2013, 115/2018.

⁸⁶ Staničić, *op. cit.*, (bilj. 81), str. 63. i 64.

⁸⁷ Džinić, Lopižić, *op. cit.*, (bilj. 2), str. 181. i 183.

⁸⁸ Čl. 29. st. 1. Zakona o državnom inspektoratu.

⁸⁹ Čl. 30. st. 1. i 2. Zakona o državnom inspektoratu.

⁹⁰ Čl. 21. st. 2. ZSDU-a.

radnje u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora⁹¹. „Inspektor ima pravo i obvezu poduzeti mjere i radnje, ako prilikom inspekcijskog nadzora utvrdi povredu zakona ili drugog propisa:

- narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka, odnosno nepravilnosti u određenom roku
- podnijeti optužni prijedlog protiv počinitelja prekršaja
- podnijeti kaznenu prijavu protiv počinitelja kaznenih djela
- poduzeti i druge mjere i radnje za koje je posebnim zakonom ovlašten.

Inspektor je odgovoran kako za propuštanje poduzimanja mjera i radnji koje ima obvezu poduzeti, tako i za prekoračenje propisanih ovlasti.⁹² S druge strane, i subjekti nadzora imaju obvezu „omogućiti obavljanje nadzora i osigurati uvjete za neometan rad inspektora“.⁹³

Dužnosti i ovlasti inspektora Zakon o Državnom inspektoratu (u daljnjem tekstu ZDI) propisuje u trećem dijelu, u člancima 53. – 125. U prvom poglavlju propisane su zajedničke odredbe, a u drugom poglavlju propisane su posebne odredbe o inspekcijskom nadzoru za pojedino područje nadzora (tako za tržišnu inspekciju, sanitarnu, poljoprivrednu, šumarsku, turističku, građevinsku, inspekciju zaštite okoliša i druge).

„Inspektor je u obavljanju inspekcijskog nadzora samostalan te vodi postupak, donosi upravne akte i poduzima mjere u okviru prava, obveza i ovlasti utvrđenih zakonom i drugim propisima.“⁹⁴ „Samostalnost u postupanju je općenito pretpostavka za mogućnost učinkovitog djelovanja tijela državne uprave, ali je i pravo nadležnog tijela da vodi postupak i odlučuje samostalno u okviru vlastite nadležnosti, ne pokoravajući se pritom nikakvim utjecajima sa strane.“⁹⁵

„Prilikom provođenja inspekcijskog nadzora inspektor je dužan službeno svojstvo, identitet i ovlasti dokazati službenom iskaznicom i značkom, te postupati u skladu s posebnim propisima kojima se uređuje zaštita i tajnost podataka i informacijska sigurnost.“⁹⁶

Odredbe o pokretanju postupka i druge odredbe o postupanju inspektora analiziraju se u dijelu rada o postupanju građevinskog inspektora.

⁹¹ Čl. 23. ZSDU-a.

⁹² Čl. 25. ZSDU-a.

⁹³ Staničić, *op. cit.* (bilj. 81), str. 64.

⁹⁴ Čl. 54. ZDI-a.

⁹⁵ Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002. str. 406.

⁹⁶ Čl. 53., 56. ZDI-a.

4. GRAĐEVINSKA INSPEKCIJA

4.1. Načela, djelokrug, uvjeti za obavljanje inspekcijskih poslova građevinskih inspektora, ovlasti i dužnosti građevinske inspekcije

Građevinska inspekcija uređena je Zakonom o Državnom inspektoratu i Zakonom o građevinskoj inspekciji koji se primjenjuje za postupke koji su pokrenuti prije stupanja na snagu ZDI-a (vidi *supra* Poglavlje 3.1.), te pravilnicima i naputcima donesenim na temelju ZDI-a.

„Građevinski inspekcijski nadzor obavlja se radi zaštite javnog interesa⁹⁷ po službenoj dužnosti na temelju mjesečnih planova rada i sukladno prioritetima određenim u godišnjem programu rada Državnog inspektorata.“⁹⁸ „Godišnji program rada i plan rada građevinske inspekcije izrađuju se na temelju obavljenih poslova građevinske inspekcije u prethodnoj i očekivane građevne aktivnosti u tekućoj godini, te procjene stanja i drugih pojava koje utječu na zakonitost gradnje.“⁹⁹ „Cilj je upravnog postupka da se u rješavanju upravne stvari dođe do materijalne istine i da se pritom adekvatno zaštite kako prava i interesi stranaka tako i općedruštveni interesi“¹⁰⁰. Stoga je i građevinski inspektor u svom postupanju dužan strogo se pridržavati osnovnih načela propisanih Zakonom o općem upravnom postupku, sukladno čl. 81. st. 1. ZDI prema kojem se „na postupak inspektora koji nije uređen odredbama ZDI primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuje opći upravni postupak, prekršajni postupak te odredbe drugih posebnih propisa“. Zakon o općem upravnom postupku u temeljnim odredbama u člancima 5. – 14. uređuje sljedeća „načela rješavanja u upravnoj stvari: 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

⁹⁷ „Javni interes u inspekcijskim predmetima znači to da poslove inspekcijskog nadzora organizira Republika Hrvatska, zakonom utemeljujući tijela za provedbu tog nadzora, da se ti poslovi obavljaju po službenoj dužnosti, uz zakonom, ne i nižim pravnim aktom propisane iznimke te da je zaštita stranaka u inspekcijskom postupku besplatna.“ Stipić, *op. cit.* (bilj. 7), str. 145.

⁹⁸ Čl. 103. ZDI-a: „Prioriteti građevinske inspekcije za planiranje i obavljanje nadzora su:

- građenje u tijeku u posebno zaštićenim područjima
- građenje u tijeku izvan građevinskih područja i/ili protivno planiranoj namjeni
- građenje javnih zgrada i građevina (škole, vrtići, bolnice, trgovački centri, hoteli, prometnice i drugo)
- građenje višestambenih i stambeno-poslovnih zgrada
- gradilišta odnosno građevine na kojima je građenje u tijeku. Iznimno, izvanredni nadzori se obavljaju žurno u slučajevima opasnosti za život ljudi i stabilnost građevina.“

⁹⁹ Naputak o načinu rada građevinske inspekcije, Narodne novine, br. 46/2020, 80/2020.

¹⁰⁰ Borković, *op. cit.* (bilj. 95), str. 402.

stranke na pravni lijek, načelo zaštite stečenih prava stranaka, načelo službene uporabe jezika i pisma.“¹⁰¹ (više o odnosu ZDI i ZUP vidi *infra* Poglavlje 4.2.)

„Poslovi građevinske inspekcije podrazumijevaju obavljanje inspekcijskog nadzora provedbe zakona i drugih propisa kojima se uređuje (izuzev građevina čije građenje prema posebnom propisu nadziru druge inspekcije, upravna tijela jedinica lokalne i područne samouprave te nadzorne službe javnih ustanova):

- građenje građevina
- uporaba građevina i održavanje građevina
- provedba stručnog nadzora građenja za koje je potreban akt za građenje, kao i građevina odnosno izvođenje radova koji se grade odnosno izvode bez građevinske dozvole
- poduzimanje mjera u slučajevima nezakonitog građenja, uključujući i poslove izvršenja inspekcijskih rješenja putem treće osobe
- obavljanje i drugih inspekcijskih poslova sukladno posebnom zakonu.“¹⁰²

Zakon građevinske inspektore dijeli u četiri položaja: „viši građevinski inspektor – specijalist, viši građevinski inspektor, građevinski inspektor i građevinski inspektor II. vrste“¹⁰³. Za svaki pojedini položaj ZDI propisuje ispunjenje određenih uvjeta za obavljanje inspekcijskih poslova.¹⁰⁴ Građevinski inspektor „postupa u okviru prava, obveza i ovlasti utvrđenih odredbama ZDI-a i drugih propisa“¹⁰⁵ kojima je uređeno područje gradnje i građevinska inspekcija.¹⁰⁶

¹⁰¹ Više o svakom pojedinom načelu vidi Borković, *op. cit.* (bilj. 95), str. 402.-408.

¹⁰² Čl. 25. ZDI-a.

¹⁰³ Čl. 49. ZDI-a.

¹⁰⁴ Prema čl. 49. ZDI uvjeti su: „ispunjenje uvjeta za prijam u državnu službu, odgovarajuća razina obrazovanja iz određenih područja tehničkih znanosti, polja: građevinarstvo, arhitektura, urbanizam i geotehnika, radno iskustvo na odgovarajućim poslovima i/ili na najslabijim poslovima inspekcijskog nadzora provedbe propisa iz čl. 25. ZDI, položen državni stručni ispit, položen stručni ispit za obavljanje poslova graditeljstva, poznavanje rada na računalu, položen vozački ispit B kategorije.“

¹⁰⁵ Čl. 54. st. 1. ZDI-a.

¹⁰⁶ Uz dosad navedene, neki od propisa su: Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019; Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 98/2019; Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 20/2018, 115/2018, 98/2019, 57/2022; Zakon o naseljima, Narodne novine, br. 39/2022; Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19; Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, Narodne novine, br. 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 44/17, 90/18, 32/20, 62/20, 117/21, 114/22; Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, Narodne novine, br. 86/2012, 143/2013, 65/2017, 14/2019; Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, Narodne novine, br. 78/2015, 118/2018, 110/2019; Zakon o građevnim proizvodima, Narodne novine, br. 76/2013, 30/2014, 130/2017, 39/2019, 118/2020; Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017, 34/2018; Pravilnik o načinu provedbe stručnog nadzora građenja, uvjetima i načinu vođenja građevinskog dnevnika te o sadržaju završnog izvješća nadzornog inženjera, Narodne novine, br. 131/2021;

4.2. Postupak inspekcijskog nadzora građevinskog inspektora kao poseban upravni postupak

„Upravni postupak skup je postupovnih pravila kojima je propisan način postupanja upravnih tijela kada primjenom materijalnih propisa na konkretno činjenično stanje u upravnoj stvari odlučuju o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinih osoba. Dakle, upravna tijela vode upravni postupak kada u nekoj upravnoj stvari jednostrano i autoritativno odlučuju o konkretnom pravu, obvezi ili pravnom interesu neke osobe.“¹⁰⁷

U Republici Hrvatskoj je opći upravni postupak uređen ZUP-om te je u čl. 3. st. 1. utvrđena „namjera opće primjene procesnih pravila ZUP-a u svim upravnim stvarima. Smisao takve odredbe je da i u različitim upravnim područjima moraju vrijediti ista pravna pravila, čime se osigurava pravna sigurnost stranaka u postupku.“¹⁰⁸ „Međutim, upitno je može li svrhovitost tih općih procesnih odredaba biti potpuna za sva upravna područja.“¹⁰⁹ Stoga, u istoj odredbi u drugoj rečenici ZUP dopušta da se „pojedina pitanja upravnog postupka zakonom urede drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a“. Temeljem te odredbe uređeni su posebni upravni postupci, pa tako i postupak uređen odredbama ZDI.

Zakoni koji uređuju posebne upravne postupke kao *leges speciales* u odnosu na ZUP kao *lex generalis* ne moraju biti suglasni sa ZUP-om, ipak se smatra da posebni postupci moraju biti u suglasnosti s temeljnim odredbama ZUP-a (Prvi dio, Glava I-V, čl. 1.-39.).¹¹⁰ Na takav odnos upućuje i čl. 81. st. 1. ZDI prema kojem se „na postupak inspektora koji nije uređen odredbama ZDI primjenjuju odredbe propisa kojima se uređuje opći upravni postupak“.¹¹¹ Međutim, pojedine odredbe zakona koji uređuju posebne upravne postupke odstupaju od

Naputak o načinu rada građevinske inspekcije, Narodne novine, br. 46/2020, 80/2020; prostorni planovi državne, područne (regionalne) i lokalne razine.

¹⁰⁷ Đerđa, D., *Osnove upravnog prava Europske unije*, Rijeka: Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, 2012., str. 125

¹⁰⁸ Britvić Vetma, B., Pičuljan, N., *Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 3-4, 2016., str. 43.

¹⁰⁹ Borković, *op. cit.*, (bilj. 95), str. 410.

¹¹⁰ Ofak, L., *Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima*, Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 14(4), 2014., str. 991.; Vitez Pandžić, M., *Stranka u postupku ishoda građevinske dozvole*, Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 19(2), 2019., str. 308.-309.

¹¹¹ Stipičić, *op. cit.* (bilj. 7), str. 149.-150. navodi: „Prilikom obavljanja pojedinih radnji u tijeku inspekcijskog nadzora, kao i pri određivanju upravnih mjera, dolazi do specifičnih procesnih situacija koje se ne susreću u drugim upravnim poslovima. Stoga, u nedostatku posebnih pravila za postupanje inspektora, ove specifičnosti zahtijevaju da inspektori u svom praktičnom radu, čuvajući smisao pravila ZUP-a, primjene ta pravila na način koji će istodobno osigurati i zakonitost i uspjeh postupka.“

temeljnih odredbi ZUP-a, a naročito su značajne „odredbe kojima se ograničava pravni položaj stranke u posebnim upravnim postupcima“¹¹² (više o tome *infra* Poglavlje 4.3.).

Dakle, razlog da se upravni postupak u pojedinom upravnom području uredi na poseban način jest potreba samog upravnog područja, i zakonodavac u ZUP-u tu potrebu prepoznaje i dopušta njihovo uređenje „svrsishodnijim pravilima drugačijim od pravila općeg upravnog postupka“.¹¹³ Uspoređujući aktualni čl. 3. st. 1. ZUP-a s čl. 2. ZUP-a iz 1991. godine¹¹⁴ koji kao ograničenje navodi da „posebno propisivanje ne smije biti protivno načelima ZUP-a“, vidljiva je „intencija zakonodavca da u što većoj mjeri suzi prostor primjene posebnih upravnih postupaka“.¹¹⁵

4.2.1. Pokretanje postupka inspekcijskog nadzora građevinskog inspektora

Postupak inspekcijskog nadzora građevinskog inspektora Zakon o državnom inspektoratu uređuje u svom prvom dijelu (Uvodne odredbe) čl. 1. i 2., u drugom dijelu (Djelokrug, upravljanje i unutarnje ustrojstvo te uvjeti za obavljanje inspekcijskih poslova) čl. 2. – 4. , 25., 29., 30. i 49., u trećem dijelu (Dužnosti i ovlasti inspektora) u prvom poglavlju (Zajedničke odredbe) čl. 53. – 81. i drugom poglavlju u odjeljku VIII. (Posebne odredbe o inspekcijskom nadzoru građevinskog inspektora) čl. 100. – 123. te u četvrtom (Prekršajne odredbe) i petom dijelu (Prijelazne i završne odredbe).

Nadležnost za rješavanje u upravnim stvarima iz područja primjene ZDI-a određena je člankom 69.¹¹⁶ „U prvom stupnju nadležni su inspektori Državnog inspektorata raspoređeni na radna mjesta u područnim uredima i ispostavama područnih ureda Državnog inspektorata te iznimno, prema potrebi, inspektori raspoređeni na radna mjesta u središnjem uredu Državnog inspektorata (osim inspektora raspoređenih na radna mjesta u unutarnjoj ustrojstvenoj jedinici za drugostupanjski postupak).“¹¹⁷ U st. 3. je određeno da „drugostupanjski postupak vodi nadležna unutarnja ustrojstvena jedinica za drugostupanjski upravni postupak u središnjem uredu Državnog inspektorata“ (st. 3. se ne odnosi na rješenje

¹¹² Ofak, *loc. cit.* (bilj. 110).

¹¹³ Ofak, *op. cit.* (bilj. 110), str. 989.

¹¹⁴ Čl. 5. Zakona o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 53/1991.

¹¹⁵ Ofak, *op. cit.* (bilj. 110), str. 989. i 991.

¹¹⁶ Stipić, M., *Sporna pitanja o uređenju pravne zaštite protiv pojedinačnih akata inspekcijskih tijela*, Hrvatska pravna revija, br. 07-08, 2020., str. 29.-30. „Članak 69. ZDI ima naziv „Upravni postupci“ koji u cijelosti ne odgovara njegovu sadržaju. Primjereniji bi naziv članka bio rješavanje upravne stvari, ili još određenije, rješavanje u inspekcijskim stvarima, jer je predmet ovog članka uređenje rješavanja upravne stvari u inspekcijskom postupku i odlučivanje u inspekcijskim predmetima u pravom i drugom stupnju.“

¹¹⁷ Čl. 69. st. 1. i 2. ZDI-a.

koje donosi građevinski inspektor jer čl. 106. st. 5. isključuje mogućnost podnošenja žalbe – vidi *infra* Poglavlje 4.7.)

U čl. 40. ZUP-a određeno je da se „upravni postupak pokreće na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti“. ZDI u čl. 103. određuje da „građevinski inspektor postupak inspeksijskog nadzora pokreće po službenoj dužnosti i to na temelju mjesečnih planova rada i sukladno prioritetima određenim u Godišnjem programu rada Državnog inspektorata.“ To znači da zainteresirana osoba može samo inicirati pokretanje postupka inspeksijskog nadzora, npr. slanjem predstavke, a ne može sama podnošenjem zahtjeva pokrenuti postupak. Iz navedene odredbe ujedno proizlazi da su radnje koje poduzimaju i postupci koje pokreću građevinski inspektori prvenstveno oni koji su određeni mjesečnim planovima rada.

Prema čl. 42. ZUP-a „postupak se pokreće po službenoj dužnosti kad je to propisano zakonom ili je nužno radi zaštite javnog interesa. Kod ocjene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti javnopravno tijelo uzet će u obzir predstavke, odnosno druge obavijesti koje upućuju na potrebu zaštite javnoga interesa.“ U čl. 46. Ustava Republike Hrvatske¹¹⁸ propisano je da „svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor“. „Ta tijela nisu u obvezi izjasniti se o podnesenoj predstavi u formalnom postupku, nego samo u odgovoru podnositelju predstave. Posljedica toga je da podnositelj predstave nema položaj stranke iako bi slijedom navoda sadržanih u predstavi došlo do pokretanja upravnog postupka po službenoj dužnosti.“¹¹⁹ Tako Visoki upravni sud Republike Hrvatske u rješenju posl. broj Usž-436/2017-2,¹²⁰ kojim odbija žalbu kao neosnovanu i potvrđuje rješenje Upravnog suda u R., poslovni broj: Usi-11/16-2 od 23. studenog 2016., navodi sljedeće: „Iz podataka spisa predmeta neprijeporno proizlazi da je žalitelj inicirao provođenje inspeksijskog postupka međutim, u tom postupku on nije sudjelovao kao stranka, niti je bio stranka u upravnom sporu u kojem je donesena presuda čije izvršenje zahtijeva. Iz navedenih razloga, pravilna je ocjena prvostupanjskog suda prema kojoj žalitelj nije ovlašten zahtijevati izvršenje pravomoćne presude.“ (više o strankama u posebnim upravnim postupcima vidi *infra* Poglavlje 4.3.)

¹¹⁸ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine; br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.

¹¹⁹ Rajko, A., *Pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti povodom predstave (članak 42. Zakona o općem upravnom postupku)*, 2021., <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2021B1533>, str. 1. i 2., stranica posjećena 12.5.2023.

¹²⁰ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž-436/2017-2 od 15. veljače 2017.

Prema čl. 58. ZDI „zaprimljene predstavke u kojima su navedeni podaci o prijavitelju (ime i prezime te adresa stanovanja), a kojima se ukazuje na postupanja protivna propisima mogu se koristiti kao povod za obavljanje inspekcijskog nadzora. Ako inspektor povodom zaprimljene predstavke obavi inspekcijski nadzor, podnositelja će u pisanom obliku obavijestiti o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim mjerama.“ Na internetskim stranicama Državnog inspektorata nalaze se i „Upute prijaviteljima“¹²¹ te je moguće preuzeti „Obrazac prijave“.

„O početku obavljanja inspekcijskog nadzora inspektor može obavijestiti odgovornu osobu nadzirane pravne osobe i fizičku osobu, osim ako smatra da bi obavještanje umanjilo učinkovitost provedbe inspekcijskog nadzora.“¹²² U vezi s tim se postavlja pitanje trenutka pokretanja upravnog postupka inspekcijskog nadzora. Prema čl. 40. st. 3. ZUP-a „kad se postupak pokreće po službenoj dužnosti, postupak se smatra pokrenutim kad službena osoba u javnopravnom tijelu poduzme bilo koju radnju sa svrhom vođenja postupka po službenoj dužnosti“. S druge strane čl. 103. st. 3. ZDI određuje da je „građevinski inspektor, kada u provedbi inspekcijskog nadzora utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, obvezan po službenoj dužnosti pokrenuti upravni postupak i narediti odgovarajuće inspekcijske mjere u skladu s ovim Zakonom.“ Kada se uspoređi s odredbom ZUP-a, odredba ZDI-a može se protumačiti na način da su inspektori ovlašteni provoditi određene „prethodne radnje“ utvrđivanja povrede propisa, a koje ne bi bile radnje vođenja upravnog postupka. Jednako tako i čl. 4. Naputka o načinu rada građevinske inspekcije¹²³ određuje „kad u nadzoru inspektor utvrdi da se pristupilo građenju bez građevinske dozvole odnosno glavnog projekta, utvrđuje samo činjenice s obzirom na izvedene radove i sudionike u gradnji, te pokreće po službenoj dužnosti upravni postupak i naređuje odgovarajuće inspekcijske mjere u skladu sa Zakonom“. Postavlja se pitanje u kakvom bi onda svojstvu i u kojem postupku građevinski

¹²¹ „1. Građevinski inspektori inspekcijske nadzore provode po službenoj dužnosti, a ne po prijavama.

2. Građevinski inspektori inspekcijske nadzore provode prema mjesečnim planovima rada.

3. Mjesečni planovi rada prema propisanim prioritetima građevinske inspekcije za planiranje i obavljanje inspekcijskih nadzora.

4. Prijava mogućeg nezakonitog građenja može se podnijeti poštom osobno u bilo kojem uredu Državnog inspektorata na području Republike Hrvatske na obrascu prijave koja se popunjava i predaje u pisarnicu ili na zapisnik dežurnom građevinskom inspektoratu prijavom na web stranici Državnog inspektorata <https://dirh.gov.hr/podnosenje-prijava/83>.

5. Informacije o mogućem nezakonitom građenju mogu se dojaviti telefonski.

6. Podnesena prijava mogućeg nezakonitog građenja ne znači da će inspekcijski nadzor iz nadležnosti građevinske inspekcije biti obavljen.

7. ...“ <https://dirh.gov.hr/o-drzavnom-inspektoratu-9/ustrojstvo-77/18-sektor-za-nadzor-gradjenja/uputa-prijaviteljima/167>, stranica posjećena 2. lipnja 2023.

¹²² Čl. 59. ZDI-a.

¹²³ Naputak o načinu rada građevinske inspekcije, Narodne novine, br. 46/2020, 80/2020.

inspektor utvrđivao činjenice koje je ovlašten i dužan utvrđivati provodeći inspekcijski nadzor. Autorica smatra da se radi o radnjama kojima je svrha vođenje upravnog postupka po službenoj dužnosti. Sukladno tome i sve radnje koje je građevinski inspektor ovlašten poduzeti prema čl. 101. ZDI-a u svrhu utvrđivanja činjenica su također radnje vođenja upravnog postupka.¹²⁴ Dakle, poduzimanje bilo koje radnje od strane inspektora jest poduzimanje radnje sa svrhom vođenja upravnog postupka inspekcijskog nadzora. Tako građevinski inspektor, od ulaska na gradilište, zahtijevanja od investitora da privremeno obustavi rad radi utvrđivanja činjeničnog stanja, zahtijevanja predaje dokumentacije i pregledavanja iste, traženja nalaza i mišljenja sudskog vještaka te napokon do izricanja upravne mjere rješenjem, ako utvrdi povredu propisa koje je ovlašten nadzirati, svaku tu pojedinu radnju poduzima u okviru upravnog postupka inspekcijskog nadzora. Donošenje rješenja i kontrola njegova izvršenja su radnje inspektora kojima se inspekcijski nadzor u upravnom postupku „samo“ završava.¹²⁵ Naposljetku, nezakonite radnje inspektora bile bi od utjecaja na zakonitost samog rješenja, stoga stranka može u upravnom sporu osporavati zakonitost rješenja pozivajući se na takve nezakonite radnje i time ujedno tvrditi da upravni postupak nije zakonito i pravilno proveden (više o pravnim lijekovima *infra* Poglavlje 4.7.).

4.3. Stranka u općem i posebnim upravnim postupcima

O odnosu ZUP-a i ZDI-a već je bilo riječi u poglavlju „Postupak inspekcijskog nadzora građevinskog inspektora kao poseban upravni postupak“ (vidi *supra* Poglavlje 4.2.) te je istaknuta problematika nesuglasja odredbi o posebnom upravnom postupku uređenog u ZDI-u s temeljnim odredbama ZUP-a. Takvo nesuglasje posebno dolazi do izražaja u načinu na koji stranku u postupku određuju propisi koji uređuju posebne upravne postupke. Za potrebe ovog rada analizirat će se odredbe ZUP-a kojima se određuje stranka u općem upravnom postupku te odredbe ZDI-a, na koje je stavljen poseban naglasak, ZG-a, i ZPU-a, a kojima se određuje stranka u posebnim upravnim postupcima.

„Utvrđujući pojam stranke u upravnom postupku, teorija i pozitivno zakonodavstvo trebalo bi taj pojam definirati u formalnom smislu. Materijalno definiranje pojma stranke izbjegava se zbog opasnosti da tako utvrđenim pojmom dođe do isključivanja i nepriznavanja položaja stranke osobama koje bi stvarno mogle imati takav položaj. Stoga i ZUP u čl. 4. okvirno određuje stranku kao fizičku ili pravnu osobu na zahtjev koje je pokrenut postupak,

¹²⁴ Više o tome vidi *infra* Poglavlje 4.4.1.

¹²⁵ Stipičić, *op. cit.* (bilj. 7), str. 145. Također u istom radu navodi: „Inspekcijski nadzor u upravnom postupku se završava donošenjem rješenja i kontrolom njegova izvršenja.“

protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa¹²⁶ ima pravo sudjelovati u postupku.“¹²⁷ „Kako se u upravnom postupku odlučuje o pravima i obvezama nekih osoba koje nisu niti fizičke niti pravne, u st. 2. izričito propisuje da stranka može biti i tijelo državne uprave te drugo državno tijelo, tijelo jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili drugo javnopravno tijelo koje nema pravnu osobnost te njihova područna jedinica, odnosno podružnica ili skupina osoba povezanih zajedničkim interesom, ako može biti nositelj prava, odnosno obveza o kojima se rješava.“¹²⁸ Sukladno takvoj zakonskoj koncepciji, koja stranku određuje formalno kao procesni institut, Borković razlikuje tri vrste stranke: „1. aktivna stranka – osoba prema čijem je zahtjevu postupak pokrenut, 2. pasivna stranka – osoba protiv koje se vodi postupak, 3. uzgredna stranka ili intervenijent – osoba koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku (npr. osoba koja smatra da će mu podizanjem zgrade za čiju se izgradnju traži građevinska dozvola u upravnom postupku biti povrijeđeno neko pravo ili pravni interes).“¹²⁹

„Odredba čl. 4. ZUP-a može se promatrati kao odraz jamstva poštenog suđenja osiguranog čl. 6/1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹³⁰ te jednakosti svih pred zakonom i prava na pravično suđenje zajamčenih čl. 14. st. 2. i čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske.“¹³¹ Odredbe o stranci zakonodavac je uvrstio među temeljne odredbe ZUP-a i time „ukazao na njihovu važnost te formalno onemogućio njihovu izmjenu posebnim zakonima“.¹³² Đerđa ovdje naglašava da se ipak radi samo „o „formalnom onemogućavanju“

¹²⁶ Visoki upravni sud RH u odluci Usž 3687/2019-2 presudom odbijajući žalbu tužitelja protiv presude Upravnog suda u Z., poslovni broj: UsI-1245/18-9 navodi sljedeće: „ZUP sudjelovanje osoba u postupku dijeli na osobe na čiji zahtjev je postupak pokrenut, osobe protiv kojih se vodi postupak i osobe koje imaju pravo sudjelovati u postupku radi zaštite svojih prava i pravnih interesa. Taj pravni interes ne može biti bilo kakav već mora biti na zakonu utemeljen ili zakonom zaštićen. *Interes stranke za sudjelovanje u postupku treba proizlaziti iz propisa, a tijelo koje vodi postupak, s obzirom na odnos osobe prema stvari o kojoj se vodi postupak, treba odlučiti radi li se o osobi koja treba sudjelovati u postupku ili ne.*“ Visoki Upravni sud Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž 3687/2019-2 od 22. svibnja 2022.

¹²⁷ Borković, *op. cit.* (bilj. 95), str. 418.

¹²⁸ Đerđa, D., *Stranka i zastupanje stranke u upravnom postupku, Zakon o općem upravnom postupku – u praksi*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 46.

¹²⁹ Borković, *op. cit.* (bilj. 95), str. 418.

¹³⁰ Čl. 6/1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17, glasi: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Presuda se mora izreći javno, ali se sredstva priopćavanja i javnost mogu isključiti iz cijele rasprave ili njezinog dijela zbog razloga koji su nužni u demokratskom društvu radi interesa morala, javnog reda ili državne sigurnosti, kad interesi maloljetnika ili privatnog života stranaka to traže, ili u opsegu koji je po mišljenju suda bezuvjetno potreban u posebnim okolnostima gdje bi javnost mogla biti štetna za interes pravde.“

¹³¹ Ofak, *op. cit.* (bilj. 110), str. 992.

¹³² Đerđa, *op. cit.* (bilj. 128), str. 43.

jer ZUP nije ustavni zakon pa zakonodavac može u posebnim upravnim područjima posebnim zakonima izmijeniti njegove odredbe sukladno načelu *lex specialis derogat legi generali*.¹³³

Zakonodavac se, određujući pojam stranke u propisima koji uređuju poseban upravni postupak u području građevinske inspekcije i građenja, poslužio materijalnom definicijom i time suzio krug osoba koje mogu biti stranka u posebnom upravnom postupku. Time je odstupio od temeljnih odredbi ZUP-a. Ofak još 2014. godine, nakon analize „odluke U-I-165/09-34 Ustavnog suda Republike Slovenije (odločba št. U-I-165/09-34, 3.3.2011.) kojom je ukinuo odredbe Zakona o gradnji¹³⁴ koje su se odnosile na ograničavanje kruga osoba koje imaju pravo sudjelovati u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole“,¹³⁵ izričito navodi: „*prikazana argumentacija primjenjiva je i u hrvatskom kontekstu te bi se trebale ukinuti sve odredbe posebnih zakona u kojima se taksativno navode osobe koje se smatraju strankom u upravnim postupcima*“. ¹³⁶ Zakonodavac niti prilikom posljednje temeljite reforme inspeksijskog nadzora nije uvažio stajalište doktrine.

4.3.1. Stranka prema Zakonu o Državnom inspektoratu, Zakonu o prostornom uređenju i Zakonu o gradnji

Prema čl. 105. ZDI „stranke u postupku inspeksijskog nadzora mogu biti sudionici u gradnji, vlasnik građevine, vlasnik zemljišta na kojemu se gradi ili je izgrađena građevina i nositelj drugih stvarnih prava na tom zemljištu odnosno građevini“. Ovakvim određenjem stranke imao se prilike baviti Ustavni sud u odluci U-III/2446/2021¹³⁷ kojom odbija ustavnu tužbu u kojoj podnositelj ističe povredu ustavnih odredaba sadržanih u članku 29. stavku 1. Ustavni sud navodi: „9.2. ... U konkretnom slučaju iz pribavljene dokumentacije proizlazi da predmetni postupak nije pokrenuo podnositelj već je on vođen *ex officio*. Nadalje, podnositelj ne spada u krug osoba koje *ex lege* imaju status stranke. Zaključno, *Ustavni sud smatra potrebnim istaknuti kako blizina življenja kraj građevine koja je objekt inspeksijskog nadzora, sama po sebi, ne može biti pravna osnova za stjecanje statusa stranke u postupku inspeksijskog nadzora.*“¹³⁸,¹³⁹ Ovako izraženo stajalište Ustavnog suda RH daje naslutiti da

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ „Zakon o graditvi objekto, Uradni list RS 102/04 – uradno prečišćeno besedilo, 14/05 – popr., 126/07, 108/09.“

¹³⁵ Ofak, *op. cit.* (bilj. 110), str. 998.

¹³⁶ Ofak, *op. cit.* (bilj. 110), str. 997.

¹³⁷ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj U-III/2446/2021 od 20. siječnja 2022.

¹³⁸ U istoj odluci Ustavni sud navodi i: „7. Pravo na pristup sudu osigurava svakome pravo da od suda zatraži i dobije djelotvornu sudsku zaštitu u vezi sa svojim pravima ili obvezama. No, pravo na pristup sudu nije i ne može biti apsolutno. Ono je podvrgnuto ograničenjima (osobito kad je riječ o pretpostavkama koje se tiču

Ustavni sud ne sumnja u suglasnost s Ustavom navedene odredbe ZDI-a. Tim više, budući da je Ustavni sud izrazio svoje stajalište, *s izdvojenim mišljenjem*, povodom prijedloga za ocjenu o suglasnosti s Ustavom odredbi članka 141. stavaka 1. i 2. Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine" broj 153/13., 65/17., 114/18., 39/19. i 98/19.) u odluci **U-I/1511/2021**¹⁴⁰ te članka 115. stavaka 1. i 3. Zakona o gradnji ("Narodne novine" broj 153/13., 20/17., 39/19. i 125/19.) u odluci **U-I/604/2022**.¹⁴¹

Naime, Zakon o prostornom uređenju čl. 141. st. 1. i 2. određuje: „Stranka u postupku lokacijske dozvole je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini, te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola. Iznimno od stavka 1. ovoga članka, stranka u postupku lokacijske dozvole za provedbu zahvata u prostoru koji je od interesa za Republiku Hrvatsku ili koju izdaje Ministarstvo su podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini.“ Zakon o gradnji u čl. 115. st. 1. i 3. navodi isti krug osoba: „Stranka u postupku građevinske dozvole je investitor, vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola. Iznimno od stavka 1. ovoga članka, stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole za građenje građevine od interesa za Republiku Hrvatsku ili koju izdaje Ministarstvo je investitor te vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini.“¹⁴²

Oba navedena prijedloga Ustavnom sudu podnesena su od strane istog predlagatelja koji je „prijedlog potkrijepio vlastitim primjerom kada mu je u postupku izdavanja lokacijske dozvole odbijen status stranke“ odnosno jer mu je „odbačena tužba na rješenje Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine u postupku izdavanja građevinske dozvole“. Predlagatelj se, između ostalog, pozvao na „znanstvene radove profesora upravnog

dopuštenosti ulaganja pravnih sredstava), budući da po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države koja u tom pitanju ima izvjesnu slobodu procjene.“

¹³⁹ Tako i Visoki upravni sud: „6. Presudom prvostupanjskog suda ocijenjeno je pravilnim stajalište tuženika prema kojem tužitelj nema svojstvo stranke u inspekcijskom postupku nadzora zakonitosti gradnje, jer ne spada u krug osoba koje ima u vidu odredba članka 105. Zakona o državnom inspektoratu. (tužitelj temeljem ugovora o zakupu koristi predmetni prostor)“ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž 4226/2021-2 od 3. veljače 2022.

¹⁴⁰ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske poslovni broj U-I/1511/2021 od 29. ožujka 2022.

¹⁴¹ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske poslovni broj U-I/604/2022 od 12. srpnja 2022.

¹⁴² Također, ZoPNIZ u čl. 17. st. 2. određujući stranku u postupku donošenja rješenja o izvedenom stanju navodi isti krug osoba kao Zakon o prostornom uređenju i Zakon o gradnji.

prava te prikazuje zakonodavno rješenje Republike Slovenije koja je kao nesuglasne s Ustavom ukinula iste zakonske odredbe“. Ustavni sud je donio rješenja¹⁴³ kojima nije prihvatio prijedloge za ocjenu ustavnosti zakona, te navodi: „10. ... Ustavni sud ističe da je propisivanje tko su stranke u postupku izdavanja lokacijske dozvole potrebno i svrhovito u upravnom području graditeljstva i prostornoga uređenja. Člankom 141. stavcima 1. i 2. ZoPU-a zakonodavac je propisao da su stranke u postupku izdavanja lokacijske dozvole osobe koje na neposredan način radi zaštite svojih prava i pravnih interesa opravdano trebaju biti uključene u taj postupak, s obzirom na moguće posljedice ako te osobe ne bi bile uključene u postupak izdavanja lokacijske dozvole.“ Stoga Ustavni sud zaključuje jednako: „12. Dovodeći navode prijedloga predlagatelja u kontekst očitovanja Ministarstva¹⁴⁴ na njih, Ustavni sud ocjenjuje da predlagatelj nije svojim navodima doveo u sumnju suglasnost s Ustavom članka 141. stavaka 1. i 2. ZoPU-a (odnosno članka 115. stavaka 1. i 3. Zakona o gradnji.)“¹⁴⁵ Ipak, ostaje vidjeti kakvo će biti stajalište Ustavnog suda u nekom mogućem budućem prijedlogu za ocjenu ustavnosti čl. 105. ZDI-a, naročito s obzirom na to da je pojam stranke dodatno sužen u usporedbi sa Zakonom o gradnji i Zakonom o prostornom uređenju te s obzirom na izraženo izdvojeno mišljenje¹⁴⁶ u objema odlukama.

4.4. Radnje građevinskog inspektora

4.4.1. Utvrđivanje činjeničnog stanja

„Svrha vođenja upravnog postupka, donošenje zakonitog rješenja, može biti postignuta samo ako su ispunjeni osnovni uvjeti, tj. ako je strankama pružena mogućnost da u postupku štite svoja prava i pravne interese. Zbog toga ZUP i propisuje da prije donošenja rješenja valja

¹⁴³ Ocjena Ustavnog suda za oba prijedloga glasi isto s obzirom da se u odluci U-I/604/2022 poziva na ranije doneseno rješenje iz odluke U-I/1511/2021.

¹⁴⁴ Za potrebe rješavanja o prijedlogu „Ustavni sud je od Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) zatražio i zaprimio očitovanje o prijedlozima.“

¹⁴⁵ Ustavni sud u navedenim odlukama također navodi: „13. U prijedlogu je također istaknut međusobni odnos osporenih odredaba i odredaba članka 3. ZUP-a, te značaj odredaba članka 22. ZPZ-a za konkretan slučaj predlaganja ocjene. Ustavni sud podsjeća da je člankom 125. stavkom 1. alinejom 1. Ustava propisano da Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom. Iz navedene ustavne odredbe proizlazi da Ustavni sud ne ocjenjuje međusobnu usklađenost zakona, odnosno propisa iste pravne snage (stajalište Ustavnog suda izraženo u rješenju broj: U-I-1489/2001 od 20. veljače 2002., "Narodne novine" broj 21/02.).“

¹⁴⁶ U odluci U-I-604/2022 suci čije je mišljenje izdvojeno također se pozivaju na mišljenje izdvojeno u odluci U-I/1511/2021, a smatraju da su „članci 141. st. 1. i 2. Zakona o prostornom uređenju te 115. st. 1. i 3. Zakona o gradnji protivni Ustavu“ Suci su u svojem izdvojenom mišljenju iscrpno naveli brojne argumente. Autorica ovog rada smatra ih osobito vrijednima i preporuča pregled cijele odluke, a osobito izdvojenog mišljenja.

utvrditi činjenice i okolnosti koje su važne za rješenje.“¹⁴⁷ „Teret utvrđivanja (potpunog i istinitog) činjeničnog stanja u upravnom postupku inspekcijskog nadzora je na inspektor.“¹⁴⁸

„U provedbi inspekcijskog nadzora građevinski inspektor ovlašten je utvrditi zakonitost građenja i uporabe građevina te provedbu stručnog nadzora građenja, održavanja i uporabe građevina te narediti mjere propisane u ZDI.“¹⁴⁹ „Inspekcijski nadzor u pravilu se obavlja sredstvima i metodama očevida – latinski, *inspectio ocularis*. Ova značajka inspekcijskog nadzora isključuje potrebu održavanja usmene rasprave, koja se koristi kao procesni oblik utvrđivanja činjeničnog stanja, pa inspektor utvrđuje činjenice neposrednim zapažanjem i saslušanjem odgovorne osobe o činjenicama i okolnostima utvrđenim u nadzoru. Ako je potrebno primijeniti i druga dokazna sredstva, inspektor o tome samostalno odlučuje.“¹⁵⁰ ZDI u čl. 101. st. 2. određuje koje sve radnje inspektor može poduzeti u svrhu utvrđivanja činjenica i okolnosti: „U provedbi inspekcijskog nadzora građevinski inspektor je ovlašten:

- ući na gradilište, privremeno gradilište, šumska, poljoprivredna i druga zemljišta, ući u građevine, uključujući zgrade (stanove i poslovne prostore), njezine posebne dijelove i građevinsku česticu odnosno pripadajuće zemljište, bez obzira na njihovu namjenu, te ih pregledati
- narediti investitoru¹⁵¹ odnosno vlasniku građevine/zemljišta da u nužnom opsegu odstrani drveće, drugo raslinje, životinje i druge stvari ako ometaju provedbu inspekcijskog nadzora
- narediti investitoru odnosno vlasniku građevine/zemljišta da privremeno obustavi rad, rad postrojenja odnosno poslovanje u građevini tijekom provedbe inspekcijskog nadzora ako na drugi način nije moguće utvrditi činjenično stanje ili provesti inspekcijski nadzor
- pregledati dokumentaciju koja omogućuje uvid u poslovanje stranke za potrebe provedbe inspekcijskog nadzora
- zatražiti uzorkovanje i ispitivanje građevnog proizvoda odnosno dijela građevine putem ovlaštene osobe, s tim da troškove podmiruje stranka ako rezultati uzorkovanja dokažu odstupanja od propisanih zahtjeva, a u protivnom troškovi se namiruju iz sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske

¹⁴⁷ Borković, *op. cit.* (bilj. 95), str. 441.

¹⁴⁸ Stipić, *op. cit.* (bilj. 7), str. 147.

¹⁴⁹ Čl. 101. st. 1. ZDI-a.

¹⁵⁰ Stipić, *op. cit.* (bilj. 7), str. 147.

¹⁵¹ Čl. 100. ZDI: „Investitor u smislu ovog Zakona te propisa i akata koji se donose na temelju ovoga Zakona je pravna ili fizička osoba u čije se ime gradi ili je izgrađena građevina.“

- zatražiti nalaz i mišljenje stalnog sudskog vještaka
- zatražiti pisano izvješće stranke o poduzetim mjerama naređenim u provedbi inspekcijskog nadzora
- do pravomoćnosti rješenja o prekršaju odnosno sudske odluke privremeno oduzeti dokumentaciju i predmete koji u prekršajnom ili sudbenom postupku mogu poslužiti kao dokaz, a o čemu stranki u inspekcijskom nadzoru mora izdati potvrdu s točnim podacima o oduzetoj dokumentaciji i predmetima.“

4.4.2. Izricanje upravnih (inspekcijskih) mjera i donošenje rješenja

„Ako inspektor utvrdi da je povrijeđen zakon ili propisi doneseni na temelju zakona, ima pravo i dužnost u skladu sa zakonom i drugim propisima poduzimati upravne i kaznene mjere, i to:

- o izvršenom pregledu sastaviti zapisnik u kojeg će unijeti utvrđeno stanje, poduzete odnosno naređene mjere i radnje¹⁵²
- narediti otklanjanje utvrđenih nedostataka odnosno nepravilnosti ostavljajući rok koji mora biti primjeren prirodi izvršenja obveze, ako nije zadan zakonski rok
- podnijeti prijavu odnosno optužni prijedlog nadležnom državnom tijelu zbog kaznenog djela ili prekršaja
- poduzeti i druge mjere odnosno obaviti druge radnje za koje je posebnim propisom ovlašten.“¹⁵³

„Riješiti upravnu stvar znači na činjenično stanje utvrđeno u postupku inspekcijskog nadzora koji je prethodio donošenju rješenja, primijeniti odgovarajući materijalni propis. Akt kojim inspektor rješava upravnu stvar naziva se rješenje. Rješenjem se meritorno odlučuje o pravu i obvezi stranke u upravnoj stvari ili joj se priznaje ili ne priznaje neko pravo, odnosno utvrđuje se neka obveza za pojedinca, pravnu osobu ili drugu stranku. Donošenje rješenja čini najvažniju fazu inspekcijskog postupka. Za inspekcijski postupak značajno je da se rješenje u tom postupku donosi samo kad je inspekcijskim nadzorom utvrđeno nezakonito postupanje nadzirane osobe.“¹⁵⁴ „Ako ZDI, drugi zakon ili propisi Europske unije propisuju da se u

¹⁵² „Vidi čl. 76. ZUP-a.“

¹⁵³ Stipić, *op. cit.* (bilj. 7), str. 143.

¹⁵⁴ Stipić, *op. cit.* (bilj. 7), str. 150.

slučaju utvrđene nezakonitosti izriče određena upravna mjera, inspektor je dužan rješenjem izreći tu mjeru.“¹⁵⁵

„Inspekcijske mjere građevinskog inspektora“ utvrđene člankom 108. ZDI-a su: „otklanjanje nepravilnosti tijekom građenja, zabrana ugradnje građevnog proizvoda, otklanjanje oštećenja na postojećoj građevini, usklađivanje građenja, uklanjanje građevine, zabrana uklanjanja građevine, obustava građenja.“ ZDI uređuje detaljnije svaku pojedinu mjeru u člancima 109.-120. U ovom radu posebna pažnja posvetit će se mjeri „uklanjanja građevine“.

Mjera „uklanjanja građevine“ uređena je člankom 113. ZDI-a. „U provedbi inspekcijskog nadzora građevinski inspektor rješenjem naređuje investitoru odnosno vlasniku uklanjanje građevine odnosno njezina dijela, u određenom roku:

1. ako se gradi ili je izgrađena bez izvršne građevinske dozvole
2. ako se gradi ili je izgrađena bez glavnog projekta odnosno drugog akta, s tim da se smatra da se gradi odnosno da je građevina izgrađena bez glavnog projekta ako je glavni projekt izrađen protivno prostornom planu¹⁵⁶ (više o prostornim planovima vidi *supra* Poglavlje 2.)
3. ako tijekom građenja utvrdi neotklonjive nepravilnosti zbog kojih je ugrožena stabilnost građevine, stabilnost okolnih građevina, stabilnost tla ili je na drugi način ugrožen život ljudi
4. koja nije uklonjena u roku propisanom posebnim zakonom kojim se uređuje gradnja
5. u drugim slučajevima propisanim ovim Zakonom (članak 110. stavak 2., članak 111. stavak 2. i članak 112. stavak 3.).“

U novijoj sudskoj praksi brojni su primjeri „građenja bez izvršne građevinske dozvole“ koje subjekti nadzora opravdavaju pogrešnim tvrdnjama da se u konkretnom slučaju radi o

¹⁵⁵ Čl. 70. st. 1. ZDI-a.

¹⁵⁶ Zakonodavac je odredbe ZDI-a vezane za građevinsku inspekciju, uz manje izmjene, većinom preuzeo iz Zakona o građevinskoj inspekciji. Primjer je točka 2. iz čl. 113. st. 1. koju je promijenio na način da je dodao „s tim da se smatra da se gradi odnosno da je građevina izgrađena bez glavnog projekta ako je glavni projekt izrađen protivno prostornom planu.“ Ovakva nadopuna riješila je pravnu prazninu i očitu nelogičnost. Primjer sudske odluke Visokog upravnog suda RH u kojoj usvaja žalbu tužiteljice te „poništava presudu Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: 5 UsI-927/17-7 od 28. studenog 2017.“ U obrazloženju se navodi: „Ukoliko glavni projekt nije izrađen u skladu s prostornim planom, građevinski inspektor ima mogućnost pokretanja prekršajnog postupka protiv projektanta koji je izradio takav projekt, ali ne može u upravnom postupku naređivati uklanjanje građevine koja se gradi ili je izgrađena temeljem i u skladu s glavnim projektom, jer za takvo postupanje nema temelja u zakonu.“ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž 1137/2018-2 od 4. srpnja 2018.

„poboljšanju postojećeg stanja, a ne rekonstrukciji¹⁵⁷ zgrade“ odnosno gradnji za koju sukladno odredbama Zakona o gradnji i Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima nije potrebna građevinska dozvola. Tako Visoki upravni sud RH, u odluci Usž 3950/2019-2¹⁵⁸, presudu kojom „odbija žalba tužiteljice i potvrđuje presudu i rješenje Upravnog suda u R., poslovni broj: UsI-494/18-33 od 4. lipnja 2019.“ obrazlaže navodeći: „Stoga, neosnovano tužiteljica smatra da se ovdje radi o radovima koje je mogla izvoditi sukladno odredbi članka 5. točka 1. i 2. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima („Narodne novine“ 79/14., 41/15. i 75/15.) budući da se predmetnim radovima mijenja usklađenost građevine s lokacijskim uvjetima u skladu s kojima je ta građevina izgrađena. Osim toga, kao što je to već naprijed navedeno, pravomoćnim rješenjem tuženika od 14. srpnja 2016. tužiteljici je i naloženo uklanjanje predmetne gradnje budući da je radove izvela bez građevinske dozvole, a zakonitost kojeg rješenja je potvrđena pravomoćnom presudom Upravnog suda u Rijeci poslovni broj: UsI-1132/16-11 od 14. svibnja 2018.“¹⁵⁹

U nekim slučajevima građevinski inspektor nailazi na poteškoće pri utvrđivanju osobe investitora odnosno vlasnika, stoga ZDI u čl. 106. st. 2 određuje da se tada „rješenje o

¹⁵⁷ Čl. 3. st. 1. t. 28. Zakona o gradnji: „Rekonstrukcija građevine je izvedba građevinskih i drugih radova na postojećoj građevini kojima se utječe na ispunjavanje temeljnih zahtjeva za tu građevinu ili kojima se mijenja usklađenost te građevine s lokacijskim uvjetima u skladu s kojima je izgrađena (dograđivanje, nadograđivanje, uklanjanje vanjskog dijela građevine, izvođenje radova radi promjene namjene građevine ili tehnološkog procesa i sl.), odnosno izvedba građevinskih i drugih radova na ruševini postojeće građevine.“

¹⁵⁸ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž 3950/2019-2 od 29. siječnja 2020.

¹⁵⁹ Također primjerice:

Upravni sud u Splitu u odluci UsIgr 470/2018-41 presudom odbija kao neosnovan tužbeni zahtjev za poništenjem rješenja tuženika Državnog inspektorata, Građevinske inspekcije, Područnog ureda u Splitu te navodi: „S obzirom na stanje spisa predmeta tuženika i ovako izvedene dokaze sud smatra dostatno raspravljenim i utvrđenim da je riječ o predmetu uklanjanja kako je on detaljno opisan i identificiran u točki 1. izreke osporenog rješenja i da predmet uklanjanja predstavlja izvođenje građevine, odnosno rekonstrukcije za što je bilo nužno ishoditi akt o gradnji i da nije riječ o jednostavnim radovima i/ili građevinama u smislu odredbi članka 5. stavka 1. Pravilnika. Naime, nije riječ o radovima poboljšavanjapostojećeg objekta, već o radovima kojima su promijenjeni lokacijski uvjeti.“ Upravni sud u Splitu, poslovni broj: UsIgr 470/2018-41 od 21. prosinca 2021.;

Upravni sud u Splitu u odluci UsIgr 403/2020-13 presudom odbija kao neosnovan tužbeni zahtjev za poništenjem rješenja tuženika Državnog inspektorata, Građevinske inspekcije, Područnog ureda u Splitu te navodi: „U konkretnom slučaju, u provedenom postupku neprijeporno je utvrđeno da je tužiteljica u svojstvu investitora predmetne radove rekonstrukcije izvela tako što je u cijelosti uklonila postojeću pomoćnu građevinu na način što je od izvorne građevine ostao samo dio sjevernog vanjskog zida, a poslije čega su izgrađeni novi vanjski zidovi, temeljna ploča i drvena krovna konstrukcija s krovnim prozorima, uslijed čega je potpuno jasno da nema mjesta primjeni odredbe čl. 5. st. 1. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima na koju odredbu se pozvala glavna projektantica J. P., dipl. ing. arh. u glavnom projektu izrađenom od A.i. d.o.o. D. oznake ZOP: ..., a pored toga u citiranom glavnom projektu u tehničkom opisu projektant je sam naveo kako se izmjenom projekta mijenja konstruktivni dio građevine, ali vanjski gabariti da ostaju jednaki onima u građevinskoj dozvoli.“ Upravni sud u Splitu, poslovni broj: UsIgr 403/2020-13 od 17. studenog 2021.

uklanjanju građevine i obustavi građenja donosi protiv nepoznate osobe“.¹⁶⁰ Rješenje u kojemu je inspektor pogrešno utvrdio osobu investitora/vlasnika, odnosno osobu prema kojoj je upravljena mjera izrečena u rješenju bit će nezakonito zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja.¹⁶¹ Prema istom članku stavku 4. „Ako građevinski inspektor u provedbi inspeksijskog nadzora utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati, može donijeti rješenje i bez saslušanja stranke“.¹⁶² „Ako je stranka u postupku inspeksijskog nadzora nepoznata ili nepoznatog boravišta, ili ako poznata stranka nakon pokušaja dostave rješenja odnosno zaključka ne zaprimi rješenje odnosno zaključak, rješenje odnosno zaključak dostavlja se stavljanjem na oglasnu ploču područnog ureda odnosno ispostave. Obavijest o tome ostavlja se na gradilištu odnosno građevini i objavljuje na mrežnim stranicama Državnog inspektorata, a smatra se dostavljenim istekom osmoga dana od dana objave na oglasnoj ploči.“^{163 164}

4.4.3. Prekršajni i kazneni postupak

Prekršajni postupak uređen je člankom 71. ZDI-a. „Ako inspektor inspeksijskim nadzorom utvrdi da je povredom propisa počinjen prekršaj za koji prema prekršajnom odnosno drugom propisu može usmeno izreći i naplatiti kaznu na mjestu počinjena prekršaja, izreći će tu kaznu i naplatiti je od počinitelja. Ako utvrdi da je počinjen prekršaj za koji je prema prekršajnom propisu dužan izdati obvezni prekršajni nalog, bez odgađanja će, a najkasnije u roku od osam dana od dana završetka nadzora s utvrđenim činjenicama odlučnim za poduzimanje mjera, počinitelju prekršaja izdati takav nalog.“¹⁶⁵ „Člankom 73. ZDI-a¹⁶⁶

¹⁶⁰ „7. Iz stanja spisa predmeta proizlazi kako je tuženik prije donošenja rješenja kojim je nepoznatom investitoru naloženo da u roku od 15 dana od dostave rješenja ukloni rekonstrukciju dogradnje...“ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž 4226/2021-2 od 3. veljače 2022.

¹⁶¹ Upravni sud u Splitu, poslovni broj: UsIgr 204/2020-13 od 31. prosinca 2021.

¹⁶² „Naime, prije svega za naglasiti je kako je upravo naprijed citiranom odredbom čl. 106. st. 4. Zakona o Državnom inspektoratu propisano da ako građevinski inspektor u provedbi inspeksijskog nadzora utvrdi povredu propisa čije izvršenje je ovlašten nadzirati može donijeti rješenje i bez saslušanja stranke, slijedom čega je potpuno jasno da je inspektor ovlašten rješenje donijeti i bez da prethodno sasluša investitora, a Zakon o Državnom inspektoratu u predmetnoj upravnoj stvari primjenjuje se kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku, uslijed čega okolnost da prije donošenja rješenja o uklanjanju tužiteljica ne bi bila saslušana ne može biti odutjecaja na zakonitost osporenog akta.“ Upravni sud u Splitu, poslovni broj: UsIgr 436/2020-8 od 25. studenog 2021.

¹⁶³ Čl. 107. st. 1. – 3. ZDI-a.

¹⁶⁴ Upravni sud u Splitu, poslovni broj: UsIgr 468/2020-8 od 8. listopada 2021.

¹⁶⁵ Čl. 72. st. 1. i 2. ZDI-a.

¹⁶⁶ Čl. 73. st. 1. ZDI: „Iznimno od članka 72. ovoga Zakona, inspekcija iz članaka 5. – 23. i članaka 25. – 28. ovoga Zakona neće pokrenuti prekršajni postupak ako joj je to dopušteno posebnim zakonom ili ako:

- nadzirana pravna ili fizička osoba tijekom inspeksijskog nadzora odnosno do donošenja rješenja otkloni nepravilnosti i nedostatke utvrđene u inspeksijskom nadzoru
- za utvrđene nepravilnosti doneseno je rješenje i nadzirana osoba postupila je po izvršnom rješenju inspektora ili je postupila po rješenju prije nego što je ono postalo izvršno

uvedeno je *načelo oportuniteta* čime je nadograđen pravni okvir kojim se potiče i osigurava razmjernost u postupanju inspektora postavljen Zakonom o izmjenama i dopunama Prekršajnog zakona iz 2013.¹⁶⁷ i određenim sektorskim zakonima čiju primjenu nadziru inspektori Državnog inspektorata.¹⁶⁸

„Ako inspektor inspekcijskim nadzorom utvrdi postojanje osnovane sumnje da je povredom propisa počinjeno kazneno djelo, podnijet će kaznenu prijavu najkasnije u roku od petnaest dana od dana završetka nadzora s utvrđenim činjenicama odlučnim za poduzimanje mjera.“¹⁶⁹ Člankom 212. Kaznenog zakona¹⁷⁰ propisano je kazneno djelo „Protupravna gradnja: Tko protivno propisima gradi građevinu u području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, kulturnim dobrom ili drugim područjem od posebnog interesa za državu, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.“

4.5. Kontrola izvršenja rješenja

„Cjelokupni postupak nadležne inspekcije ne bi imao nikakvu svrhu i značaj kada se odluke i akti inspekcije ne bi provodili, odnosno bez kvalitetne provedbe izvršenja naloženih mjera. Načelo izvršenja akata inspekcije je po prirodi stvari načelo koje nikako ne može i ne smije imati iznimke. ZDI u čl. 71. izrijekom propisuje obvezu inspektora da obavi kontrolu izvršenja svog izvršnog rješenja.“¹⁷¹

„Kada je stranci rješenjem nametnuta obveza, a ona je neće u ostavljenom roku dobrovoljno ispuniti, potrebno ju je na to prisiliti.“¹⁷² Građevinski inspektor prisiljava izvršenika na izvršenje izvršnog rješenja izricanjem novčanih kazni donošenjem zasebnih rješenja. „Način rada građevinske inspekcije u izricanju novčanih kazni“ propisan je Naputkom o načinu rada građevinske inspekcije člancima 14.a – 14.m. Moguće je izreći 3 novčane kazne, a „iznosi novčanih kazni izračunati su na temelju čl. 142. st. 2. Zakona o

-
- nadzirana osoba očitovanjem na zapisnik preuzme obvezu da u određenom roku otkloni nepravilnosti i nedostatke utvrđene u inspekcijskom nadzoru za koje nije propisana upravna mjera, a inspektor utvrdi da je počinjen prekršaj.“

¹⁶⁷ Prekršajni zakon, Narodne novine, poslovni broj 39/2013.

¹⁶⁸ Džinić, Lopižić, *op. cit.* (bilj. 2), str. 184.

¹⁶⁹ Čl. 74. ZDI-a.

¹⁷⁰ Kazneni zakon, Narodne novine, poslovni broj 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022.

¹⁷¹ Staničić, *op. cit.* (bilj. 81), str. 72.

¹⁷² Stipić, *op. cit.* (bilj. 7), str. 146.

općem upravnom postupku“¹⁷³ te se razlikuju ovisno na izvršenje koje inspekcijske mjere se izvršenika prisiljava, zatim izriče li se kazna fizičkoj ili pravnoj osobi, o kojoj se skupini građevina prema Zakonu o gradnji radi i izriče li se kazna prvi, drugi ili treći put. Iako je rješenje kojim se izriče novčana kazna zavisno od postojanja rješenja kojim se izriče upravna mjera npr. uklanjanja građevine, i odnosi se upravo na izvršenje tog rješenja, ono je zasebno, samostalno rješenje doneseno u upravnom postupku protiv kojeg je moguće pokrenuti upravni spor. I svako sljedeće rješenje kojim se izriče novčana kazna je samostalno. Međutim, vidljivo je iz sudske prakse da tužitelji (izvršenici), osporavajući rješenja kojima se izriče novčana kazna, osporavaju zakonitost samog rješenja kojim je izrečena upravna mjera o npr. uklanjanju, premda je to rješenje postalo izvršno pa čak možda i pravomoćno, a „ne čine spornim činjenice pravno odlučne za rješavanje ove upravne stvari odnosno to da tužitelj nije dobrovoljno izvršio egzistentno i izvršno rješenje o uklanjanju“.¹⁷⁴ Stoga je važno istaknuti da su različiti *rješenje o npr. uklanjanju građevine i rješenje o izvršenju rješenja* (odnosno rješenje kojim se izvršenika prisiljava novčanom kaznom na izvršenje rješenja).

Prema čl. 114. ZDI-a „rješenje kojim se naređuje uklanjanje građevine odnosno njezina dijela izvršava se putem treće osobe, ako izvršenik, u roku koji ne može biti kraći od devedeset dana niti duži od sto dvadeset dana, ne postupi sukladno rješenju niti nakon izrečene tri novčane kazne.“¹⁷⁵

„Ako je stranka izvršila obvezu iz inspekcijskog rješenja ili iz nekoga drugog razloga prestane obveza izvršenja inspekcijskog rješenja, inspektor će po službenoj dužnosti rješenjem obustaviti postupak izvršenja inspekcijskog rješenja.“¹⁷⁶ „Kada je protiv rješenja koje je donio građevinski inspektor pokrenut upravni spor, on može do okončanja spora poništiti ili izmijeniti svoje rješenje zbog onih razloga zbog kojih bi sud mogao poništiti takvo

¹⁷³ Čl. 14.b st. 2. Naputka o načinu rada građevinske inspekcije.

¹⁷⁴ Upravni sud u Splitu, poslovni broj: UsIgr 416/2020-10 od 29. lipnja 2021.

Također jednako navodi u odluci UsIgr 450/2020-6: „Tužitelj ni ne spori činjenice pravno odlučne za rješavanje ove upravne stvari odnosno to da tužitelj nije dobrovoljno izvršio egzistentno i izvršno rješenje o uklanjanju. Stoga je osporenim rješenjem tužitelju-fizičkoj osobi zakonito i pravilno izrečena prva novčana kazna u iznosu 30.000,00 kn za predmetnu građevinu. ... Tužbene prigovore na opis i identifikaciju predmeta uklanjanja se ne može razmatrati u ovome sporu, jer se tiču rješenja o uklanjanju, čija ocjena zakonitosti nije predmet ovoga spora. Isto vrijedi i za sve ostale tužiteljeve prigovore kojima se upire na nezakonitost rješenja o uklanjanju. Uostalom, rješenje o uklanjanju, ne samo da je izvršno, nego je i pravomoćno, jer je tužitelj pravomoćno izgubio drugi upravni spor u kojemu je tužbenim zahtjevom tražio poništenje rješenja o uklanjanju.“ Upravni sud u Splitu, poslovni broj: UsIgr 450/2020-6 od 2. lipnja 2021.

¹⁷⁵ Glede iznimaka glede uklanjanja građevine vidi čl. 113.a, 115., 116. ZDI-a.

¹⁷⁶ Čl. 104. ZDI-a.

rješenje.“¹⁷⁷ „Nakon isteka roka od deset godina od dana kada je rješenje postalo izvršno rješenje se ne može izvršiti putem treće osobe, ali se može donijeti novo rješenje.“¹⁷⁸

4.6. Prava i dužnosti nadzirane osobe

„Prilikom provođenja inspekcijskog nadzora inspektor je dužan posvetiti osobitu pozornost strankama u postupku, a u skladu s načelima ZUP-a. Inspektor je dužan brinuti se o pravima stranke, pružiti pravnu pomoć stranci i upozoriti je na prava koja ima, kako neznanje ili neukost ne bi išli na štetu njezinih prava.“¹⁷⁹ „Jedno od temeljnih prava nužnih za zaštitu prava i pravnih interesa stranaka u svim upravnim postupcima jest pravo stranke biti obaviještena o svim činjeničnim i pravnim pitanjima koja se pojavljuju u postupku u kojem se odlučuje o njezinim pravima, obvezama i pravnim interesima. Ono se ostvaruje putem prava stranke na obavješćivanje o tijeku postupka te na uvid u spis predmeta o kojem rješava javnopravno tijelo.“^{180 181} Prema čl. 59. ZDI-a „o početku obavljanja inspekcijskog nadzora inspektor može obavijestiti odgovornu osobu nadzirane pravne osobe i fizičku osobu, osim ako smatra da bi obavještavanje umanjilo učinkovitost provedbe inspekcijskog nadzora“. Glede ostalih načina ostvarenja prava na obaviještenost i prava na uvid u spis predmeta primjenjuju se odredbe ZUP-a, sukladno članku 81. ZDI-a.

„Pravne i fizičke osobe koje podliježu inspekcijskom nadzoru dužne su inspektoru omogućiti obavljanje inspekcijskog nadzora.“¹⁸² „Stranke (i javnopravna tijela) obvezne su građevinskom inspektoru, bez naknade za rad i troškove, u roku koji odredi, dostaviti ili dati na uvid svu traženu dokumentaciju i podatke potrebne za utvrđenje činjenica u provedbi inspekcijskog nadzora i osigurati uvjete za neometan rad u okviru ovlaštenja propisanih u ZDI-u.“¹⁸³ „Nakon provedenog inspekcijskog nadzora sastavlja se zapisnik u kojemu se nabrajaju utvrđene (eventualne) nepravilnosti, a subjekt nadzora ima pravo očitovati se na zapisnik.“¹⁸⁴ Posljednja i najvažnija dužnost subjekta nadzora jest izvršenje rješenja u određenom roku.¹⁸⁵

¹⁷⁷ Čl. 106. st. 6. ZDI-a.

¹⁷⁸ „Zastara izvršenja“ čl. 123. ZDI-a.

¹⁷⁹ Staničić, *op. cit.* (bilj. 81), str. 68.

¹⁸⁰ Čl. 84. ZUP-a.

¹⁸¹ Ofak, L., Šikić, M., *Pravo na uvid u spis predmeta u upravnim stvarima*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 2019., str. 423.

¹⁸² Čl. 63. st. 1. ZDI-a.

¹⁸³ Čl. 102. st. 1. ZDI-a.

¹⁸⁴ Staničić, *op. cit.* (bilj. 81), str. 72.

¹⁸⁵ Čl. 71. ZDI-a: „Izvršenik je obavezan izvršiti izvršno rješenje inspektora, ...“

„U okviru prava na pravni lijek stranke u inspekcijskim postupcima građevinskih inspektora mogu izjaviti prigovor na zapisnik te pokrenuti upravni spor pred mjesno nadležnim upravnim sudom.“¹⁸⁶ (više o pravnim lijekovima vidi *infra* Poglavlje 4.7.)

Sva navedena prava može ostvariti jedino osoba koja ima položaj stranke u postupku, a kako je već rečeno, krug osoba kojima se priznaje položaj stranke u postupku inspekcijskog nadzora građenja znatno je sužen u odnosu na odredbe ZUP-a. Stoga osoba, koja smatra da joj je povrijeđeno neko pravo ili pravni interes primjerice nezakonitom gradnjom, neće moći ostvariti prava niti zaštititi interese koje smatra da joj pripadaju, ako ne ulazi u krug osoba koje ZDI određuje kao stranku u postupku. (vidi *supra* Poglavlje 4.3.) Postoje i situacije kada je određenim osobama neopravdano uskraćeno sudjelovanje u postupku. Tada je moguće podnijeti „prijedlog za obnovu postupka.“¹⁸⁷ U čl. 123. st. 1. t. 5. ZUP propisuje: „Obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti u roku od tri godine od dana dostave rješenja stranci: ako osobi koja je trebala sudjelovati u svojstvu stranke nije bila dana mogućnost sudjelovanja u postupku.“¹⁸⁸

4.7. Redovni pravni lijekovi

ZDI u čl. 69. propisuje „, za rješavanje u upravnim stvarima u prvom stupnju nadležnost inspektora Državnog inspektorata, a u drugom stupnju nadležnost unutarnje ustrojstvene jedinice za drugostupanjski upravni postupak u središnjem uredu Državnog inspektorata“. „Pravo žalbe iznimno može biti isključeno u zakonom predviđenim slučajevima, i to samo onda ako je osiguran drugi oblik pravne zaštite. U tom slučaju nema dvostupnosti u upravnom postupanju.“¹⁸⁹ Tako ZDI člankom 106. st. 5. isključuje žalbu protiv rješenja građevinskog inspektora: „Protiv rješenja koje donosi građevinski inspektor ne može se izjaviti žalba, ali se

¹⁸⁶ Staničić, *op. cit.* (bilj. 81), str. 68.

¹⁸⁷ Gl. III., čl. 123.-127. ZUP-a.

¹⁸⁸ Tako odluka Usž 4122/2021-2 Visokog upravnog suda RH: „Stranke koje u postupku izdavanja određenog akta, ovdje građevinske dozvole, nisu sudjelovale, a imaju pravni interes žalbom pobijati akt koji je donesen u tom postupku, žalbu mogu izjaviti u roku koji se računa prema strankama koje su u postupku sudjelovale. U protivnom, kada je prvostupanjsko rješenje (ovdje građevinska dozvola) postalo pravomoćno, što je dakle ovdje slučaj, budući je na građevinskoj dozvoli otisnuta klauzula pravomoćnosti s datumom 24. srpnja 2020., u tom slučaju osobe koje smatraju da su trebale sudjelovati u tom upravnom postupku, a nisu sudjelovale, odnosno nije im dana mogućnost sudjelovanja, svoja prava i pravne interese mogu štititi kroz institut obnove upravnog postupka pod uvjetima i rokovima propisanim odredbom članka 123. do 127. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09).“ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, poslovni broj: Usž 4122/2021-2 od 13. siječnja 2022.

¹⁸⁹ Stipić, *op. cit.* (bilj 116), str. 31.

može pokrenuti upravni spor.“¹⁹⁰ „Upravni spor pokreće se tužbom pred nadležnim upravnim sudom“¹⁹¹ „u roku od 30 dana od dostave osporene pojedinačne odluke.“¹⁹²

Pravna doktrina iznosi neka važna „sporna pitanja o uređenju pravne zaštite protiv pojedinačnih akata inspekcijskih tijela.“¹⁹³ Prije svega, s obzirom na to da „načelo dvostupnosti u odlučivanju podrazumijeva da o žalbama odlučuje samostalno tijelo državne uprave višeg ranga, a tijelo koje prema ZDI odlučuje o žalbi u drugostupanjskom postupku nije tijelo državne uprave, niti je drugo državno tijelo, kao što nije ni tijelo višeg ranga“, smatra se da postoje ozbiljni razlozi za preispitivanje daljnjeg opstanka takvog uređenja.“¹⁹⁴ Stipić kao „poželjan model organizacije u vođenju drugostupanjskog inspekcijskog postupka“ predlaže „nadležno ministarstvo iz kojeg su, prilikom reforme organizacije inspekcijskih službi, u Državni inspektorat preuzeti inspektori.“¹⁹⁵ Glede pitanja isključenja žalbe ističe se da „o tome kad je žalba isključena, a dopušten upravni spor nema prihvaćenih kriterija te svaki zakon različito definira slučajeve – neovisno o pravnoj prirodi i težini upravne mjere. Ipak, smatra se da je potrebno dati prednost propisivanju žalbe u odnosu na propisivanje upravnog spora.“¹⁹⁶ Međutim, „postavlja se pitanje jesu li doista potrebna sva četiri stupnja kako bi građanin došao do zakonite odluke u predmetnoj upravnoj stvari.“¹⁹⁷ Held predlaže „da se razmotri usvajanje jednog srednjeg puta u kojem predmet ne bi morao prolaziti četiri stupnja – jer to može voditi u nerazumno trajanje postupka.“¹⁹⁸ S time da Stipić ističe da bi „žalba na prvostupanjsko rješenje trebala biti isključena samo za one upravne mjere kojima se naređuje ili zabranjuje uklanjanje posljedica težih povreda propisa, pa se pravna zaštita ostvaruje pokretanjem upravnog spora“¹⁹⁹, a time možemo opravdati isključenje žalbe protiv rješenja građevinskog inspektora.

¹⁹⁰ „U odnosu na tužbeni navod tužitelja o tome kako je tužitelju trebalo dopustiti izjavljivanje žalbe, valja reći kako je odredbom čl. 106. st. 5. Zakona o državnom inspektoratu izričito propisano kako se protiv rješenja građevinskog inspektora ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor, pa se stoga navedeni prigovor tužitelja otklanja kao neosnovan.“ Odluka Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: UsIgr 416/2020-10 od 29. lipnja 2021.

¹⁹¹ Stipić, *op. cit.* (bilj. 116), str. 31.

¹⁹² Čl. 24. st. 1. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

¹⁹³ Tako Held, M., *Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama*, Zbornik PFZ, vol. 69, br. 4, 2019., str. 573.-575. i Stipić, *op. cit.* (bilj. 116).

¹⁹⁴ Stipić, *op. cit.* (bilj. 116), str. 27.-28.

¹⁹⁵ *Ibid.*, str. 28.

¹⁹⁶ *Ibid.*, str. 31.-32.

¹⁹⁷ Held, *op. cit.* (bilj. 193), str. 573. „Na rješenje javnopravnog tijela moguće je izjaviti žalbu, osim ako je ona posebnim zakonom isključena. Nadalje, protiv rješenja o žalbi postoji mogućnost pokretanja upravnog spora, a na presudu upravnog suda postoji mogućnost izjavljivanja žalbe Visokom upravnom sudu RH. Na opisani način upravna stvar prolazi kroz četiri stupnja.“

¹⁹⁸ Held, *op. cit.* (bilj. 193), str. 575.

¹⁹⁹ Stipić, *op. cit.* (bilj. 116), str. 33.

5. ZAKLJUČAK

Inspekcijski nadzor u području gradnje u Republici Hrvatskoj suočen je s nekoliko izazova. U radu je posebna pažnja posvećena onim izazovima koji proizlaze iz neslaganja odredbi Zakona o Državnom inspektoratu, Zakona o gradnji i Zakona o prostornom uređenju s temeljnim odredbama Zakona o općem upravnom postupku, a koje se odnose na određene stranke u postupku inspekcijskog nadzora građevinske inspekcije, odnosno u postupku izdavanja građevinske i lokacijske dozvole. Njima je znatno sužen krug osoba koje se smatraju strankom u odnosu na određene stranke u ZUP-u. Doktrina je naglašavala da je takvo suženo određene stranke nedopušteno te da se tako krši Ustavom Republike Hrvatske i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčeno pravo na jednakost svih pred zakonom i pravo na pošteno suđenje. Stoga se iščekivalo da se Ustavnom sudu ukaže prilika za zauzimanje pravnog shvaćanja po tom pitanju. Međutim, kada je napokon dobio priliku ocjenjivati suglasnost navedenih odredaba Zakona o gradnji i Zakona o prostornom uređenju s Ustavom, Ustavni sud nije pronašao neustavnost.

Nadalje, važno je naglasiti da su radnje koje građevinski inspektor poduzima u svrhu vođenja inspekcijskog nadzora radnje vođenja upravnog postupka – od radnji poduzetih radi utvrđivanja činjenica i okolnosti slučaja do izricanja upravne (inspekcijske) mjere rješenjem i kontrole izvršenja rješenja.

Kada je riječ o izvršenju rješenja građevinskog inspektora, „posebno je u upravnom području gradnje izražen problem neizvršavanja donesenih rješenja“.²⁰⁰ Izvršenika se na izvršenje izrečene upravne mjere prisiljava s tri novčane kazne koje se izriču u samostalnim rješenjima, protiv kojih je moguće voditi samostalne upravne sporove. To značajno utječe na trajanje cjelokupnog postupka. Mišljenja sam da bi zakonodavac, u suradnji s doktrinom, trebao biti ustrajan u rješavanju problema trajanja cjelokupnog postupka.

Vezano za primjenu prostornog plana u praksi se postavljalo pitanje koji prostorni plan se primjenjuje u postupku izdavanja lokacijske dozvole kada se prostorni plan izmjeni u periodu od podnošenja zahtjeva do donošenja odluke o zahtjevu. Smatram da je zakonodavac dobro odlučio kada je zakonom uredio ovo pitanje na način da je propisao primjenu prostornog plana koji je na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva i tako riješio neujednačenu sudsku praksu i pridonio pravnoj sigurnosti. Također, „primjena prostornih planova zahtijeva

²⁰⁰ Staničić, *op. cit.* (bilj. 81), str. 71.

poznavanje čitavog spektra važnih područja zaštićenih brojnim dokumentima na europskoj, međunarodnoj i nacionalnoj razini, poput zaštite zdravlja ljudi, zaštite okoliša, organizacije života, kvalitete javnih usluga, određivanja zelenih površina u gradovima, a nezanemariv je i financijski aspekt koji se odnosi na investicije, tržišnu vrijednost nekretnina i slično.“²⁰¹ Možemo zaključiti da prostorni planovi imaju važan i značajan utjecaj na sva navedena zaštićena područja. Zainteresirane osobe u postupcima provedbe prostornih planova izdavanjem lokacijske i građevinske dozvole tako imaju različite interese za zaštitu svojih prava. Stoga smatram da je upitno je li u potpunosti opravdano da „nije propisano koja prava i interese stranke mogu s uspjehom štititi i koje prigovore iznositi.“²⁰²

²⁰¹ Held, Šikić, *op. cit.* (bilj. 16), str. 70.-71.

²⁰² Žagar, *op. cit.* (bilj. 23), str. 694.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002.
2. Britvić Vetma, B., Pičuljan, Nikolina, Pravno uređenje i glavna obilježja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 3-4, 2016., str. 37-51.
3. Džinić, Jasmina; Lopižić, Iva, *Novo uređenje upravnog i inspeksijskog nadzora u hrvatskoj državnoj upravi - problemi i otvorena pitanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 59, 2022., 173-193.
4. Đerđa, Dario, *Osnove upravnog prava Europske unije*, Rijeka: Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci, 2012.
5. Đerđa, Dario, *Stranka i zastupanje stranke u upravnom postupku, Zakon o općem upravnom postupku - u praksi*, Zagreb: Novi informator, 2010., str. 39-66.
6. Held, Mateja, *Neka važna pitanja uređenja i reformi upravnog sudovanja u europskim zemljama*, Zbornik PFZ, god. 69, br. 4, 2019., str. 553-587.
7. Held, Mateja; Perkov, Kristina, *Spatial planning in the EU and Croatia under the influence od covid-19 pandemic*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), 6, 591-693.
8. Held, Mateja; Šikić, Marko, *Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes)*, Zbornik radova 10. savjetovanja: Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, A. (ur.), Zagreb, Organizator, 2022., str. 69-86.
9. Josipović, Tatjana, *Zaštita vlasništva u postupku izdavanja lokacijske dozvole i građevinske dozvole*, Zbornik radova 10. savjetovanja: Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Galić, Ante (ur.), Zagreb: Organizator, 2022., str. 87-113.
10. Mrđa, Ana; Bojanić Obad Šćitaroci, Bojana, *Međunarodni dokumenti o prostornom planiranju i turizmu*, Prostor : znanstveni časopis za arhitekturu i urbanizam, vol. 23, br. 1(49), 2015., str. 130-143.
11. Ofak, Lana, *Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima*, Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 14(4), 2014., str. 987-1014.
12. Ofak, Lana; Šikić, Marko, *Pravo na uvid u spis predmeta u upravnim stvarima*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 2019., str. 423-443.
13. Staničić, Frane, *Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, god. 11, br. 1-2, 2017., 31-52.

14. Staničić, Frane, *Uloga inspekcijskog nadzora u osiguravanju provedbe propisa*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2, 2019., str. 61-74.
15. Stipić, Milan, *Opći upravni postupak i postupak inspekcijskog nadzora - odnos općeg upravnog postupka i posebnih procedura*, *Novi Zakon o općem upravnom postupku - praktična pitanja i problemi primjene*, Koprić, Ivan (ur.), Narodne novine d.d. Zagreb i Institut za javnu upravu Zagreb, 2009., 141-172.
16. Stipić, Milan, *Sporna pitanja o uređenju pravne zaštite protiv pojedinačnih akata inspekcijskih tijela*, Hrvatska pravna revija, br.7-8, 2020., 23-33.
17. Šikić, Marko; Held, Mateja, *Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes)*, *Zbornik radova 10. savjetovanja: Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Galić, Ante (ur.), Zagreb: Organizator, 2022., str. 69-86.
18. Vitez Pandžić, Marijeta, *Stranka u postupku ishodaenja građevinske dozvole*, Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 19(2), 2019., str. 305-327.
19. Žagar, Antun, *Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 2018., str. 687-708.

Pravni izvori

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine; br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.
3. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019.
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, Narodne novine, br. 93/2016, 104/2016, 116/2018, 127/2019.
5. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, Narodne novine, br. 85/2020, 21/2023.
6. Zakona o preuzimanju Zakona o općem upravnom postupku u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 53/1991.
7. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021.
8. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/2010, 143/2012, 152/2014, 94/2016, 29/2017, 110/2021.
9. Zakon o državnom inspektoratu, Narodne novine, br. 115/2018, 117/2021.
10. Zakon o građevinskoj inspekciji, Narodne novine, br. 153/2013, 115/2018.

11. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019.
12. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013.
13. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 98/2019.
14. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, Narodne novine br. 90/2011, 86/2012.
15. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, Narodne novine, br. 86/2012, 143/2013, 65/2017, 14/2019.
16. Prekršajni zakon, Narodne novine, poslovni broj 39/2013.
17. Kazneni zakon, Narodne novine, poslovni broj 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019, 84/2021, 114/2022.
18. Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017, 34/2018.
19. Naputak o načinu rada građevinske inspekcije, Narodne novine, br. 46/2020, 80/2020.

Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske

1. U-III/2541/2004 od 23. rujna 2004.
2. U-III/1344/2014 od 11. srpnja 2017.
3. U-III/1106/2015 od 27. rujna 2018.
4. U-III/4644/2017 od 18. travnja 2019.
5. U-III/1053/2012 od 9. listopada 2019.
6. U-III-2446/2021 od 20. siječnja 2022.
7. U-I/1511/2021 od 29. ožujka 2022.
8. U-I/604/2022 od 12. srpnja 2022.

Praksa Visokog upravnog suda Republike Hrvatske

1. Usž 436/2017-2 od 15. veljače 2017.
2. Usž 1137/2018-2 od 4. srpnja 2018.
3. Usž 4122/2021-2 od 13. siječnja 2022.
4. Usž 3950/2019-2 od 29. siječnja 2020.
5. Usž 4226/2021-2 od 3. veljače 2022.
6. Usž 3687/2019-2 od 22. svibnja 2022.

Praksa Upravnog suda u Splitu

1. UsIgr 450/2020-6 od 2. lipnja 2021.
2. UsIgr 416/2020-10 od 29. lipnja 2021.
3. UsIgr 468/2020-8 od 8. listopada 2021.
4. UsIgr 403/2020-13 od 17. studenog 2021.
5. UsIgr 436/2020-8 od 25. studenog 2021.
6. UsIgr 470/2018-41 od 21. prosinca 2021.
7. UsIgr 204/2020-13 od 31. prosinca 2021.

Internetske stranice

1. Rajko, Alen, *Pokretanje upravnog postupka po službenoj dužnosti povodom predstavke (članak 42. Zakona o općem upravnom postupku)*, 2021., <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2021B1533>, stranica posjećena 12. svibnja 2023.
2. *Uputa prijaviteljima*, <https://dirh.gov.hr/o-drzavnom-inspektoratu-9/ustrojstvo-77/18-sektor-za-nadzor-gradjenja/uputa-prijaviteljima/167>, stranica posjećena 2. lipnja 2023.
3. Vlada Republike Hrvatske, *Nacrt konačnog prijedloga zakona o sustavu državne uprave*, 2019., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2019/O%C5%BEujak/149%20sjednica%20VRH/149%20-%201.docx>, stranica posjećena 23. lipnja 2023.).