

Postupak utvrđivanja građevne čestice

Hubak, Valentina

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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:199:056351>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-26**



Repository / Repozitorij:

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



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Katedra za upravno pravo

Valentina Hubak

POSTUPAK UTVRĐIVANJA GRAĐEVNE ČESTICE

Diplomski rad

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

Zagreb, 2024.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Valentina Hubak, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor 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.

Valentina Hubak, v.r.

SAŽETAK

Ovaj diplomski rad bavi se postupkom utvrđivanja građevne čestice u pravnom poretku Republike Hrvatske, koji je reguliran prvenstveno Zakonom o prostornom uređenju. Građevna čestica utvrđuje se rješenjem, a postupak uključuje i razmatranje pravnog interesa koji ističe razlike između privatnog i javnog interesa.

Prvi dio rada obrađuje prostorne planove, rješenje o utvrđivanju građevne čestice te pravni interes u postupku utvrđivanja građevne čestice. Drugi dio rada posvećen je analizi odluke Ustavnog suda U-III-5095/2017, kojom je usvojena ustavna tužba. Na kraju rada razmatra se sudska praksa Europskog suda za ljudska prava, upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, s ciljem pružanja sveobuhvatnog uvida u pravne aspekte postupka utvrđivanja građevne čestice.

Ključne riječi: prostorni planovi, postupak utvrđivanja građevne čestice, rješenje o utvrđivanju građevne čestice, pravni interes

SUMMARY

This paper deals with the procedure for determining a building plot within the legal system of the Republic of Croatia, which is primarily regulated by the Physical Planning Act. The building plot is determined by a courts order, and the procedure includes the consideration of legal interests that highlight the differences between private and public interests.

First part of the paper addresses physical plans, the decision on determining the building plot, and the legal interest in the procedure of determining the building plot. The second part of the paper is dedicated to the analysis of the Constitutional Court decision U-III-5095/2017, which accepted the constitutional complaint. The final part of the paper examines the case law of the European Court of Human Rights, Administrative Court and the High Administrative Court, with the aim of providing a comprehensive insight into the legal aspects of the procedure for determining a building plot.

Keywords: physical plans, procedure for determining a building plot, decision on determining a building plot, legal interest

Sadržaj

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | UVOD | 1 |
| 2. | PROSTORNI PLANOVI | 2 |
| 2.1. | Dokumenti prostornog uređenja | 2 |
| 2.2. | Razine prostornih planova | 4 |
| 2.3. | Usklađenost prostornih planova | 4 |
| 2.4. | Postupak izrade i donošenja prostornih planova | 5 |
| 2.4.1. | Sudjelovanje javnosti u procesu prostornog planiranja | 7 |
| 3. | RJEŠENJE O UTVRĐIVANJU GRAĐEVNE ČESTICE | 8 |
| 4. | PRAVNI INTERES | 10 |
| 4.1. | Načela prostornog uređenja | 11 |
| 4.1.1. | Načelo ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa | 12 |
| 4.2. | Pravni interes u postupku utvrđivanja građevne čestice | 12 |
| 5. | ODLUKA USTAVNOG SUDA U-III-5095/2017 OD 3. PROSINCA 2019. | 14 |
| 5.1. | Činjenice i okolnosti slučaja | 14 |
| 5.2. | Prvostupanjsko upravno rješenje | 15 |
| 5.3. | Žalba protiv prvostupanjskog upravnog rješenja | 16 |
| 5.4. | Drugostupanjsko upravno rješenje | 16 |
| 5.5. | Upravnosudski postupak | 17 |
| 5.6. | Prvostupanjska presuda | 17 |
| 5.7. | Žalba protiv prvostupanjske presude | 18 |
| 5.8. | Drugostupanjska presuda | 19 |
| 5.9. | Ustavna tužba i odluka Ustavnog suda | 19 |
| 5.9.1. | Prigovori podnositelja | 19 |
| 5.9.2. | Ocjena Ustavnog suda | 20 |
| 5.9.3. | Tri ustavna pravila o jamstvu prava vlasništva | 22 |
| 6. | SUDSKA PRAKSA | 23 |
| 6.1. | Rosiński v. Poland | 23 |
| 6.2. | Presuda I. Usl-1089/21-19 od 12. srpnja 2022. | 24 |
| 6.3. | Presuda II. Usž-925/18-6 od 20. ožujka 2019. | 25 |
| 6.4. | Presuda III. Usž-2025/20-4 od 25. veljače 2022. | 27 |
| 7. | ZAKLJUČAK | 29 |
| 8. | LITERATURA | 30 |

1. UVOD

Utvrđivanje građevne čestice predstavlja ključan korak u procesu planiranja i realizacije građevinskih projekata u pravnom poretku Republike Hrvatske. Ovaj postupak obuhvaća određivanje granica zemljišta na kojem je dozvoljeno izvođenje građevinskih radova, a provodi se u skladu s važećim zakonskim i prostorno-planskim propisima. Pravilno utvrđena građevna čestica osigurava da se izgradnja odvija na način koji je usklađen s planiranim razvojem prostora, očuvanjem okoliša i društvenim potrebama.

Ovaj diplomski rad detaljno analizira postupak utvrđivanja građevne čestice s posebnim osvrtom na specifične slučajeve iz prakse. Cilj rada pružiti je sveobuhvatno razumijevanje ovog važnog segmenta prostornog planiranja. Razumijevanje postupka utvrđivanja građevne čestice neophodno je za sve sudionike u građevinskom sektoru, uključujući urbaniste, arhitekta, investitore i pravne stručnjake jer doprinosi efikasnijem i zakonitom razvoju urbanih područja.

Posebna pažnja u radu posvećena je analizi aktualnih izazova i problema u praksi, kao što su pravni sporovi vezani uz vlasništvo zemljišta. Kroz analizu odluke Ustavnog suda U-III-5095/2017, koja je usvojila ustavnu tužbu, te kroz pregled sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, rad pruža sveobuhvatan uvid u pravne aspekte postupka utvrđivanja građevne čestice.

U konačnici, rad nastoji naglasiti važnost ravnoteže između javnog i privatnog interesa, što je ključno za održivi razvoj urbanih sredina u skladu s prostorno-planskim dokumentima i zakonodavnim okvirom Republike Hrvatske.

2. PROSTORNI PLANOVI

Prostorno je uređenje danas u Republici Hrvatskoj uređeno Zakonom o prostornom uređenju¹ (u daljnjem tekstu: ZPU). To je složen proces koji započinje prostornim planiranjem, a nastavlja se usvajanjem prostornih planova, političkim odlučivanjem u predstavničkim tijelima i završava provođenjem planova pojedinačnim aktima.²

S obzirom da je prostor dragocjen, ograničen i neobnovljiv resurs, prostorno planiranje ima zadaću da iskoristi prostor na najbolji mogući način. Cilj prostornog planiranja je organizirati njegovo racionalno i optimalno korištenje.

Sukladno ZPU-u, „prostornim uređenjem osiguravaju se uvjeti za korištenje (gospodarenje), zaštitu i upravljanje prostorom Republike Hrvatske te isključivim gospodarskim 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.“³

Sustav prostornog uređenja sastoji se od triju osnovnih segmenata: prostornog i urbanističkog planiranja (praćenje stanja u prostoru, te izrada i donošenje dokumenata prostornog uređenja), uređenja naselja i prostora izvan naselja i provođenja dokumenata prostornog uređenja. Ti su segmenti čvrsto povezani i ovisni jedan o drugome.⁴

2.1. Dokumenti prostornog uređenja

Prostorni planovi su ključni dokumenti u procesu prostornog uređenja i glavni instrumenti⁵ za provedbu politike prostornog uređenja države. Kao opći normativni akti, ovi planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskih propisa, kako je predviđeno prema ZPU-u.

¹ Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23.

² Žagar A., *Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2018., vol. 39, br. 1, str. 688.

³ Čl. 2. ZPU-a.

⁴ Bienenfeld, Josip, *Dokumenti prostornog uređenja*, Pravo i porezi, br. 3 (2007.), str. 24.

⁵ Bienenfeld, Josip, *Izrada i donošenje prostornih planova u jedinicama lokalne i područne samouprave*, HGK – sektor za trgovinu, Jedanaesti forum poslovanja nekretninama, 2006., str. 17.

Prostorni planovi stupaju na snagu izdavanjem pojedinačnih akata za njihovu provedbu, kao što su:

- Lokacijska dozvola
- Građevinska dozvola
- Dozvola za promjenu namjene i uporabu građevine
- Rješenje o utvrđivanju građevne čestice
- Potvrda parcelacijskog elaborata

Među navedenim aktima, rješenje o utvrđivanju građevne čestice najvažniji je dokument u postupku utvrđivanja građevne čestice.

Prostorni planovi uređuju organizaciju, korištenje i namjenu prostora te uvjete za uređenje, unaprjeđenje i zaštitu prostora države, županija, gradova i općina. Propisuju uvjete za izgradnju građevina i provedbu drugih intervencija u prostoru na određenoj razini i/ili lokaciji, u skladu s kojima se izdaje akt za provedbu prostornog plana, smjernice za izradu prostornih planova užih područja kada je to propisano zakonom te mjere za urbanu sanaciju ako su potrebne.⁶

„Ovisno o tome određuju li temeljnu razdiobu prostora i smjernice za izradu prostornih planova uže razine ili uvjete provedbe zahvata u prostoru unutar dijela svog obuhvata, prostorni planovi mogu biti strateški (razvojni) i provedbeni. Državni plan prostornog razvoja, prostorni planovi područja posebnih obilježja i prostorni planovi županija su strateški, odnosno razvojni prostorni planovi. Urbanistički plan uređenja propisuje i sadrži prikaz građevnih čestica namijenjenih za građenje i druge detaljnije uvjete korištenja i uređenja prostora, stoga je to uvijek provedbeni prostorni plan. Prostorni plan uređenja Grada Zagreba, grada ili općine te generalni urbanistički plan ujedno su razvojni i provedbeni planovi.“⁷

⁶ *Ibid.*, čl. 53

⁷ Žagar, Antun, *Prostorno uređenje i gradnja u upravnosudskoj praksi*, Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja, Inženjerski biro, Zagreb, 2017., str. 62. – 63.

2.2. Razine prostornih planova

Zakonom o prostornom uređenju, člankom 60. stavcima. 2, 3 i 4. propisan je sustav prostornog planiranja u RH. Sustav je uređen tako da postoji više razina planiranja u skladu s kojima se donose dokumenti prostornog uređenja.

„Osnovne opće značajke prostornog uređenja su podjela nadležnosti u planiranju i uređivanju prostora na tri razine – državnu, regionalnu (županije i Grad Zagreb) i lokalnu (općine i gradovi), zatim, izuzetno značajna uloga jedinica lokalne i regionalne samouprave u segmentu prostornog i urbanističkog planiranja i u segmentu uređenja naselja te multidisciplinarnost u smislu utjecaja drugih upravnih područja (resora).“⁸

“Prostorni planovi državne razine su Državni plan prostornog razvoja, Prostorni plan isključivoga gospodarskog pojasa Republike Hrvatske, prostorni plan nacionalnog parka, prostorni plan parka prirode i drugi prostorni plan područja posebnih obilježja čija je obveza donošenja propisana Državnim planom prostornog razvoja i urbanistički plan uređenja izdvojenog građevinskog područja izvan naselja za gospodarsku i/ili javnu namjenu državnog značaja.”⁹

“Prostorni planovi područne (regionalne) razine su prostorni plan županije, Prostorni plan Grada Zagreba i urbanistički plan uređenja izdvojenog građevinskog područja izvan naselja za gospodarsku i/ili javnu namjenu županijskog značaja.”¹⁰

“Prostorni planovi lokalne razine su prostorni plan uređenja grada, odnosno općine, generalni urbanistički plan i urbanistički plan uređenja, osim urbanističkog plana uređenja državne i regionalne razine.”¹¹

2.3. Usklađenost prostornih planova

Usklađenost prostornih planova osigurava koordinirano, transparentno i održivo korištenje prostora. Omogućuje da prostorni razvoj bude u skladu s dugoročnim ciljevima zajednice, zaštitom okoliša i racionalnim korištenjem resursa.

⁸ Bienenfeld, Josip, op.cit. (bilj. 4), str. 16.

⁹ Čl. 60. st. 2. ZPU-a.

¹⁰ *Ibid.*, čl. 60. st. 3.

¹¹ *Ibid.*, čl. 60. st. 4.

Bez odredbi ZPU-a o usklađenosti prostornih planova, pojavilo bi se mnogo problema u praksi te bi se to odrazilo na efikasnost rješavanja problema. Stoga je propisano u čl. 61. ZPU-a da: „prostorni plan mora biti u skladu sa ZPU-om i propisima donesenim na temelju toga Zakona. Prostorni plan niže razine mora biti usklađen s prostornim planom više razine, a prostorni plan užeg područja s prostornim planom šireg područja iste razine. Prostorni planovi iste razine moraju biti međusobno usklađeni.“ Prostornim planom lokalne razine užega područja mogu se propisati stroži kvantitativni i kvalitativni uvjeti i mjere za provedbu zahvata u prostoru, odnosno viši prostorni standardi od onih propisanih prostornim planom lokalne razine širega područja.¹²

Kao što je već rečeno prostorni planovi su opći normativni akti koje donose predstavnička tijela stoga načelo zakonitosti djeluje u dva smjera, egzistencijskom i sadržajnom.¹³ Egzistencijski smjer podrazumijeva da podzakonski propis može biti donesen samo kada je to predviđeno višom normom, a sadržajni smjer govori da podzakonski propis smije imati samo onaj sadržaj koji dopušta zakon.¹⁴ U ovom slučaju podzakonski propis je prostorni plan, a viša norma zakon te sadržaj prostornog plana može biti samo onaj kako je određeno zakonom.

2.4. Postupak izrade i donošenja prostornih planova

Izrada prostornog plana započinje na temelju odluke o izradi prostornog plana.¹⁵

Odluku o izradi prostornog plana državne razine donosi Vlada na prijedlog nadležnog Ministarstva po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode. Odluku o izradi prostornog plana područne (regionalne), odnosno lokalne razine donosi predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave po prethodno pribavljenom mišljenju sukladno posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita okoliša i prirode.¹⁶

Glede izrade prostornog plana lokalne i područne (regionalne) razine, kao i izrade njegovih izmjena i dopuna može inicirati svatko. Župan, odnosno gradonačelnik ili načelnik općine, dužni su najmanje jednom godišnje obavijestiti predstavničko tijelo o zaključcima stručne

¹² *Ibid.*, čl. 61.

¹³ Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, 2002., str 70.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Čl. 86. st. 1., ZPU-a.

¹⁶ *Ibid.*, čl. 86. st. 2 i 3.

analize zaprimljenih inicijativa da se utvrdi osnovanost pokretanja postupka izrade prostornog plana.

Prostornim planovima određuje se svrhovita organizacija, korištenje i zaštita prostora. Njime se utječe na prostorni razvoj, odnosno na preobrazbu naselja, korištenje prirodnih dobara, zaštitu prirode i okoliša te na razvoj djelatnosti i njihova razmještaja u prostoru, prometne i energetske infrastrukture. „U njihovoj izradi i donošenju posebno se mora uzimati u obzir osjetljivost prostora, odnos prema krajobraznim vrijednostima, neobnovljivim i obnovljivim prirodnim dobrima i kulturnoj baštini te ukupnost njihovih međusobnih utjecaja. Značenje tih dokumenata je iznimno, i to ne samo trenutačno za stanovnike i vlasnike nekretnina na području općine/grada te poduzetnike i nove investitore već dugoročno za čitavo područje općine/grada i regije jer promašaji u korištenju prostorom imaju dugoročne posljedice.“¹⁷

Odluka o izradi prostornog plana objavljuje se u „Narodnim novinama“, odnosno službenom glasilu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave koja je tu odluku donijela te u informacijskom sustavu prostornog uređenja.¹⁸

Odluka o izradi prostornog plana, ovisno o vrsti prostornog plana i postupku njegove izrade (izrada novog plana, njegovih izmjena i/ili dopuna, odnosno zasebno stavljanje izvan snage), sadrži osobito:

1. pravnu osnovu za izradu i donošenje prostornog plana,
2. razloge donošenja prostornog plana,
3. obuhvat prostornog plana,
4. sažetu ocjenu stanja u obuhvatu prostornog plana, ciljeve i programska polazišta prostornog plana,
5. popis sektorskih strategija, planova, studija i drugih dokumenata propisanih posebnim zakonima kojima, odnosno u skladu s kojima se utvrđuju zahtjevi za izradu prostornih planova,
6. način pribavljanja stručnih rješenja prostornog plana,
7. popis javnopravnih tijela određenih posebnim propisima koja daju zahtjeve za izradu prostornog plana te drugih sudionika korisnika prostora koji trebaju sudjelovati u izradi prostornog plana,

¹⁷ Radman, Zoran, *Ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u području prostornog uređenja*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2014., br. 1, str. 112.

¹⁸ *Ibid.*, čl. 86. st. 4.

8. planiranu dinamiku s fazama za izradu prostornog plana, odnosno rok za pripremu zahtjeva za izradu prostornog plana tijela i osoba određenih posebnim propisima,
9. izvore financiranja izrade prostornog plana i
10. druga pitanja značajna za izradu prostornog plana.¹⁹

2.4.1. Sudjelovanje javnosti u procesu prostornog planiranja

Bitan element izrade, odnosno izmjene i dopune prostornog plana je sudjelovanje javnosti u procesu izrade (izmjene) dokumenata prostornog uređenja. Taj proces odvija se kroz institut javne rasprave. „Naime, sudjelovanjem javnosti osigurava se da je šira javnost koje se tiče izrada dokumenta prostornog uređenja o njoj obaviještena. Na taj se način osigurava i umanjeње eventualnih sukoba u društvu do kojih svakako može doći zbog ekonomskih interesa koji nedvojbeno postoje prilikom izrade ili izmjene svakog dokumenta prostornog uređenja.“²⁰

Svatko može sudjelovati u javnoj raspravi koja se provodi zbog prijedloga prostornog plana. Na način i u roku propisan Zakonom, sudionici u javnoj raspravi daju mišljenja, prijedloge i primjedbe na prijedlog prostornog plana. Prijedlog prostornog plana koji se utvrđuje za javnu raspravu sadrži tekstualni i grafički dio plana te njegovo obrazloženje i sažetak za javnost. Nositelj izrade prostornog plana dužan je najmanje osam dana prije početka javne rasprave javno objaviti poziv za javnu raspravu o prijedlogu prostornog plana.²¹

¹⁹ *Ibid.*, čl. 89.

²⁰ Staničić F., *Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2/2017, 2017., str. 40.

²¹ *Ibid.*, str. 41.

3. RJEŠENJE O UTVRĐIVANJU GRAĐEVNE ČESTICE

Kao što je ranije rečeno rješenje o utvrđivanju građevne čestice najvažniji je dokument postupka utvrđivanja građevne čestice.

Dokument predstavlja administrativni akt kojim se određuje točan položaj, veličina i granice građevne čestice. Proviđa se u skladu s parcelacijom građevinskog zemljišta koja se bilježi u katastarskom operatu.

Građevna čestica, prema ZPU-u, je u načelu jedna katastarska čestica čiji je oblik, smještaj u prostoru i veličina u skladu s prostornim planom te koja ima pristup na prometnu površinu sukladan prostornom planu.²²

Rješenje o utvrđivanju građevne čestice donosi se:

1. ako za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica, odnosno zemljište nužno za redovitu uporabu građevine,
2. kada je obveza utvrđivanja tog zemljišta, odnosno čestice propisana posebnim zakonom ili
3. kada vlasnik građevine želi promijeniti oblik i veličinu građevne čestice na kojoj je postojeća zgrada u skladu s prostornim planom.²³

Građevna čestica određuje se u skladu s prostornim planom, a ako to nije moguće tada u skladu s pravilima struke, vodeći računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine.²⁴ Međutim, građevna čestica zgrade koja ima više samostalnih uporabnih cjelina ili funkcionalnih jedinica, a koja je planirana, projektirana, izgrađena tako da s više svojih strana graniči s površinom javne namjene, određuje se kao zemljište ispod te zgrade.²⁵

Smatra se da za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica, odnosno zemljište:

1. ako su na istoj katastarskoj čestici izgrađene dvije ili više građevina koje građevinski, funkcionalno ili tehničko-tehnološki nisu cjelina,
2. ako je građevina izgrađena na dvije ili više katastarskih čestica,

²² Šikić, M., Held, M., *Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes)*, U: Galić, A. (ur.) *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2022., str. 73.

²³ Čl. 157. st. 1., ZPU-a.

²⁴ *Ibid.*, čl. 159. st. 1.

²⁵ *Ibid.*, čl. 159. st. 3.

3. ako je građevina izgrađena na katastarskoj čestici čija je površina manja ili veća od površine propisane prostornim planom,
4. ako je postojeća katastarska čestica, na kojoj je izgrađena građevina, takva da se ne može smatrati zemljištem nužnim za redovitu uporabu te građevine,
5. ako se radi o zgradi ozakonjenoj sukladno posebnom zakonu.²⁶

Iz mišljenja Ministarstva, KLASA: 360-01/19-02/401, od 19. rujna 2019.:

...smatra se da za građevinu nije utvrđena građevna čestica, odnosno zemljište nužno za redovitu uporabu građevine ako je građevina izgrađena na dvije ili više katastarskih čestica te se u tom slučaju ista utvrđuje rješenjem o utvrđivanju građevne čestice budući da je u smislu odredbe članka 73. stavka 3. za izdavanje predmetne potrebe potrebno da se nalazi na „određenoj zemljišnoj čestici“ te je u slučaju u kojem se radi o izdavanju predmetne potvrde u ozakonjenoj zgradi utvrđivanje građevne čestice uvjet da bi se predmetna potvrda mogla izdati.²⁷

²⁶ *Ibid.* čl. 157 st. 2.

²⁷ Mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o utvrđivanju građevne čestice, klasa: 360-01/19-02/401, od 19. rujna 2019.

4. PRAVNI INTERES

Zadaća je sudova u postupcima koji se odnose na predmete vezane uz utvrđivanja građevne čestice postići ravnotežu između javnog i privatnog interesa, odnosno općeg interesa zajednice i zahtjeva za zaštitom temeljnih ljudskih prava pojedinaca. Treba imati na umu da se prednost uvijek daje javnom pred pojedinačnim interesima. Javni interes zabilježen je u prostorno-planskoj dokumentaciji, a pojedinačni interes iskazuje se najčešće kroz pravo vlasništva.

„Pravni interes mora biti osoban, neposredan i utemeljen na zakonu ili drugom propisu.“ Osoba koja ima pravni interes, ima pravo sudjelovati u upravnom postupku pokrenutog na zahtjev drugoga ili po službenoj dužnosti.²⁸

Temeljna ljudska prava zajamčena su Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Članak 1. Protokola 1. ove Konvencije propisuje da „Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava.“²⁹

Jedan od najvažnijih predmeta u vezi s člankom 1. Protokola 1. Konvencije je predmet *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*³⁰. Presuda je značajna jer ističe važnost balansiranja između javnog interesa i prava pojedinaca na uživanje privatne imovine te se u njoj prvi put spominju tri različita pravila koja se odnose na jamstvo prava vlasništva.

Sporrong i Lönnroth, podnijeli su pritužbe zbog dugotrajnih ograničenja koja su im bila nametnuta na njihovim nekretninama u Stockholmu, zbog čega su bili spriječeni u korištenju i raspolaganju svojom imovinom. Naime, švedska vlada je donijela niz odluka o zonama u kojima je planirana eksproprijacija zemljišta za potrebe urbanističkog razvoja, ali te odluke nisu odmah realizirane. Umjesto toga, eksproprijacijske dozvole su bile produljivane tijekom godina, što je dovelo do toga da su vlasnici zemljišta bili ograničeni u svojim pravima korištenja imovine kroz dug vremenski period, u jednom slučaju više od 20 godina. Također, uz te dozvole, na imovini su bila nametnuta i građevinska ograničenja, što je dodatno smanjilo

²⁸ Ofak, L., *Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2014., br. 4., str. 997.

²⁹ Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN-MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17., čl. 1. Protokola 1.

³⁰ *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske* (presuda, 23. rujna 1982., br. 7151/75 i 7152/75)

vrijednost i upotrebljivost tih nekretnina. Europski sud za ljudska prava utvrdio je da su te mjere predstavljale povredu prava na mirno uživanje imovine jer su vlasnici pretrpjeli značajan gubitak bez odgovarajuće naknade ili mogućnosti učinkovite pravne zaštite. Sud je zaključio da je Švedska povrijedila članak 1. Protokola br. 1, kao i članak 6. stavak 1. Konvencije, koji se odnosi na pravo na pravično suđenje.

Članak 1. Protokola 1. Konvencije sadrži tri različita pravila.

1. Prvo je pravilo opće prirode i iznosi načelo mirnog uživanja vlasništva.
2. Drugo pravilo odnosi se na oduzimanje posjeda (imovine) odnosno ukidanje pravnih prava vlasnika.
3. Treće pravilo priznaje da su države ovlaštene, između ostalog, kontrolirati korištenje vlasništva u skladu s općim interesom, primjenom zakona koje smatraju potrebnima u tu svrhu.

Kod razmatranja je li došlo do povrede članka 1. Protokola 1., sud prvo mora ispitati postoji li bilo kakvo vlasničko pravo (posjed) koje potpada pod djelokrug te odredbe. Drugi korak je razmotriti je li došlo do uplitanja u taj posjed i, na kraju, kakva je priroda tog uplitanja (tj. koje se od tri pravila primjenjuje).

Međutim, treba imati na umu da ta tri pravila nisu različita u smislu da nisu povezana. Drugo i treće pravilo odnose se na određene slučajeve uplitanja u pravo na mirno uživanje vlasništva i stoga ih treba tumačiti u svjetlu općih načela iznesenih u prvom pravilu.³¹

Osim toga, zaštita ljudskih prava jasno je istaknuta i u Ustavu Republike Hrvatske. Pravo vlasništva propisano je u članku 48. st. 1. „Jamči se pravo vlasništva“.³²

4.1. Načela prostornog uređenja

Prema Zakonu o prostornom uređenju, prostorno uređenje temelji se na načelima:

1. integralnog pristupa u prostornom planiranju

³¹ Grgić, A., Mataga, Z., Longar, M., Vilfan, A., *The right to property under the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, No. 10, str. 10.

³² Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14., čl. 48. st. 1.

2. uvažavanja znanstveno i stručno utvrđenih činjenica
3. prostorne održivosti razvitka i vrsnoće gradnje
4. ostvarivanje i zaštite javnog i pojedinačnog interesa
5. horizontalne integracije u zaštiti prostora
6. vertikalne integracije
7. javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje.³³

4.1.1. Načelo ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa

„Načelo ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa“ jedno je od temeljnih načela ZPU-a Republike Hrvatske. Ovo načelo osigurava balans između potreba zajednice i prava pojedinaca u procesu prostornog uređenja.

Načelo govori o važnosti da „u svrhu ostvarivanja ciljeva prostornog uređenja nadležna tijela državne uprave, tijela i osobe određeni posebnim propisima i tijela jedinice lokalne i područne samouprave prosuđuju i međusobno usklađuju javni interes i pojedinačne interese koje moraju poštivati u obavljanju poslova prostornog uređenja, pri čemu pojedinačni interesi ne smiju štetiti javnom interesu. Nadalje, javni interes se zaštićuje razgraničenjem prostora za javne namjene primjenom odgovarajućih prostornih normi i prostornih standarda od ostalog prostora vodeći pri tome računa da svi korisnici, koliko je to moguće, podjednako snose teret razgraničenja.“³⁴

4.2. Pravni interes u postupku utvrđivanja građevne čestice

Rješenje o utvrđenju građevne čestice donosi se na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Prema Zakonu o općem upravnom postupku stranka je fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.³⁵

³³ Čl. 7., ZPU-a.

³⁴ *Ibid.* čl. 11.

³⁵ Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21., čl. 4.

Zahtjev u postupku utvrđivanja građevne čestice podnosi vlasnik zemljišta, vlasnik građevine, investitor građevine ili druge osobe koje za to imaju pravni interes.³⁶ Osim podnositelja zahtjeva, strankom se smatra i svaka osoba čija se prava i interese može dirati u postupku. Zahtjevu se prilaže preslika katastrarskog plana te dokaz da je građevina za koju se utvrđuje građevna čestica postojeća.

³⁶ Čl. 158. st. 2 ZPU-a.

5. ODLUKA USTAVNOG SUDA U-III-5095/2017 OD 3. PROSINCA 2019.

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III/5095/2017 odnosi se na slučaj u kojem su podnositelji ustavne tužbe, Marija Predović Vukorepa i Ante Vukorepa, tvrdili da su im povrijeđena prava vlasništva i pravo na pravično suđenje. Ustavni sud je presudio u njihovu korist, ukinuvši prethodne presude i rješenja nižih sudova te upravnih tijela, te je naložio ponovni postupak pred Gradskim uredom za prostorno uređenje Grada Zagreba. Sud je istaknuo važnost zaštite prava vlasništva kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka.

Ustavni sud usvaja ustavnu tužbu te ukida:

- presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: Usž-1875/17-2 od 6. srpnja 2017.,
- presudu Upravnog suda u Zagrebu broj: Usl-3948/14-20 od 23. veljače 2017.,
- rješenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja klasa: UP/II-350-05/14-08/32, urbroj: 531-05-2-2-14-2 S.K. od 1. listopada 2014. I
- rješenje o utvrđivanju građevne čestice Grada Zagreba, Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet klasa: UP/I-350-05/2014-003/1, urbroj: 251-13-21/122-2014-13 od 2. srpnja 2014.³⁷

Te se predmet vraća Gradu Zagrebu, Gradskom uredu za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet na ponovni postupak.

5.1. Činjenice i okolnosti slučaja

Podnositelji Ustavne tužbe su Marija Predović Vukorepa i Ante Vukorepa. Podnositelji su podnijeli ustavnu tužbu 15. prosinca 2017., tvrdeći da su im osporenim odlukama povrijeđena ljudska prava zajamčena Ustavom Republike Hrvatske. Pozivaju se na povredu prava jednakosti pred sudom (čl. 14. st. 2. Ustava)³⁸, pravo hrvatskih državljana i stranaca na jednakost pred sudovima i drugim državnim i onim tijelima koja imaju javne ovlasti (čl. 26 Ustava)³⁹, pravo na pravično suđenje (čl. 29. st. 1. Ustava)⁴⁰ i pravo vlasništva (čl. 48. st. 1.

³⁷ USRH, U-III/5095/2017 od 3. prosinca 2019.

³⁸ Čl. 14. st. 2. URH: "Svi su pred zakonom jednaki".

³⁹ *Ibid.*, čl. 26.: "Svi su državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim tijelima i inim tijelima koja imaju javne ovlasti."

Ustava)⁴¹. Spor se odnosi na utvrđivanje građevne čestice zgrade u Zagrebu, koja uključuje zemljišne čestice k.č.br. 1325 i k.č.br. 1326, obje k.o. Centar. Podnositelji tvrde da dio (65m²) te čestice predstavlja njihovo vlasništvo. Sklopljeno je više pravnih poslova u vezi s tim česticama, uključujući sporazume i sudske nagodbe te je u zemljišnim knjigama u korist podnositelja upisano pravo stvarne služnosti na određenim dijelovima zemljišta.

5.2.Prvostupanjsko upravno rješenje

Rješenjem je potvrđeno da je predmetna građevna čestica sastavljena od k.č.br. 1325 i k.č.br. 1326. te podnositelji tvrde da dio površine (65m²) te čestice predstavlja njihovo vlasništvo, koje nije adekvatno uzeto u obzir u rješenju.

U obrazloženju prvostupanjskog rješenja (t. 22. Odluke Ustavnog suda) istaknuto je:

„Nekretnina oznake k.č.br. 1325 površine 309 m² evidentirana u katastarskom operatu k.o. Centar odgovara nekretnini oznake z.k.č.br. 447/1 površine 309 m² upisanoj u zemljišnu knjigu z.k.o. Grad Zagreb u vlasništvu podnositelja zahtjeva 1/1. Na istoj je, nesporno, upisano pravo stvarne služnosti od 07.06.2005. u korist nekretnine oznake z.k.č.br. 445/1, z.k.o. Grad Zagreb, koja je u vlasništvu Ante Vukorepe i Marije Predović-Vukorepe, oboje iz Zagreba, na adresi Rokova 8. Neriješenost imovinskopravnih odnosa u svezi k.č.br. 1325 k.o. Centar koju imenovani ističu nije vidljiva, a raspravljanje o navedenom odnosno rješavanje istog nije predmet ovog postupka. Odredbom čl. 159. st. 1. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 153/13) određeno je da se građevna čestica određuje u skladu s prostornim planom, a ako to nije moguće tada u skladu s pravilima struke, vodeći računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine. Rješenjem o utvrđivanju građevne čestice se ne stječe pravo vlasništva na nekretnini, ne osniva se ni ukida pravo služnosti niti se istim briše upis javnog dobra u općoj uporabi već je isto predmet drugih postupaka. Istaknute okolnosti vezane na imovinskopravne odnose nisu od utjecaja na donošenje rješenja o utvrđivanju građevne čestice niti razlog za prekid postupka u smislu odredbe čl. 159. st. 1. Zakona o prostornom uređenju temeljem koje ovo

⁴⁰ *Ibid.*, čl. 29. st. 1.: “Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.”

⁴¹ Čl. 48. URH: “Jamči se pravo vlasništva.”

tijelo određuje okućnicu za zgradu sukladno pravilima prostornog plana odnosno pravilima struke."⁴²

5.3. Žalba protiv prvostupanjskog upravnog rješenja

U žalbi na prvostupanjsko rješenje podnositelji su istaknuli da su riješeni imovinsko-pravni odnosi (t. 23. Odluke Ustavnog suda):

"Dakle, dio kat. č. 1325 k.o. Centar (koji odgovara dijelu z.k.č. 447/1 k.o. Grad Zagreb) a na kojem postoji služnost upisana u zemljišne knjige za korist z.k.č. 445/1 (kat.č. 1328 k.o. Centar) je u naravi posebna čestica neizgrađena i potpuno odvojena od kat. čl. 1325, čiji imovinsko-pravni odnosi su sudskom nagodbom i solemniziranim ugovorom riješeni, a za koji dio je već podnijet i zahtjev u Katastru za novo formiranje građevinske čestice. Na osnovu toga kod Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet je također podnesen zahtjev za izdavanje rješenja za utvrđivanje građevinske čestice kat. č. 1328 k.o. Centar."⁴³

5.4. Drugostupanjsko upravno rješenje

Drugostupanjskim rješenjem odbijena je žalba podnositelja.

U obrazloženju drugostupanjskog upravnog rješenja istaknuto je (t. 24. Odluke Ustavnog suda):

"U konkretnom slučaju radi se o situaciji iz navedene odredbe članka 157. stavka 2. točke 5. Zakona o prostornom uređenju, o čemu kao dokaz spisu prileži pravomoćno rješenje o izvedenom stanju Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet Grada Zagreba, klasa: UP/I-350-05/13-03/2743, urbroj: 251-13-22/106-13-8 od 7. studenog 2013. godine kojim se ozakonjuje slobodnostojeća zahtjevna stambena zgrada izgrađena na k.č.br. 1325 i 1326 k.o. Centar pa su ispunjeni uvjeti za postupanje prvostupanjskog tijela temeljem te odredbe. Na temelju odredbe članka 159.

⁴² *Ibid.*, t. 22.

⁴³ *Ibid.*, t. 23.

stavka 1. Zakona o prostornom uređenju površina građevne čestice utvrđena je u ovoj stvari primjenom pravila struke, vodeći pritom računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine. Ovo drugostupanjsko tijelo zato ocjenjuje pravilnim pobijano rješenje o utvrđenju građevne čestice u konkretnom slučaju i njime nije povrijeđen zakon na štetu žalitelja. Navodi žalbe nisu osnovani i ne mogu dovesti do drugačijeg rješenja ove stvari."⁴⁴

5.5.Upravnosudski postupak

Drugostupanjsko rješenje Visokog upravnog suda znači da su podnositelji iscrpili redovne pravne lijekove. Pokrenuli su upravni spor protiv drugostupanjskog rješenja podneskom tužbe prvostupanjskom sudu.

U tužbi su naveli Ugovor o međusobnim pravima i obvezama iz 2006. i sudsku nagodbu iz 2003. godine, tvrdeći da se rješava imovinskopravni odnos u svezi k.č.br. 1325, k.o. Centar.

5.6.Prvostupanjska presuda

Prvostupanjska presuda donesena je 23. veljače 2017. od strane Upravnog suda u Zagrebu. Prvostupanjski sud je odbio tužbeni zahtjev podnositelja kojim su tražili poništenje drugostupanjskog upravnog rješenja Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja.

U obrazloženju prvostupanjske presude istaknuto je (t. 26. Odluke Ustavnog suda):

"Sud nalazi kako tuženik valjano obrazlaže razloge odbijanja žalbe tužitelja, a u konkretnom slučaju radi se o situaciji iz naprijed citirane odredbe čl. 157. st. 2. točke 5. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, o čemu kao dokaz spisu prileži pravomoćno rješenje o izvedenom stanju Gradskog ureda za prostorno uređenje, izgradnju Grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet Grada Zagreba, klasa: UP/I-350-05/13-03/2743, Ur.broj: 251-13-22/106-13-8 pd 07. studenog 2013. kojim se ozakonjuje slobodnostojeća zahtjevna stambena zgrada izgrađena na k.č.br. 1325 i 1326 k.o. Centar pa su ispunjeni uvjeti za donošenja rješenja o utvrđenju građevinske čestice. Nadalje, sukladno odredbi čl. 159. st. 1. Zakona o

⁴⁴ *Ibid.*, t. 24.

prostornom uređenju i gradnji površina građevne čestice utvrđena je u konkretnoj stvari primjenom pravila struke, vodeći pritom računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine. Obzirom je predmetna stambena zgrada ozakonjena temeljem Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim građevinama pravilno su primijenjene naprijed citirane odredbe, a ne čl. 159. st. 2. Zakona o prostornom uređenju i gradnji na koje ukazuju tužitelji u tužbi jer ista nije primjenjiva na konkretan slučaj budući se ne odnosi na ozakonjenje zgrade, što predmetna zgrada jest. Neriješenost imovinskih odnosa u svezi kč.br. 1325 k.o. Centar nije predmet ovog postupka. Rješenjem o utvrđivanju građevne čestice ne stječe se pravo vlasništva na nekretnini, ne osniva se niti ukida pravo služnosti niti se istim briše upis javnog dobra u općoj uporabi, već je isto predmet drugih postupaka. Okolnosti istaknute u tužbi vezano za imovinsko pravne odnose nisu od utjecaja na donošenje rješenja o utvrđivanju građevne čestice."⁴⁵

5.7. Žalba protiv prvostupanjske presude

Podnositelji su podnijeli žalbu protiv prvostupanjske presude Upravnog suda u Zagrebu, kojom je odbijen njihov tužbeni zahtjev.

Podnositelji su tvrdili da prvostupanjsko i drugostupanjsko tijelo, kao i prvostupanjski sud, nisu postupili u skladu s člankom 159. stavak 2. Zakona o prostornom uređenju, te su građevnu česticu proširili na put u vlasništvu Republike Hrvatske i na dio čestice u vlasništvu podnositelja. Time su, prema njihovom mišljenju, povrijeđena njihova ustavna prava iz članka 48. Ustava, kojim se jamči pravo vlasništva.

Podnositelji su postavili pitanje zašto je bilo potrebno određivati građevinsku česticu na zemljištu u tuđem vlasništvu kada Zakon dopušta da se građevinska čestica odredi i bez zadiranja u tuđe vlasništvo. Na ovu činjenicu su ukazivali i na raspravi, no sud nije dao valjane razloge za takvo postupanje, čime je, prema njihovom mišljenju, počinjena bitna povreda pravila sudskog postupka iz članka 60. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima (ZUS), a s tim u vezi i pogrešno primijenjeno materijalno pravo na njihovu štetu.

⁴⁵ *Ibid.*, t. 26.

5.8. Drugostupanjska presuda

Drugostupanjskom presudom odbijena je žalba podnositelja i potvrđena je prvostupanjska presuda.

U obrazloženju drugostupanjske presude a (t. 28. Odluke Ustavnog suda) istaknuto je:

"Pri tome valja napomenuti da tužitelji u žalbi navode okolnosti koje su trebali isticati u postupku donošenja rješenja o izvedenom stanju, a ne u ovom postupku. Kraj takvog stanja stvari, Sud ne nalazi osnovanim prigovore tužitelja iz žalbe o nepravilnoj primjeni materijalnog prava, to tim više što tužitelji pravilnost osporene presude u stvari pobijaju pozivajući se na iste činjenice i dokaze na koje se poziva prvostupanjski sud ali ih drugačije tumače dajući svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku te svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije pravno odlučno za ocjenu zakonitosti osporene presude. Prijedlog tužitelja za održavanjem rasprave sud nije razmatrao ocijenivši istu nepotrebnim a imajući u vidu odredbe članka 73. stavak 2. i 3. Zakona o upravnim sporovima."⁴⁶

5.9. Ustavna tužba i odluka Ustavnog suda

5.9.1. Prigovori podnositelja

Podnositelji su u svojoj ustavnoj tužbi iznijeli sljedeće prigovore:

1. Povreda prava vlasništva:

- Podnositelji su tvrdili da je proširenje građevinske čestice na zemljište koje je u njihovom vlasništvu (dijelovi katastarskih čestica k.č.br. 1325 i k.č.br. 1326) protivno članku 30. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁴⁷. Navode da su oni

⁴⁶ *Ibid.*, t. 28.

⁴⁷ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17. Čl. 30. st.1. glasi: "Pravo vlasništva je stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svoga nositelja da s tom stvari i koristima od nje

ovlaštenu na pravo posjedovanja, uporabe, korištenja i raspolaganja tom imovinom, te da im je zbog toga povrijeđeno ustavno pravo iz članka 48. Ustava Republike Hrvatske, koje jamči pravo vlasništva⁴⁸,

2. Nejednakost pred zakonom:

- Podnositelji su tvrdili da su bili diskriminirani jer im nije omogućena jednaka zaštita njihovih prava pred sudom, čime je povrijeđeno načelo jednakosti pred zakonom zajamčeno člancima 14. stavak 2. i 26. Ustava RH⁴⁹⁵⁰,

3. Pogrešna primjena materijalnog prava:

- Prvostupanjski i drugostupanjski sud nisu pravilno ocijenili činjenično stanje te su primijenili materijalno pravo na štetu podnositelja. Podnositelji su istaknuli da nije bilo osnove niti potrebe za proširenje građevinske čestice na njihove dijelove zemljišta jer je građevinska čestica već ispunjavala uvjete za redovitu uporabu bez proširenja,

4. Povreda prava na pravično suđenje:

- Sudovi nisu razmotrili relevantne prigovore podnositelja vezane uz njihovo pravo vlasništva, čime im je povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavak 1. Ustava⁵¹.

5.9.2. Ocjena Ustavnog suda

Ustavni sud Republike Hrvatske donio je odluku kojom se usvaja ustavna tužba podnositelja. U svojoj odluci, Sud je naveo nekoliko ključnih točaka koje se odnose na povredu ustavnih prava podnositelja:

1. Povreda prava vlasništva:

čini što ga je volja te da svakoga drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima ni zakonskim ograničenjima.”

⁴⁸ Čl. 48. URH-a

⁴⁹ *Ibid.*, čl. 14. st. 2.

⁵⁰ *Ibid.*, čl. 26..

⁵¹ *Ibid.*, čl. 29. st. 1.

- Sud je utvrdio da su upravna tijela i sudovi povrijedili pravo vlasništva podnositelja, zajamčeno člankom 48. stavkom 1. Ustava⁵². Pravo vlasništva je jedno od temeljnih ustavnih prava koje se ne smije zanemariti ili umanjiti bez odgovarajuće pravne osnove,
2. Povreda prava na pravično suđenje:
- Sud je utvrdio da su upravna tijela i sudovi povrijedili pravo na pravično suđenje podnositelja, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava⁵³. Ovo pravo podrazumijeva da svaki pojedinac ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom,
3. Neprihvatanje pravnih stajališta upravnih tijela i sudova:
- Sud je ocijenio da su upravna tijela i sudovi pogrešno zanemarili značaj nepovredivosti vlasništva kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka. Ova stajališta su dovela do povrede ustavnih prava podnositelja, budući da nisu uzeta u obzir imovinska prava podnositelja pri donošenju odluka o utvrđivanju građevne čestice,
4. Povratak predmeta na ponovni postupak:
- Ustavni sud je ukinuo presude nižih sudova i rješenja upravnih tijela te je predmet vratio Gradskom uredu za prostorno uređenje, izgradnju grada, graditeljstvo, komunalne poslove i promet Grada Zagreba na ponovni postupak. Sud je naložio da se u ponovnom postupku uvažavaju prigovori podnositelja i pravilno primijeni materijalno pravo u skladu s ustavnim jamstvima.

Odluka Ustavnog suda naglašava važnost poštivanja ustavnih prava građana, posebno prava vlasništva i prava na pravično suđenje, te podsjeća upravna tijela i sudove na dužnost pažljivog i pravno utemeljenog razmatranja svih relevantnih okolnosti pri donošenju odluka.

⁵² *Ibid.*, čl. 48. st. 1.

⁵³ *Ibid.*, čl. 29. st. 1.

5.9.3. Tri ustavna pravila o jamstvu prava vlasništva

Osim Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Ustav Republike Hrvatske također sadrži tri ključna pravila koja se odnose na jamstvo prava vlasništva:

1. Opće jamstvo prava vlasništva (čl. 48. st. 1. Ustava)⁵⁴: propisuje da se jamči pravo vlasništva. Ovo pravilo je opće naravi i temelj je zaštite vlasničkih prava. Prema ovom članku, svaka osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva, a to pravo je zaštićeno od proizvoljnih ograničenja i oduzimanja,
2. Oduzimanje ili ograničavanje vlasništva uz naknadu (čl. 50. st. 1. Ustava)⁵⁵: omogućava da se vlasništvo može ograničiti ili oduzeti zakonom, ali samo u interesu Republike Hrvatske. U takvim slučajevima, za oduzeto ili ograničeno vlasništvo mora se osigurati i isplatiti naknada u tržišnoj vrijednosti te imovine. Ovo pravilo osigurava da se vlasničko pravo može ograničiti, ali samo pod strogo definiranim uvjetima i uz pravednu naknadu,
3. Ograničenje vlasničkih prava radi zaštite određenih vrednota (čl. 50. st. 2. Ustava)⁵⁶: priznaje zakonodavcu ovlast da zakonom ograničava vlasnička prava radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Ova ograničenja ne zahtijevaju isplatu naknade, jer su usmjerena na zaštitu važnih društvenih vrednota koje ustavotvorac smatra bitnim za zajednicu.⁵⁷

Ova tri pravila nisu samostalna i nepovezana, već se drugo i treće pravilo uvijek tumače u svjetlu općeg jamstva iz članka 48. stavka 1. Ustava. Državna i druga tijela dužna su osigurati pravičnu ravnotežu između zaštite prava vlasništva i javnog interesa kada razmatraju ograničenja vlasničkih prava.⁵⁸

⁵⁴ *Ibid.*, čl. 48. st. 1.

⁵⁵ *Ibid.*, čl. 50. st. 1.: „Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.“

⁵⁶ *Ibid.*, čl. 50. st. 2.: “Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.”

⁵⁷ USRH, U-III/5095/2017 od 3. prosinca 2019, t. 34.

⁵⁸ *Ibid.*

6. SUDSKA PRAKSA

6.1. Rosiński v. Poland

Br. 1737/02

U predmetu "Rosiński protiv Poljske⁵⁹", Europski sud za ljudska prava bavio se pitanjem prava vlasništva u kontekstu plana razvoja zemljišta u Poljskoj. Slučaj se odnosio na gospodina Jerzyja Rosińskog, koji je tvrdio da su njegova prava na mirno uživanje imovine prekršena zbog toga što je njegovo zemljište bilo predviđeno za buduću eksproprijaciju prema lokalnom planu razvoja, ali nije dobio nikakvu naknadu za ograničenja u korištenju zemljišta.

Činjenice slučaja:

Gospodin Rosiński je vlasnik parcele u općini Milanówek, koja je bila predviđena za izgradnju ceste i bolnice prema planu iz 1993. godine.

Žalbe podnesene od strane podnositelja na ovaj plan nisu uvažene, a njegov zahtjev za izgradnju kuće na toj zemlji također je odbijen jer je zemljište bilo rezervirano za buduću izgradnju. Prema tadašnjem poljskom zakonodavstvu, vlasnici čija su zemljišta bila predviđena za buduću eksproprijaciju nisu imali pravo na naknadu dok se eksproprijacija ne provede. Nakon isteka valjanosti plana 2002. godine, podnositelju je napokon odobren početni plan za izgradnju na njegovom zemljištu 2003. godine.

Presuda Suda:

Sud je presudio da su prava podnositelja zahtjeva prekršena, temeljeći svoju odluku na članku 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju, koji jamči pravo na mirno uživanje imovine. Sud je zaključio da su dugotrajna ograničenja i neizvjesnost oko korištenja njegove imovine, bez pružanja odgovarajuće naknade, predstavljala povredu njegovih prava.

Ova presuda ističe važnost zaštite prava na vlasništvo i nužnost pravedne naknade u slučajevima kada država nameće ograničenja na korištenje imovine.

⁵⁹ Rosiński protiv Poljske (presuda, 17. srpnja 2007., br. 17373/02)

6.2.Presuda I. Usl-1089/21-19 od 12. srpnja 2022.

Poslovni broj: UsI-1089/21-19

Stranke upravnog spora su tužitelj K. d.o.o. kojeg zastupa opunomoćenik N.P., Z. protiv tuženika Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. Predmet spora je utvrđivanje građevne čestice za stambenu zgradu, garažu i spremište te zakonitost postupaka i rješenja donesenih od strane Gradskog ureda za katastar i geodetske poslove Zagreba i Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine.

Upravni sud presudio je:

- Poništava se rješenje Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, KLASA: UP/II-350-05/20-08/110, URBROJ: 531-07-1-3-21-4 od 16. veljače 2021.
- Poništava se rješenje G. Z., KLASA: UP/I-350-05/20-005/101, URBROJ: 251-13-21-1/025-20-7 od 26. ožujka 2020.
- Nalaže se prvostupanjskom tijelu da u roku od 60 dana od dostave pravomoćne presude riješi o zahtjevu zainteresirane osobe Lj. C.
- Nalaže se tuženiku da nadoknadi tužitelju troškove upravnog spora u iznosu od 6.250,00 kn, u roku od 15 dana od dostave pravomoćne presude.
- Odbija se zahtjev zainteresirane osobe Lj. C. za nadoknadu troškova upravnog spora u iznosu od 6.250,00 kn.⁶⁰

Činjenično stanje:

Prvostupanjsko tijelo, Gradski ured za katastar i geodetske poslove Zagreba, donijelo je rješenje kojim su utvrđene građevne čestice za stambenu zgradu, garažu i spremište. Tužitelj K. d.o.o. uložio je žalbu protiv ovog rješenja, međutim Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine odbilo je tužiteljevu žalbu.

Tužitelj je osporio zakonitost rješenja Ministarstva tvrdeći da nisu razmotreni njegovi prigovori. Također je istaknuto da nije omogućeno sudjelovanje svih zainteresiranih strana u postupku, čime je povrijeđeno pravo na sudjelovanje u postupku. Tužitelj je naveo da

⁶⁰ Upravni sud, Usl-1089/21-19 od 12. srpnja 2022.

građevinska čestica nije pravilno utvrđena na način koji bi omogućio redovnu uporabu i održavanje objekta te pristup sa Savske ceste. Naglašeno je da se predmetna građevinska čestica dijelom nalazi na zemljištu tužitelja, a dijelom na zemljištu drugih suvlasnika, te nije osigurano pravo služnosti pristupa.

U prethodnom postupku, Upravni sud je već jednom poništio rješenje Ministarstva i Gradskog ureda te naložio prvostupanjskom tijelu da u ponovljenom postupku provede očevid uz sudjelovanje svih zainteresiranih strana. Prilikom ponovljenog postupka, prvostupanjsko tijelo nije pozvalo sve zainteresirane strane na očevid, unatoč uputi suda. Konkretno, G.Z. i M.

Sud je utvrdio da prvostupanjsko tijelo nije postupilo u skladu s prethodnom presudom suda te da rješenja nisu zakonita jer nisu donesena u skladu s pravilima struke i relevantnim zakonskim odredbama. Sud je poništio rješenja Ministarstva i Gradskog ureda te naložio prvostupanjskom tijelu da u roku od 60 dana riješi zahtjev zainteresirane osobe Lj.C.

6.3.Presuda II. Usž-925/18-6 od 20. ožujka 2019.

Poslovni broj: Usž-925/18-6

Stranke upravnog spora su tužiteljica A. L. iz S., koju zastupa odvjetnik M. G., S., protiv rješenja tuženika Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja. Predmet spora je utvrđivanje građevne čestice na kojoj se nalazi nekretnina tužiteljice, a koja uključuje dijelove katastarskih čestica koje su djelomično u njenom vlasništvu, a djelomično u vlasništvu drugih osoba.

Visoki upravni sud presudio je:

- Poništava se presuda i rješenje Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: UsIgr355/16-9 od 29. rujna 2017.
- Poništava se rješenje Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, klasa: UP/II-350-05/16-08/96, urbroj: 531-05-2-2-1-16-2 od 30. lipnja 2016.

- Poništava se rješenje S. – d. županije, Grada S., Upravnog odjela za prostorno uređenje i graditeljstvo, klasa: UP/I-350-05/16-05/000025, urbroj: 2181/01- 03-01-08-16-0006 od 13. travnja 2016.⁶¹

Činjenično stanje:

Tužiteljica A.L. iz S. podnijela je zahtjev za utvrđivanje građevne čestice koja uključuje dijelove k.č.br. 4216/1, 4216/2, 4216/5 i 4216/7. Tužiteljica tvrdi da je bez njezine suglasnosti u građevnu česticu uključen dio č.z. 6341/4 k.o. S., što je njezino suvlasništvo. Također tvrdi da su joj povrijeđena vlasnička prava jer se pripajaju čestice drugog vlasnika bez njezine suglasnosti, što će rezultirati izmjenama u katastarskom operatu. Obitelj Č. sagradila je ogradni zid, garažu i apartmane prisvajajući dio njezine čestice, te govori da je inicijativa obitelji Č. usmjerena na legalizaciju bespravno sagrađenog objekta.

Visoki upravni sud utvrdio je da su žalbeni navodi tužiteljice osnovani. Zaključio je da se u postupku pred upravnim tijelima i Upravnim sudom u Splitu nije dovoljno uzelo u obzir da je k.č.br. 4216/2 već formirana i izgrađena građevna parcela. Naglasio je da zemljište nužno za redovitu uporabu građevine mora utvrditi sukladno pravilima struke⁶², ali da se pri tome moraju uzeti u obzir već postojeći akti o gradnji.

Visoki upravni sud u svojoj presudi Usž 1204/2019-2 od 10. travnja 2019. navodi: “Ukoliko se građevinska parcela ne može formirati prema prostornom planu, već prema pravilima struke, tada se u pravilu uzima zemljište ispod zgrade, ali tada treba obrazložiti zašto se parcela ne može formirati u skladu s prostornim planom.”⁶³

Predmet se vraća na ponovno odlučivanje uz naputak da se utvrdi zemljište nužno za redovitu uporabu građevine, vodeći računa o pravilima struke i postojećim pravomoćnim aktima o gradnji.

⁶¹ Visoki upravni sud, Usž-925/18-6 od 20. Ožuj

ka 2019.

⁶² Čl. 159. st. 1. ZPU-a.

⁶³ Šikić, M., Held, M., op. cit. (bilj. 22), str. 75.

6.4.Presuda III. Usž-2025/20-4 od 25. veljače 2022.

Poslovni broj: Usž-2025/20-4

Stranke upravnog spora su tužiteljica G.K. koju zastupa odvjetnik B.B., protiv rješenja tuženika Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja. Predmet spora je utvrđivanje građevne čestice na kojoj se nalazi stambena i pomoćna građevina tužiteljice.

Visoki upravni sud presudio je:

- Poništava se presuda Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: UsIgr391/19-8 od 10. prosinca 2019.
- Poništava se rješenje Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, klasa: UP/II-350-05/19-08/55, urbroj: 531-09-2-19-2 od 17. lipnja 2019.
- Poništava se rješenje o utvrđivanju građevne čestice Grada S., Upravnog odjela za prostorno planiranje, uređenje i zaštitu okoliša, klasa: UP/I-350-05/17-05/000062, urbroj: 2181/01-03-01-04-18-0012 od 21. ožujka 2018. te se predmet vraća prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak.
- Nalaže se tuženiku da u roku od 60 dana od dostave ove presude tužiteljici naknadi trošak upravnog spora u iznosu od 6.250,00 kn.
- Odbija se zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora.⁶⁴

Činjenično stanje:

G.K. podnijela je zahtjev za utvrđivanje građevne čestice koja se sastoji od dijelova katastarskih čestica 4006/5 i 4103/4. Tužiteljica je vlasnica dijela čestice 4006/5, na kojoj se nalazi njena kuća, te je dokazano da je njena kuća djelomično smještena na čestici 4103/4, koja je u vlasništvu Grada S. Kuća tužiteljice je legalna i za nju je izdana uporabna dozvola.

Upravni odjel za prostorno planiranje, uređenje i zaštitu okoliša Grada S. donio je rješenje kojim je utvrdio građevnu česticu od dijelova katastarskih čestica 3486/16 i 3486/5 (sud.čest.zem. 4103/4 i 4006/5), ukupne površine 192 m², smatrajući da su ispunjeni svi potrebni uvjeti. Ministarstvo je poništilo prvostupanjsko rješenje Grada S., obrazloživši da tužiteljica nije dokazala pravni interes za utvrđivanje građevne čestice jer nije vlasnica svih

⁶⁴ Visoki upravni sud, Usž-2025/20-4 od 25. veljače 2022.

dijelova čestice. Upravni sud u Splitu odbio je tužbeni zahtjev tužiteljice, potvrdivši odluku Ministarstva.

Tužiteljica je podnijela žalbu Visokom upravnom sudu, ističući da ima pravni interes za utvrđivanje građevne čestice jer je vlasnica dijela čestice 4006/5 i jer njena kuća, koja je legalna, djelomično leži na čestici 4103/4. Tužiteljica se pozvala na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju, koji omogućuje utvrđivanje građevne čestice na zahtjev vlasnika ili druge osobe s pravnim interesom.

Sud je utvrdio da tužiteljica ima pravni interes za utvrđivanje građevne čestice te da prvostupanjski sud i Ministarstvo nisu pravilno ocijenili njen zahtjev. Naložen je ponovni postupak u kojem će se građevna čestica utvrditi u skladu s pravilima struke, vodeći računa o redovitoj uporabi građevine.

7. ZAKLJUČAK

Postupak utvrđivanja građevne čestice predstavlja ključan korak u procesu prostornog planiranja i izgradnje u Republici Hrvatskoj. Kroz detaljnu analizu pravnih okvira, uključujući Zakon o prostornom uređenju i sudske prakse, jasno je da pravilno utvrđena građevna čestica osigurava zakonitost i usklađenost građevinskih radova s prostornim planovima te štiti interese svih uključenih strana.

Prostorno planiranje iznimno je značajno za svaku državu, prostor je dragocjen, ograničen i najčešće neobnovljiv resurs. Prostorno planiranje je proces koji se provodi u skladu s odgovarajućim aktima. Obuhvaća vlast na svim razinama – državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini.

Rad također ukazuje na važnost ravnoteže između javnog i privatnog interesa, što je nužno za održivi razvoj urbanih sredina. Postupak utvrđivanja građevne čestice stoga uključuje razmatranje pravnog interesa, što dodatno naglašava potrebu za transparentnošću i pravnom sigurnošću. To ne znači da se mora udovoljiti zahtjevima vlasnika, već da se mora postići ravnoteža kojom će se u najvećoj mogućoj mjeri, udovoljiti interesima svih zainteresiranih subjekata. Pravilno definirane granice građevne čestice omogućavaju ne samo zakonitu izgradnju već i očuvanje okoliša te društveno odgovorno upravljanje prostorom.

Analizom sudske prakse koju sam istraživala, posebice odluke Ustavnog suda U-III-5095/2017, ističe se kompleksnost ovog postupka i nužnost precizne primjene zakonskih odredbi. Ustavni sud u odluci naglašava važnost poštivanja ustavnih prava građana, posebno prava vlasništva i prava na pravično suđenje, te podsjeća upravna tijela i sudove na dužnost pažljivog i pravno utemeljenog razmatranja svih relevantnih okolnosti pri donošenju odluka. Kroz pregled sudske prakse Europskog suda za ljudska prava, Ustavnog suda Republike Hrvatske, upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, rad pruža uvid u neke od izazova s kojima se suočavaju stranke u postupku utvrđivanja građevne čestice.

8. LITERATURA

Knjige i članci

1. Bienenfeld, Josip, *Dokumenti prostornog uređenja*, Pravo i porezi, br. 3 (2007.)
2. Bienenfeld, Josip, *Izrada i donošenje prostornih planova u jedinicama lokalne i područne samouprave*, HGK – sektor za trgovinu, Jedanaesti forum poslovanja nekretninama, 2006.
3. Borković, Ivo, *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2002.
4. Grgić, A., Mataga, Z., Longar, M., Vilfan, A., *The right to property under the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, No. 10.
5. Ofak, L., *Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2014., br. 4.
6. Radman, Zoran, *Ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu u području prostornog uređenja*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2014., br. 1.
7. Staničić, Frane, *Sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu u procesima prostornog planiranja*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2/2017, 31- 52, 2017.
8. Šikić, M., Held, M., *Prostorni planovi i tržišna vrijednost nekretnine (pravni interes)*, U: Galić, Ante (ur.) *Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi*, Organizator, Zagreb, 2022., str. 69-86.
9. Žagar, Antun, *Prostorno uređenje i gradnja u upravnosudskoj praksi*, Aktualnosti upravne prakse i upravnog sudovanja, Inženjerski biro, Zagreb, 2017.
10. Žagar, Antun, *Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova*, Zbornik pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 39, br. 1, 687-710, 2018.

Pravni propisi

1. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14
2. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN-MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17.
3. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23.
4. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.

5. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17.

Sudska praksa

1. Mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja o utvrđivanju građevne čestice, klasa: 360-01/19-02/401, od 19. rujna 2019., dostupno na: <https://mpgi.gov.hr/utvrđivanje-gradjevne-cestice-za-zgradu-kao-preduvjet-za-izdavanje-potvrde-o-samostalnoj-uporabnoj-cjelini/6988>
2. Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Usl-1089/21-19 od 12. srpnja 2022.
3. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Usž-925/18-6 od 20. Ožujka 2019.
4. Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj Usž-2025/20-4 od 25. veljače 2022.
5. Rosiński protiv Poljske, br. 17373/02 od 17. srpnja 2007.
6. Sporrong i Lönroth protiv Švedske, br. 7151/75 i 7152/75 od 23. rujna 1982.
7. Ustavna odluka Ustavnog suda, poslovni broj U-III-5095/2017 od 3. prosinca 2019.