



REPUBLIKA HRVATSKA
UPRAVNI SUD U SPLITU
Split, Put Supavla 1

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Upravni sud u Splitu, po sucu toga suda Silviu Čoviću, sucu pojedincu, te Mii Rubelj, zapisničarki, u upravnom sporu tužitelja „Laguna Trade“ d. o. o., sa sjedištem u Rogoznici, Uvala Soline 1, zastupanog po opunomoćeniku Anti Kačiću, odvjetniku u Dubrovniku, Kralja Tomislava 7, te opunomoćeniku Mladenu Prki, odvjetniku u Odvjetničkom društvu „Gajski, Grlić, Prka i Partneri“ d. o. o. iz Zagreba, Ribnjak 12-14, protiv tuženika Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Zagreb, Republike Austrije 20, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Dubrovnika, Dubrovnik, Pred Dvorom 1, zastupanog po zakonskom zastupniku, gradonačelniku Mati Frankoviću, a on po opunomoćeniku Dariju Obradoviću, odvjetniku u Dubrovniku, Pred Dvorom 1, radi priznavanja statusa stranke i odbačaja žalbe u postupku izdavanja građevinske dozvole, nakon neposredne i javne rasprave zaključene 22. prosinca 2023. u prisutnosti opunomoćenika tužitelja i zainteresirane osobe, a u odsutnosti uredno pozvanog tuženika, 2. siječnja 2024.,

p r e s u d i o j e

- I. Usvaja se djelomično tužbeni zahtjev kao osnovan.
- II. Poništava se rješenje tuženika Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske KLASA: UP/II-361-03/20-02/477, URBROJ: 531-07-1-3-21-4 od 15. ožujka 2021. i Grada Dubrovnika, Upravnog odjela za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0025 od 3. kolovoza 2020. te se tužitelju priznaje položaj stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole navedenoga upravnog odjela KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0023 od 7. kolovoza 2020.

- III. Poništava se rješenje tuženika Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske KLASA: UP/II-361-03/20-02/574, URBROJ: 531-07-1-3-21-4 od 15. ožujka 2021. i Grada Dubrovnika, Upravnog odjela za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0039 od 2. studenoga 2020., a kojim je odbačena tužiteljeva žalba, koju je on izjavio protiv građevinske dozvole navedenoga upravnog odjela KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0023 od 7. kolovoza 2020., bez vraćanja predmeta na ponovni postupak.

i

r i j e š i o j e

- I. Djelomično se odbacuje tužba kao nedopuštena u dijelu, kojim je tužitelj zahtijevao:

„III. Oglašava se ništavom Građevinska dozvola izdana 07.08.2020. godine od strane Grada Dubrovnika, Upravni odjel za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje, klasa: UP/I-361-03/19-01/000237, UrBroj: 2117/01-15/13-20-0023.

Podredno, ukoliko Sud ne prihvati tužbeni zahtjev kojim se Građevinska dozvola oglašava ništavom, tada:

Poništava se Građevinska dozvola izdana 07.08.2020. godine od strane Grada Dubrovnika, Upravni odjel za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje, klasa: UP/I-361-03/19-01/000237, UrBroj: 2117/01-15/13-20-0023.“

- II. Svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora.

Obrazloženje

1. Tužbom od 19. travnja 2021. tužitelj je zatražio poništiti rješenje tuženika KLASA: UP/II-361-03/20-02/477, URBROJ: 531-07-1-3-21-4 od 15. ožujka 2021. i Grada Dubrovnika, Upravnog odjela za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0025 od 3. kolovoza 2020., kojim je odbijen njegov zahtjev za priznavanjem svojstva stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole istoga upravnog odjela KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0023 od 7. kolovoza 2020. Njome je investitoru Gradu Dubrovniku dopušteno izvođenje građevinskih radova rekonstrukcije, proširenja gradske prometnice Lapadske obale III i IV faze na novoformiranim građevnim česticama zemlje označenim kat. čest. zem. 1021/4,

1021/5, 1291/3, 1291/4, 1515, 1212/2, 1212/6, 990/1, 1347/1, 1347/2, 993/1 i 1425, sve K. O. Gruž, a što odgovara nekretninama označenim kat. čest. zem. 702/4, 702/5, 5101/11, 5101/12, 5873, 5101/1, 5101/5, 5101/2, 5101/4, 5101/7 i 5859, K. O. Dubrovnik. Ponajprije, smatra da je tuženik trebao po službenoj dužnosti paziti na ništetnost građevinske dozvole i za što nije nužno isticanje stranke u smislu članka 31. stavka 2. ZUS-a i članka 128. ZUP-a, a što se odnosi i na upravni sud. Tvrdi da je dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole pa i za nekretnine oznake čest. Zem. 990/1, K. O. Gruž (stara izmjera), odnosno čestica zemlje oznake čest. zem. 5101, K. O. Dubrovnik iz kojih su formirane nekretnine oznake čest. Zem. 5101/1, /2, /4, /5, 11 i 12 (nova izmjera), a koje su obje navedene u građevinskoj dozvoli i u ugovoru o koncesiji i koje su nedvojbeno evidentirane kao pomorsko dobro, utemeljen na Planu upravljanja pomorskim dobrom KLASA: 342-01/19-01/15 od 23. prosinca 2019. i KLASA: 342-01/19-01/15 od 18. lipnja 2020. za tekuću godinu. Tvrdi i da je tim planovima derogirana Odluka Vlade Republike Hrvatske od 3. lipnja 2015. o davanju koncesije na pomorskom dobru (NN, br. 62/15.), a kojom je drugačije određeno korištenje pomorskim dobrom na istim katastarskim česticama ujedno i pomorskom dobru te da ta okolnost građevinsku dozvolu čini ništetnom prema članku 109. ZoG-a. S tim u vezi smatra da Grad Dubrovnik izdanom građevinskom dozvolom protuzakonito mijenja, umanjuje točno određeno koncesijsko dobro za koje on plaća koncesijsku naknadu i na kojem je uredno i izgrađena luka nautičkog turizma osim stranaka, sudionika ugovora o koncesiji. Smatra da se u izloženom na njega kao koncesionara trebala primijeniti odredba članka 115. stavka 3. Zakona o gradnji i da mu je trebalo priznati status stranke i omogućiti sudjelovanje u postupku izdavanja navedene građevinske dozvole. To osobito i zbog toga što se izdanom dozvolom izravno zadire u koncesijsko područje, tako da se dozvolom zahvaća dio ugovorene koncesijske površine, cijelom dužinom bazena „A“ u površini od najmanje 794 m² prema ugovoru o koncesiji na pomorskom dobru sklopljenog 1. srpnja 2015. između davateljice koncesije Vlade Republike Hrvatske i koncesionara, tužitelja „Laguna trade“ d. o. o., a na kojem dijelu je on stekao pravo isključivog gospodarskog korištenja na rok od 30 godina. Tvrdi da je riječ o dijelu kopna pripadnosti zemljišnoknjižnim česticama broj 990/1 (dio) i 1051/4 (dio), K. O. Gruž i dio morskog akvatorija. Istaknuo je da navedena tvrdnja proizlazi iz sadržaja građevinske dozvole, ali i da je preklapanje potvrdio i investitor Grad Dubrovnik čiji je upravni odjel izdao građevinsku dozvolu (*tvrdi da je to razvidno iz dopisa Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Uprave pomorstva KLASA: 342-21/02-05/15, URBROJ: 530-03-2-1-2-20-2 od 19. kolovoza 2020. i dopisa Grada Dubrovnika KLASA: 360-01/19-03/04, URBROJ: 2117/01-01-21-11 od 1. travnja 2021.*) i da je ono razvidno iz zemljišnoknjižnog izvotka za Z. U. 3409, K. O. Gruž (gdje su neke čestice upisane kao pomorsko dobro). Istaknuo je da su upravna tijela propustila pravilno primijeniti odredbu članka 115. ZoG-a i protumačiti odredbe toga članka ispitujući cilj regulacije i u duhu mjerodavnih normi domaćeg zakonodavstva i pravu Europske Unije, da je njihovo tumačenje plod strogog i restriktivnog tumačenja, da je njemu trebalo dopustiti da sudjeluje u postupku izdavanja građevinske dozvole, da se, prema članku 5. ZPDML-a, na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi, da sukladno članku 108. stavku 2. točki 8. ZoG-a dokaz da može biti investitor (*koncesija, suglasnost ili drugi akt propisan posebnim propisom*) ako se radi o građevini za koju je posebnim zakonom propisano tko može biti investitor te da, ako on kao ovlaštenik koncesije može biti investitor i može podnijeti zahtjev za izdavanje građevinske dozvole za zahvat koje dijelom nalazi i na pomorskom dobru i za koji dio je izdana

koncesija (dakle, čini dio koncesijskog područja) i time postati stranka u tom postupku. Analognim tumačenjem smatra da je potpuno jasno da je on imao pravo statusa stranke i da mu je to pravo trebalo biti priznato po njegovom zahtjevu pa i u svjetlu osobitih okolnosti konkretnog predmeta. Naime, s potonjim u vezi, istaknuo je da se u konkretnom predmetu Grad Dubrovnik pojavljuje i kao investitor i kao nadležno tijelo koje izdaje akt kojim se dokazuje pravni interes za izdavanje građevinske dozvole i kao nadležno tijelo koje odlučuje o tomu može li on sudjelovati u postupku izdavanja građevinske dozvole i kao nadležno tijelo koje izdaje građevinsku dozvolu i kao investitor kojem je izdana dozvola i kao jedna jedina stranka u postupku izdavanja dozvole. U tom dijelu zaključio je da mu je uskraćeno pravo na sudjelovanje u postupku u kojem bi mogao dokazati ništavost te dozvole, jer mu je njome uzurpirano koncesijsko područje. Istaknuo je i da zakonske propise treba primjenjivati u kontekstu svakog pojedinog pravnog problema i teleološki tumačiti svaku njegovu odredbu prema cilju i svrsi koji se želi postići; da je sudjelovanje stranke u upravnom postupku u funkciji ostvarenja pravnih interesa stranke i javnog interesa, a što povećava mogućnost utvrđivanja materijalne istine i u konačnici utječe na pravilnost donesenog rješenja javnopravnog tijela; da se o potrebi ekstenzivnog tumačenja odredbe članka 115. ZoG-a govori i u pravu EU-a; da je pojam stranke određen u izvorima prava Europske unije te da je tako člankom 41. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima EU-a propisano da svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuje nepristrano, pravično i u razumnom roku, a člankom 47. stavkom 1. iste povelje određeno da svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije prekršeni ima pravo na učinkoviti pravni lijek pred sudom u skladu s uvjetima utvrđenim tim člankom. Istaknuo je i da je Sud EU-a pravo na izjašnjavanje stranke o pravnim i činjeničnim pitanjima koji se tiču njegovih prava ili interesa stavio na razinu načela (*Craig i de Burca, 2008., Nehl, 1999.*); da je Ustavni sud Republike Slovenije svojom odlukom poslovni broj U-I-165/09-34 od 3. ožujka 2011. ukinuo odredbe njihovog Zakona o gradnji a koje su se odnosile na ograničavanje kruga osoba koje imaju pravo sudjelovati u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole i da je problem ograničavanja položaja stranke u posebnim upravnim postupcima razmatran i u akademskim krugovima. Istaknuo je i da se može zaključiti da je kao ovlaštenik koncesije na području koje je zahvaćeno građevinskom dozvolom trebao, bez ikakve sumnje, imati pravo sudjelovati kao stranka u postupku, jer se neposredno i izravno odlučivalo o njegovim stečenim pravima koja su potom jednostrano i bez njegove dozvole djelomično ukinuta na njegovu štetu; da je ugovorom o koncesiji tužitelj stekao ne samo pravo gradnje, nego i zakonsku služnost, jer je na temelju članka 1. Zakona o koncesijama na njega kao koncesionara Republika Hrvatske prenijela i imovinska prava u opsegu koncesijskog za vrijeme trajanja koncesije pa je time stekao i zakonsku služnost predviđenu u članku 185. ZOVO-a. Najzad tvrdi i da je tužitelju od gradonačelnika Grada Dubrovnika 30. studenoga 2015. dostavljen prijedlog usklađenja Lapadske obale i Marine Frapa u Gružu KLASA: 360-0/12-03/13, URBROJ: 2117/01-15/13 od 25. studenoga 2015., a u kojem sastavljač toga pismena (upućenog *Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture*) ističe da se pojavio problem pri rekonstrukciji i proširenju Lapadske obale pri provedbi parcelacijskog elaborata, iz kojeg je razvidno da Grad Dubrovnik nije u mogućnosti ishoditi daljnje dokumente prostornog uređenja i gradnje, nakon čega je ministarstvo dalo prijedlog usklađenja i uputu da je radove na rekonstrukciji i proširenju Lapadske obale u Dubrovniku potrebno uskladiti s radovima na izgradnji luke u suradnji s ovlaštenikom koncesije, ali tako da se ne mijenja obuhvat luke. Zaključno je istaknuo da mu je trebalo priznati

statusa stranke i omogućiti mu sudjelovanje u postupku izdavanja građevinske dozvole i ako se uzme u obzir i da je investicija izgradnje luke posebne namjene Marine Frapa u Gružu od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Stoga je, u biti, zatražio poništiti rješenje tuženika i prvostupanjskog tijela Grada Dubrovnika, da sud mu prizna status stranke u upravnom postupku izdavanja navedene građevinske dozvole te po službenoj dužnosti proglasiti tu dozvolu ništavom.

1.1. Po navedenoj tužbi je formiran spis predmeta poslovni broj Usl-1774/2021.

2. Tužitelj je istoga dana pokrenuo i upravni spor radi ocjene zakonitosti rješenja tuženika KLASA: UP/II-361-03/20-02/574, URBROJ: 531-07-1-3-21-4 od 15. ožujka 2021. i Grada Dubrovnika, Upravnog odjela za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0039 od 2. studenoga 2020., a kojim je odbačena njegova žalba, koju je izjavio protiv građevinske dozvole istoga upravnog odjela KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0023 od 7. kolovoza 2020., jer je tijelo prvoga stupnja zaključilo da je izjavljena od neovlaštene osobe. Navedena građevinska dozvola izdana je na zahtjev podnositelja, investitora Grada Dubrovnika, a kojom je dopušteno izvođenje građevinskih radova rekonstrukcije, proširenja gradske prometnice Lapadske obale III i IV faze na novoformiranim građevnim česticama zemlje označenim kat. čest. zem. 1021/4, 1021/5, 1291/3, 1291/4, 1515, 1212/2, 1212/6, 990/1, 1347/1, 1347/2, 993/1 i 1425, sve K. O. Gruž, a što odgovara nekretninama označenim kat. čest. zem. 702/4, 702/5, 5101/11, 5101/12, 5873, 5101/1, 5101/5, 5101/2, 5101/4, 5101/7 i 5859, K. O. Dubrovnik. Stoga je, zbog u bitnom istih razloga, zatražio poništiti osporena rješenja te oglasiti ništavom konkretnu građevinsku dozvolu.

2.1. Po navedenoj tužbi je formiran spis predmeta broj Usl-1775/2021.

3. Rješenjem poslovni broj Usl-1774/2021-4 od 21. travnja 2021., a budući da se u njima ocjenjuje zakonitost osporenih odluka istoga javnopravnog tijela i vezano za izdavanje iste građevinske dozvole odnosno vezano za isti građevinski zahvat u prostoru, spisi predmeta poslovni broj Usl-1774/21 i Usl-1775/21 su spojeni radi zajedničkog raspravljanja i odlučivanja, tako što je spis broj Usl-1775/21 pripojen spisu broj Usl-1774/21, s time da je odlučeno da će se oni voditi ubuduće pod jedinstvenim poslovnim brojem Usl-1774/21 na temelju odredbi članka 113. stavka 1. i članka 114. stavka 1. Sudskog poslovnika („Narodne novine“, broj: 37/14., 49/14., 8/15., 35/15., 123/15., 45/16., 33/17., 34/17., 57/17., 101/18., 119/18., 81/19., 128/19., 39/20., 47/20., 138/20. i 147/20.).

4. Tuženik je odgovorio na tužbe, predloživši odbiti tužbeni zahtjev zbog razloga navedenih u osporenim drugostupanjskim rješenjima.

5. U odgovoru na tužbe zainteresirana osoba Grad Dubrovnik je ocijenio da obje nisu osnovane, a da je tuženik, odnosno tijelo prvoga stupnja pravilno i potpuno utvrdilo pravo stanje stvari i na temelju utvrđenoga pravilno primijenili materijalni propis. Istaknuo je da je člankom 115. stavkom 1. i 3. ZoG-a jasno propisano tko su stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole, da odlukom i ugovorom o koncesiji davateljica koncesije Republike Hrvatske nije na koncesionara, tužitelja prenijela

ikakva imovinska prava, da je člankom 5. stavkom 2. ZPDML-a strogo propisano da se na pomorskom dobru ne mogu stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi, da su člankom 1. ZV-a propisana stvarna prava te da je u izloženom ali i iz navedenih kogentnih zakonskih odredbi više nego jasno da tužitelj ne može biti stranka u konkretnom upravnom postupku. Tvrdi da je o tomu stajalište zauzeo Visoki upravni sud Republike Hrvatske u odluci broj UsŽ-4899/2019 od 9. siječnja 2020. Smatra argumentaciju tužitelja pravno neutemeljenom, a stajalište, kako ga je iznio tužitelj, da nema pravnog uporišta ni u zakonu a ni u sudskoj praksi; da je Republike Hrvatska putem svoga nadležnog tijela, ministarstva nadležnog za poslove pomorstva sudjelovala u postupku i da ona nije imala ikakvih primjedbi na projekt i planirani zahvat; da tužitelj traži od suda donošenje odluke koja bi bila iznimka u odnosu na dosadašnju praksu i da bi se odredbe trebalo različito tumačiti od slučaja do slučaja, a što smatra da nije dopustivo i da je opasno; da je članak 115. ZoG-a više nego jasan i izričiti i da ga treba tumačiti onako kako glasi; da nije ispunjen niti jedan razlog za utvrđenjem ništavosti građevinske dozvole; da okolnost da se dozvolom zadire u područje pomorskog dobra ne predstavlja neki od razloga za njezinim oglašavanjem ništavnom; da se odredbe ne mogu tumačiti ekstenzivno, nego logično, objektivno i smisleno te da tužitelj, osporavajući konkretnu dozvolu dovodi u pitanje financijsku opstojnost proračuna grada, s obzirom da bi u situaciji poništenja ili oglašavanja ništavom građevinske dozvole bio u obvezi vratiti financijska sredstva koje je primio iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskom razdoblju od 2014. do 2020.

6. Podneskom od 1. listopada 2021. tužitelj je istaknuo i da građevinska dozvola predstavlja jedinstveni i cjeloviti upravni akt a tiče se rekonstrukcije i proširenja gradske prometnice Lapadske obale III i IV faza, građevine infrastrukturne namjene prometnog sustava 2.a skupine; da zbog toga nije ni mogao djelomično osporavati tu dozvolu samo u odnosu na oduzeto područje, odnosno vezano za dio građevinske dozvole; da je Grad Dubrovnik nesporno zašao u koncesijsko područje za 794 m² (nesporno, priznao sam investitor, izdavalatelj dozvole); ukazao je na odredbe članka 30. stavka 1. točke 3. i članak 39. stavka 3. Zakona o koncesijama, tvrdeći da iz njih proizlazi da ni on kao koncesionar a niti davatelj koncesije, kao ugovorne stranke, ne mogu a niti su ovlaštene naknadno nakon dane koncesije mijenjati predmet i vrstu koncesije za potrebe daljnjeg ishoda dokumenta prostornog uređenja i gradnje rekonstrukcije Lapadske obale pa se ta zabrana odnosi i na Grad Dubrovnik; da je zainteresirana osoba neosnovano uskratila sudjelovanje ovlašteniku koncesije na pomorskom dobru čiji je pravni interes nespornan; da je trebalo pitanje svojstva stranke u konkretnom upravnom postupku tumačiti i u duhu odredbi članka 5. stavka 2. ZPDML-a te članka 30. stavka 1. točke 3. i članka 39. stavka 3. ZK-a; da je nadležno ministarstvo dopisima od KLASA: 342-21/15-02/53, URBROJ: 530-03-1-1-15-2 od 10. prosinca 2015., KLASA: 342-21/15-02/53, URBROJ: 530-03-1-1-16-4 od 28. travnja 2016. i KLASA: 342-21/20-01/58, URBROJ: 530-03-2-1-2-20-2 od 19. kolovoza 2020. upozorilo Grad Dubrovnik, dajući mu uputu kako treba postupiti vezano za prostorno plansku dokumentaciju i posljedično proširenje Lapadske obale te da on nikada nije postupio prema pisanim uputama ministarstva, već je bez izmijene prostorno-planske dokumentacije, bez izmjene granice lučkog područja i bez izmjene obuhvata pomorskog dobra i u cijelosti ignorirajući postojeći ugovor o koncesiji sam sebi izdao nezakonitu i ništetnu građevinsku dozvolu.

6.1. Podneskom od 16. studenoga 2021. tužitelj je istaknuo i da je koncesijsko područje strogo određeno zakonskim normama ali i ugovorom o koncesiji od 1. srpnja 2015. (*osobito člancima 3.3., 3.8. i 15.3. ugovora*); da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi; da se iz toga može zaključiti da graditi na pomorskom dobru može samo investitor; da pravna stajališta i ocjene javnopravnih tijela dovode do paradoksalne situacije u kojoj ovlaštenici prava na gospodarsko korištenje javnog (općeg) dobra na temelju koncesije uopće ne mogu štiti svoje pravo koje su stekli ugovorom o koncesiji; da je ugovor o koncesiji upravni ugovor kojem je prethodio autoritativni akt državne vlasti – odluka o davanju koncesije i odabiru najpovoljnije ponuditelja; jedino smisleno tumačenje odredbe članka 115. ZoG-a je da u situaciji izdavanja akta o gradnji na pomorskom dobru na kojem nema stvarnih prava koncesiju u cilju izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne namjene treba tumačiti kao stvarno pravo – pravo građenja i korištenja pomorskog dobra; da je stoga ispunjen uvjet da tužitelj bude stranka u postupku te da je o širem shvaćanju članka 115. ZoG-a pravna stajališta i ocjene zauzeo Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi poslovni broj Usž-1983/2020-2 od 6. studenoga 2020. Istaknuo je i da je Ustavni sud Republike Hrvatske u odluci poslovni broj U-III-6835/2014 od 13. srpnja 2017. potvrdio da je za izdavanje akta za provedbu prostornog plana mjerodavan prostorni plan koji je na snazi u trenutku podnošenja zahtjeva, a ne naknadna „usklađivanja prostornog plana sa aktom koji se planira izvesti; da je konkretna građevinska dozvola izdana unatoč nepostojanju valjanog dokaza pravnog interesa za njezino izdavanje; da se konkretnom građevinskom dozvolom zadire u raniji pravomoćni upravni akt i postojeći upravno-pravni odnos u kojem Grad Dubrovnik nije ni sudjelovao; da se prava mogu stjecati dok ne ugrožavaju prava trećih i da je izdavanjem dozvole povrijeđeno načelo razmjernosti iz članka 6. ZUP-a te da je povrijeđen i materijalno pravni propis, budući da je retroaktivno primijenjen plan upravljanja pomorskim dobrom (*izmjene od 18. lipnja 2020.*) koji u trenutku traženja dozvole (11. listopada 2019.) nije ni bio na snazi. Skrenuo je pozornost i da je u međuvremenu Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine rješenjem KLASA: UP/II-361-03/21-02/281, URBROJ: 531-07-01-03/01-21-4 od 18. listopada 2021. usvojilo njegovu žalbu i poništilo rješenje Grada Dubrovnika KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/25-21-0051 od 27. travnja 2021., s obrazloženjem da je on legitimiran tražiti ništavost konkretne građevinske dozvole i predmet vratio na ponovni postupak. Tvrdi da je tim prvostupanjskim rješenjem (kasnije od ministarstva poništenim) odbačen njegov prijedlog, kojim je zatražio oglašavanje ništavim građevinske dozvole, s obrazloženjem da nije stranka u postupku njezina izdavanja.

6.2. Podneskom od 21. siječnja 2022. tužitelj je istaknuo i da je izdavanjem građevinske dozvole, a ne dopuštajući mu da sudjeluje u tom postupku, povrijeđena i odredba članka 4. stavka 1. ZUP-a, prema kojoj je stranka u upravnom postupku i ona koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku; da se nužno vratiti na osnovne postulate općeg upravnog postupka pri ocjeni (ne)priznavanja svojstva stranke u konkretnom predmetu; da prema članku 3. stavku 1. ZUP-a taj se zakon primjenjuje u svim upravnim stvarima, a samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu primijeniti drugačije ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi toga zakona (ZUP-a) te da odredba članka 115. stavka 1. ZoG-a ima u vidu kao stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole samo vlasnike i nositelje drugih stvarnih

prava na nekretninama i da se, s tim u vezi, takovo određivanje stranke, po prirodi stvari, odnosi na izdavanje građevinskih dozvola na nekretninama na kojima se može stjecati pravo vlasništva i/ili druga stvarna prava ali ne i na nekretninama na kojima tih prava nema i na kojima se ta prava ne mogu stjecati kao što je situacija s pomorskim dobrom. S tim u vezi smatra da se u predmetima u kojima se građevinska dozvola izdaje za građenje građevina na nekretnini koja ne može biti predmet vlasništva i/ili drugih stvarnih prava (pomorsko dobro) krug osoba koje mogu biti stranke uređuje općom odredbom članka 4. stavka 1. ZUP-a; da se ZUP ima primijeniti u dijelu i vezano za procesna pitanja koja posebnim zakonom nisu drukčije uređena; da je tumačenje kojim se derogira u cijelosti članak 4. stavak 1. ZUP-a protivno volji zakonodavca, Ustavu, konvencijama i pravu EU-a. Valja primijetiti i da je tim podneskom tužitelj, u biti, objedinio tužbene zahtjeve koje je postavio u dvije prvotno samostalne upravne tužbe.

7. Podneskom od 28. rujna 2023. zainteresirana osoba je istaknula da tužitelj ne može biti stranka u sporu u smislu članka 17. stavka 1. ZUS-a, budući da je rok za dovršetak svih radova na izgradnji luke posebne namjene – luke nautičkog turizma – „Marina Gruž“ i predaju Vladi Republike Hrvatske uporabne dozvole bio prvotno tri godine od sklapanja ugovora o koncesiji (11. srpnja 2015.), a potom je taj rok produljen zaključno sa 11. srpnja 2021. u skladu s odlukom i njezinom izmjenom od 20. srpnja 2018. i 29. svibnja 2020. Smatra da prema odredbama ugovora o koncesiji taj ugovor je raskinut s danom 12. srpnja 2021., da tužitelj time više nije aktivno legitimiran u ovoj pravnoj stvari, jer prestankom koncesije više nema pravni interes za sudjelovanjem u sporu i posebno nema na zakonu osnovani pravni interes za sudjelovanjem u upravnim i drugim postupcima vezano za taj dio pomorskog dobra te da stoga nisu ni bitni navodi tužitelja da je on nositelj isključivog gospodarskog korištenja pomorskog dobra na nekretnini označenoj kat. čest. zem. 990/1, K. O. Gruž. Svoje pravno stajalište i ocjene da tužitelj ne može biti stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole utemeljila je i na pravnim shvaćanjima Visokog upravnog suda iz presude poslovni broj Usž-4899/2019 od 9. siječnja 2020. Usprotivila se i proširenju tužbenog zahtjeva, tako što je tužitelj zatražio i poništenje građevinske dozvole pored njezina oglašavanja ništavnom. Ne iznose se preostali navodi stranke vezano za ocjenu zakonitosti/ništavost građevinske dozvole zbog razloga koji će se iznijeti u nastavku obrazloženja.

8. Očitujući se na navode zainteresirane osobe iz podneska od 28. rujna 2023. tužitelj je, podneskom od 13. listopada 2023., istaknuo da je iz obrazloženja Prijedloga izmjene Odluke o koncesiji iz 2022. vezano za izgradnju i gospodarsko korištenje konkretne luke ministarstva nadležnog za poslove pomorstva razvidno da su sve poteškoće koje on ima u vezi realizacije zahvata i ispunjenja ugovora o koncesiji uzrokovane upravo nezakonitim postupanjem zainteresirane osobe, da do raskida ne dolazi *ex lege* već izjavom o raskidu jedne od ugovornih stranaka te da do raskida nije ni došlo kako tvrdi zainteresirana osoba.

9. Podneskom od 11. prosinca 2023. zainteresirana osoba je istaknula da ne postoji odgovornost Grada Dubrovnika za ikakve poteškoće koje tužitelj, ovlaštenik koncesije ima s realizacijom izgradnje i gospodarskog korištenja konkretnog dijela pomorskog dobra prema ugovoru o koncesiji. Ne iznose se detaljniji navodi s tim u

vezi, budući da oni nisu bitni za suđenje u ovom sporu i za ocjenu zakonitosti osporenih odluka zbog razloga koji će se u nastavku obrazložiti.

10. Ne iznosi se sadržaj preostalih podnesaka tužitelja i zainteresirane osobe osim spomenutih, s obzirom da su stranke njima, u bitnom, ponovile činjenične navode i dokazne prijedloge. Nisu iznijeti ni navodi tužitelja i zainteresirane osobe u elaboriranim podnescima vezano za ocjenu zakonitosti/ništavosti građevinske dozvole zbog razloga koji će se iznijeti u nastavku obrazloženja.

10.1. Ne iznose se sadržaji ni podnesaka tužitelja i zainteresirane osobe vezano za (ne)izdavanje mjere osiguranja određivanjem privremene mjere, budući da ti navodi nisu bitni za samu meritum upravne stvari. Osim toga, Visoki upravni sud Republike Hrvatske je tijekom spora, po žalbi zainteresirane osobe, odlukom poslovni broj Usž-2999/2021-2 od 9. rujna 2021. poništio rješenje o izdanoj privremenoj mjeri poslovni broj Usl-1774/2021 od 5. svibnja 2021., ocijenivši da za to nisu bile ispunjene zakonske pretpostavke.

11. Na ročištu od 22. prosinca 2023. (na kojem je zaključena rasprava) zainteresirana osoba je, po opunomoćeniku, skrenula pozornost na odluke Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usž-3994/2022 od 27. rujna 2023. i broj Usž-3988/2019 od 10. srpnja 2019., iz kojih je, tvrdi, razvidno pravno shvaćanje da se ocjena statusa stranke u postupcima građevinske dozvole procjenjuje prema specijalnim odredbama Zakona o gradnji, a što isključuje primjenu općih odredbi ZUP-a. Zaključio je da, prema izričitoj upravno-sudskoj praksi, tužitelju nije trebalo priznati svojstvo stranke u konkretnom upravnom postupku i da nisu bili ispunjeni ni uvjeti za oglašavanje ništavim građevinske dozvole, osobito ako se uzme u obzir pravomoćna uporabna dozvola od 19. prosinca 2023. (priložena je zapisniku).

12. U dokaznom postupku čitani su: dopis Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Uprave pomorstva KLASA: 342-21/02-05/15, URBROJ: 530-03-2-1-2-20-2 od 19. kolovoza 2020., dopis Grada Dubrovnika KLASA: 360-01/19-03/04, URBROJ: 2117/01-01-21-11 od 1. travnja 2021., ugovor o koncesiji na pomorskom dobru sklopljen 1. srpnja 2015. između davateljice koncesije Vlade Republike Hrvatske i koncesionara, tužitelja „Laguna trade“ d. o. o., Plan upravljanja pomorskim dobrom KLASA: 342-01/19-01/15 od 23. prosinca 2019. i KLASA: 342-01/19-01/15 od 18. lipnja 2020. za tekuću godinu, Odluka Vlade Republike Hrvatske od 3. lipnja 2015. o davanju koncesije na pomorskom dobru (NN, br. 62/15), građevinska dozvola Grada Dubrovnika, Upravnog odjela za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0023 od 7. kolovoza 2020. i KLASA: 342-21/15-02/53, URBROJ: 530-03-1-1-15-2 od 10. prosinca 2015., KLASA: 342-21/15-02/53, URBROJ: 530-03-1-1-16-4 od 28. travnja 2016. i KLASA: 342-21/20-01/58, URBROJ: 530-03-2-1-2-20-2 od 19. kolovoza 2020., rješenje Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine rješenjem KLASA: UP/II-361-03/21-02/281, URBROJ: 531-07-01-03/01-21-4 od 18. listopada 2021., žalba tužitelja, rješenje Grada Dubrovnika KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/25-21-0051 od 27. travnja 2021., presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Usž-1983/2020-2 od 6. studenoga 2020., prijedlog tužitelja za oglašavanje ništavim građevinske dozvole upućen Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine „Zagreb, 10. ožujka 2021.“, dopis

ministarstva nadležnog za graditeljstvo KLASA: UP/I-361-05/21-08/1, URBROJ: 531-07-1-3-21-2 od 7. travnja 2021. upućen Gradu Dubrovniku, dopis Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture KLASA: 342-22/22-01/262, URBROJ: 530-03-1-2-2-22-3 od 19. svibnja 2022. uz prijedlog Odluke o izmjenama Odluke o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne namjene – luke nautičkog turizma „Marina Gruž“ na dijelu K. O. Gruž na području Grada Dubrovnika „Zagreb, 18. svibnja 2022.“, presuda ovoga suda broj Usl-1331/2021-36 od 30. ožujka 2021., presuda Visokog upravnog suda broj Usž-2401/15-2 od 13. siječnja 2016., uporabna dozvola Grada Dubrovnika, Upravnog odjela za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje KLASA: UP/I-361-05/23-01/000055, URBROJ: 2117-1-15/19-23-0005 od 19. prosinca 2023. i spis predmeta javnopravnog tijela KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237.

12.1. Zainteresirana osoba je predložila izvesti i dokaz saslušanjem stranaka i čitanjem podataka vezano za raskid ugovora o koncesiji. Sud je ocijenio nepotrebnim izvoditi navedene dokaze te su stoga oni odbijeni, budući da je mogao ocijeniti (ne)osnovanost tužbenog zahtjeva na temelju stanja spisa predmeta upravnog tijela te ocjenom ostalih izvedenih dokaza te budući da okolnosti i činjenice radi čijeg utvrđenja su oni predloženi u dijelu nisu sporni, a u dijelu nisu bitni za suđenje u ovom sporu, a što će se obrazložiti u nastavku ove odluke. Tužitelj je na ročištu od 22. prosinca 2023. povukao dokazni prijedlog za geodetskim vještačenjem, s obzirom na to da je ta činjenica, u biti, nesporna i potvrđena od zakonskog zastupnika Grada Dubrovnika u dopisu koji je 1. travnja 2021. otpremljen ministarstvu. Tuženik nije imao ikakvih drugih dokaznih prijedloga.

13. Tužitelj i zainteresirana osoba su popisali troškove upravnog spora, dok tuženik to nije učinio do zaključenja rasprave.

14. Tužbeni zahtjev je djelomično osnovan, a dijelom tužba nije dopuštena.

15. Predmet ovoga spora je ocjena zakonitosti odluka, koje su javnopravna tijela donijela po zahtjevu tužitelja za priznanjem statusa stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole kojom se dozvoljava izvođenje građevinskih radova rekonstrukcije, proširenja gradske prometnice Lapadske obale III i IV faze na novoformiranim građevnim česticama zemlje označenim kat. čest. zem. 1021/4, 1021/5, 1291/3, 1291/4, 1515, 1212/2, 1212/6, 990/1, 1347/1, 1347/2, 993/1 i 1425, sve K. O. Gruž, a što odgovara nekretninama označenim kat. čest. zem. 702/4, 702/5, 5101/11, 5101/12, 5873, 5101/1, 5101/5, 5101/2, 5101/4, 5101/7 i 5859, K. O. Dubrovnik. Ta dozvola je izdana investitoru, ovdje zainteresiranoj osobi Gradu Dubrovniku na temelju odredbi članka 99. stavka 1. i članka 106. stavka 1. Zakona o gradnji („Narodne novine“, broj: 153/13., 20/17., 39/19. i 125/19., u daljnjem tekstu: ZoG).

16. Nije sporno da je zainteresiranoj osobi, investitoru Gradu Dubrovniku, po zahtjevu od 11. listopada 2019., njegov Upravni odjel za izdavanje i provedbu dokumenata prostornog uređenja i gradnje izdao građevinsku dozvolu KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0023 od 7. kolovoza 2020., a kojom je dopušteno izvođenje građevinskih radova rekonstrukcije, proširenja gradske prometnice Lapadske obale III i IV faze na novoformiranim građevnim česticama

zemlje označenim kat. čest. zem. 1021/4, 1021/5, 1291/3, 1291/4, 1515, 1212/2, 1212/6, 990/1, 1347/1, 1347/2, 993/1 i 1425, sve K. O. Gruž, a što odgovara nekretninama označenim kat. čest. zem. 702/4, 702/5, 5101/11, 5101/12, 5873, 5101/1, 5101/5, 5101/2, 5101/4, 5101/7 i 5859, K. O. Dubrovnik. Te su činjenice razvidne i iz sadržaja tužbi priložene građevinske dozvole.

16.1. Između stranaka, u biti, nije sporno ni da je Vlada Republike Hrvatske dala tužitelju „Laguna trade“ d. o. o. koncesiju na pomorskom dobru u cilju izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne namjene – luke nautičkog turizma – „Marina Gruž“ na dijelu K. O. Gruž na području Grada Dubrovnika te da područje pomorskog dobra koje se daje u koncesiju obuhvaća dio kopna pripadnosti česticama zemljišta označenih 990/1 (u dijelu) i 1051/4 (u dijelu) na dijelu K. O. Gruž i dio morskog akvatorija, a sve kao dva lučka bazena – bazen A (centralni dio marine) i bazen B (ljetni vezovi). Ukupna površina pomorskog dobra, lučkog područja koje je dano u koncesiju iznosi 54.427 m², od čega je bazen A ukupne površine 44.900 m², a bazen B ukupne površine 9.527 m², kako je prikazano na grafičkoj podlozi koja čini Prilog I navedenoj odluci. Tom odlukom, njezinom točkom III., stavkom 2., ovlaštenik koncesije, tužitelj „Laguna trade“ d. o. o. se obvezao izgraditi luku prema pravomoćno izdanoj lokacijskoj i građevinskoj dozvoli i u opsegu opisanom u Studiji gospodarske opravdanosti Marina Gruž. Te činjenice su razvidne i iz sadržaja odluke KLASA: 022-03/15-04/225, URBROJ: 50301-05/18-15-2 od 3. lipnja 2015. ali i iz ugovora o koncesiji koji sklopljen 1. srpnja 2015. na osnovu odluke o davanju koncesije na pomorskom dobru KLASA: 342-01/12-01/96, URBROJ: 530-03-1-15-64 između davateljice koncesije Vlade Republike Hrvatske i koncesionara „Laguna trade“ d. o. o.

16.2. Uvidom u pismo Grada Dubrovnika, gradonačelnika i dopisa „Geoproming“ d. o. o. KLASA: 360-01/12-03/13, URBROJ: 2117/01-01-15-33 od 25. studenoga 2015., koje je upućeno Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture proizlazi da je nastao problem pri provedbi parcelacijskog elaborata unutar procesa ishoda potvrde na glavni projekt za rekonstrukciju i proširenje Lapadske obale u Dubrovniku, budući da se tim zahvatom zadire u koncesijsko područje koje je dano u koncesiju „Laguna trade“ d. o. o. u približnoj površini od 830 m².

16.3. Iz sadržaja pismena Grada Dubrovnika, gradonačelnika KLASA: 360-01/19-03/04, URBROJ: 2117/01-01-21-11 od 1. travnja 2021. proizlazi da se traži od Ministarstva mora, prometa i infrastrukture sastanak na temu obeštećenja tvrtke „Laguna trade“ d. o. o., budući da Grad Dubrovnik, kao investitor, u projektu rekonstrukcije i proširenja Lapadske obale II., III. i IV. faze dijelom ulazi u koncesijsko područje navedenog ovlaštenika koncesije i da ukupno preklapanje iznosi 794 m², a što je razvidno i iz nacrtu preklopa marine koja je dio koncesijskog područja i buduće rekonstruirane Lapadske obale.

16.4. Iz sadržaja dopisa Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture KLASA: 342-22/22-01/262, URBROJ: 530-03-1-2-2-22-3 od 19. svibnja 2022. uz Prijedlog Odluke Vlade Republike Hrvatske o izmjenama Odluke o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne namjene – luke nautičkog turizma „Marina Gruž“ na dijelu K. O. Gruž na području Grada Dubrovnika „Zagreb, 18. svibnja 2022.“ (čiju vjerodostojnost zainteresirana osoba, iako je uredno primila, nije osporila) proizlazi da izdanom građevinskom dozvolom KLASA:

UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0023 od 7. kolovoza 2020. Grad Dubrovnik zadire u koncesijsko područje u površini od 794 m² i time onemogućava gospodarsko korištenje konkretne luke posebne namjene „Marina Gruž“ u opsegu koji je određen Odlukom Vlade Republike Hrvatske o davanju koncesije na pomorskom dobru („Narodne novine“, broj: 62/15., 66/18. i 64/20.) i ugovorom o koncesiji od 1. srpnja 2015. s dodatcima broj 1. od 17. listopada 2018. i dodatkom broj 2 od 15. lipnja 2020. Iz toga dopisa proizlazi i da se dopisom poslovni broj R-DO-450/2020-5 od 30. rujna 2020. oglasilo i Državno odvjetništvo Republike Hrvatske te upozorilo da bi problemi u realizaciji investicije društva „Laguna trade“ d. o. o. u „Marini Gruž“ moglo rezultirati potraživanjem naknade štete od Republike Hrvatske te je zatražilo koordinirano postupanje nadležnih ministarstava i Grada Dubrovnika u iznalaženju rješenja.

16.5. Može se zaključiti da između stranaka, u biti, nije sporno niti da investitor, ovdje zainteresirana osoba naknadno izdanom građevinskom dozvolom zadire u koncesijsko područje u površini od 794 m² i da je time ona onemogućila gospodarsko korištenje konkretne luke posebne namjene „Marina Gruž“ u opsegu koji je određen Odlukom Vlade Republike Hrvatske o davanju koncesije na pomorskom dobru („Narodne novine“, broj: 62/15., 66/18. i 64/20.) i Ugovorom o koncesiji od 1. srpnja 2015. s Dodatkom broj 1. od 17. listopada 2018. i Dodatkom broj 2 od 15. lipnja 2020. Nije sporno niti da je riječ o luci posebne namjene koja je od značaja i interesa za Republiku Hrvatsku.

16.6. Nije sporno da tužitelju, kao koncesionaru navedenog dijela pomorskog dobra, po zahtjevu kojeg je podnio prvostupanjskom upravnom tijelu, nije priznato svojstvo stranke, da mu nije omogućeno sudjelovanje u postupku izdavanja konkretne građevinske dozvole te da njemu nije omogućeno niti osporavanje zakonitosti te dozvole kroz redovnu pravnu zaštitu, jer mu je žalba, koju je on izjavio, odbačena kao nedopuštena. Javnopravna tijela su ocijenila da je građenje, rekonstrukcija i održavanje nerazvrstane ceste od interesa za Republiku Hrvatsku u smislu članka 105. stavka 1. Zakona o cestama („Narodne novine“, broj: 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13., 92/14., 110/19. i 144/21.), da je u konkretnom predmetu riječ o građevinskoj dozvoli izdanoj za rekonstrukciju građevine infrastrukturne namjene prometnog sustava (Lapadska obala), da tužitelj kao koncesionar nije vlasnik niti nositelj stvarnih prava na nekretninama za koje se izdaje građevinska dozvola i da stoga on nema svojstvo stranke u postupku izdavanja navedene građevinske dozvole. Te činjenice proizlaze i iz sadržaja osporenih rješenja tuženika i prvostupanjskoga upravnog tijela, a one između stranaka, u biti, nisu ni sporne.

16.7. Zainteresirana osoba nije osporila ni činjenicu da je tuženik Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine rješenjem KLASA: UP/II-361-03/21-02/281, URBROJ: 531-07-01-03/01-21-4 od 18. listopada 2021. u istom upravnom predmetu usvojilo žalbu podnositelja, ovdje tužitelja „Laguna trade“ d. o. o., poništilo rješenje Grada Dubrovnika KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/25-21-0051 od 27. travnja 2021. i predmet vratio na ponovni postupak, s obrazloženjem i uputom da je tijelo prvoga stupnja dužno odlučiti o prijedlog stranke (žalitelja) za oglašavanje ništavom građevinske dozvole KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237, URBROJ: 2117/01-15/13-20-0023 od 7. kolovoza 2020. i priznavši tužitelju aktivnu legitimaciju za traženje ništavom te dozvole. Nije sporno niti da je (poništenim)

prvostupanjskim rješenjem odbačen prijedlog podnositelja (žalitelja) „Laguna trade“ d. o. o. za oglašavanje ništavnom građevinske dozvole, s obrazloženjem da nije stranka u postupku njezina izdavanja.

16.8. Dakle, valja primijetiti da je isto javnopravno tijelo (*Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine*) u istom predmetu, odnosno u istoj upravnoj stvari (*riječ je o istoj građevinskoj dozvoli i istom građevinskom zahvatu u prostoru – rekonstrukcija Lapadske obale III. i IV. faza*) u razmaku od nešto više od pola godine (točnije sedam mjeseci i tri dana) osporilo istoj stranci, ovdje tužitelju „Laguna trade“ d. o. o. pravo da bude stranka u postupku izdavanja konkretne građevinske dozvole i da on traži redovnu pravnu zaštitu kroz institut žalbe, ali mu je priznalo pravo na izvanrednu pravnu zaštitu i priznala mu status (stranke) predlagatelja oglašavanja ništavnom iste građevinske dozvole.

16.9. Također nije sporno ni da se u konkretnoj upravnoj stvari zainteresirana osoba u upravnom sporu Grad Dubrovnik pojavljuje u sljedećim ulogama: i 1. kao investitor zahvata u prostoru koja je jedina sudjelovala u postupku izdavanja konkretne građevinske dozvole, i 2. kao nadležno tijelo koje izdaje akt kojim se dokazuje pravni interes za izdavanje građevinske dozvole, i 3. kao nadležno tijelo koje odlučuje o tomu može li tužitelj (kao njemu suprotstavljena stranka) sudjelovati u postupku izdavanja građevinske dozvole, i 4. kao nadležno tijelo koje izdaje građevinsku dozvolu i 5. kao nadležno tijelo koje izdaje uporabnu dozvolu. S tim u vezi nije sporno niti da je ona bila jedina stranka u postupku izdavanja konkretne dozvole.

16.10. Može se zaključiti i da između stranaka, u biti, nisu sporne izložene ključne činjenice, a o kojima ovisi pravilna primjena materijalnog propisa.

17. Međutim, pokazala se spornim, u biti, primjena materijalnog propisa vezano za (ne)priznavanje tužitelju položaja tzv. uzgredne stranke (intervenijenta) u postupku izdavanja konkretne građevinske dozvole ali i statusa imatelja redovne pravne zaštite protiv te dozvole. Naime, pokazalo se spornim je li tužitelj u izloženom nespornom činjeničnom stanju imao pravo sudjelovati u postupku izdavanja konkretne građevinske dozvole radi zaštite svojih prava i/ili pravnih interesa. Drugačije izneseno, pokazalo se dvojbenim je li mu javnopravno tijelo trebalo priznati svojstvo/položaj stranke u konkretnom upravnom postupku.

18. Ponajprije, vezano za njezino pozivanje na presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovni broj Usž-3994/2022-2 od 27. rujna 2023. i Usž-3988/2018 od 10. srpnja 2019., valja skrenuti pozornost zainteresiranoj osobi Gradu Dubrovniku da kada postoje (eventualne) razlike u pravnim shvaćanjima, upravni sud prvoga stupnja je u primjeni prava i tumačenju propisa vezan samo pravnim shvaćanjem koje je prihvaćeno na sjednici svih sudaca odnosno sudskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske i/ili sjednici svih sudaca ili sjednici odjela Visokog upravnog suda Republike Hrvatske u smislu odredbi članka 40. stavka 1. i 2. Zakona o sudovima („Narodne novine“, broj: 28/13., 33/15., 82/15., 82/16., 67/18., 126/19., 130/20., 21/22., 60/22., 16/23. i 155/23.). Ono bi u situaciji da je zauzeto na sjednici sudaca ili odjela navedenih sudova bilo obvezno pa i za suce upravnih sudova. U ostalim situacijama je sud vezan odlukama višeg suda samo snagom njihove pravne uvjerljivosti.

18.1. Drugo, potanko analizirajući sadržaj spomenutih odluka višeg suda, valja primijetiti i da u odnosu na konkretan predmet nije niti riječ o identičnim činjeničnim i pravnim situacijama. Naime, iz obrazloženja presude višeg suda poslovni broj Usž-3994/2022-2 od 27. rujna 2023. proizlazi:.... *Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je u konkretnom slučaju prvostupanjsko tijelo, izdalo prethodno citiranu građevinsku dozvolu od 19. veljače 2021., kojom je po zahtjevu zainteresirane osobe odobrena rekonstrukcija zgrade javne i društvene namjene – učeničkog doma (...). Žalba tužitelja izjavljena protiv predmetne građevinske dozvole odbačena je pozivom na odredbu članka 113. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine" broj: 47/09., dalje: ZUP), u vezi s odredbom članka 115. stavka 1. Zakona o gradnji, uz obrazloženje da žalitelj nije dokazao da je vlasnik predmetne nekretnine ili nositelj drugih stvarnih prava, već samo da je u tijeku postupak za naknadu oduzete imovine sukladno odredbama Zakona o naknadi, a koji postupak ga ne ovlašćuje da sudjeluje kao stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole. S obzirom da bi sukladno odredbi članka 115. stavak 1. za priznavanje svojstva stranke tužitelj trebao raspolagati ispravom iz koje bi bilo vidljivo da je vlasnik nekretnine ili nositelj nekog drugog stvarnog prava, a što nije dostavio, žalba tužitelja protiv navedenog rješenja odbijena je rješenjem tuženika od 23. lipnja 2017., uz prihvaćanje obrazloženja prvostupanjskog upravnog tijela. 9. Imajući u vidu sve naprijed navedeno i neprijeporno utvrđeno, pravilno je prvostupanjski sud odbio tužbu tužitelja uz obrazloženje da tužitelj ne spada u krug osoba iz citirane odredbe članka 115. stavak 1. Zakona o gradnji te stoga istom nije moguće priznati status stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole pokrenutom po zahtjevu ovdje zainteresirane osobe. Ovakvo stajalište zauzeto je i u presudi ovog Suda poslovni broj: Usž-3988/2018 od 10. srpnja 2019. 10. Također, suprotno žalbenim navodima, tužitelj nema svojstvo stranke u ovom postupku, niti u smislu odredbu članka 4. ZUP-a koji definira stranke kao osobe na čiji zahtjev je postupak pokrenut, osobe protiv kojih se vodi postupak i osobe koje radi zaštite svojih prava i pravnih interesa imaju pravo sudjelovati u postupku. Međutim, taj pravni interes ne može biti bilo kakav, već mora biti utemeljen na zakonu i zakonom zaštićen. Iz naprijed navedene zakonske odredbe proizlazi da je stranka u upravnom postupku svaka stranka o čijem se pravu, obvezi ili pravnom interesu rješava u upravnom postupku, što znači da interes treba proizlaziti iz upravno-pravnih propisa. U konkretnom slučaju to je pitanje posebnim propisom, Zakonom o gradnji (članak 115.), posebno regulirano, odnosno regulirano je tko se smatra strankom u postupku izdavanja građevinske dozvole. Stoga, kako se opći postupovni propis (ZUP) primjenjuje supsidijarno, ako posebnim propisom nije drugačije regulirano, to se ni odluke upravnih tijela, uz obrazloženje kakvo je njima dano, kao i presuda prvostupanjskog suda, ne mogu ocijeniti nezakonitim. Ovo iz razloga jer tužitelj, kao što je prethodno pojašnjeno, nije dokazao da je vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini, odnosno vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola....*

19. Prije upuštanja u meritum konkretne upravne stvari, sud smatra i da je nužno ukazati na neka bitna pravna stajališta i ocjene Ustavnog suda Republike Hrvatske, koja su zauzeta i *obvezujuća* pri postupanju upravnih sudova i javnopravnih tijela, kada ona rješavaju upravne stvari.

19.1. Prema ocjeni i shvaćanju Ustavnog suda Republike Hrvatske iz odluke poslovni broj U-III-4459/2012 od 21. travnja 2016. (*dostupna na: www.usud.hr*) *zadaća je javnopravnih tijela ponajprije tumačiti i primjenjivati pravo. Ona su dužna pravne norme tumačiti polazeći od cilja i svrhe koju je zakonodavac želio postići njihovim propisivanjem te u skladu s tako utvrđenom svrhom primjenjivati mjerodavnu normu uzimajući u obzir specifične okolnosti konkretnog predmeta. Koju će metodu interpretacije pritom primijeniti, stvar je njihovog odabira. Međutim, način na koji tumače i primjenjuju mjerodavno pravo u svakom pojedinom predmetu mora imati racionalnu osnovu i objektivno opravdanje i on ne smije dovoditi do povrede zajamčenih ustavnih prava stranaka u postupku.*

19.2. Ustavni sud Republike Hrvatske je, u odluci poslovni broj U-III-5989/2013 od 9. veljače 2016. (*dostupno na: www.usud.hr*), upozorio i na *pretjerani formalizam koji opterećuje rad nadležnih tijela državne i javne uprave, kad odlučuju o pravima i obvezama stranaka u upravnim postupcima.* Upozorio je i da *u situaciji kada je mjerodavan jedan zakon, ali združeni učinci toga i nekoga drugog ili više drugih zakona izravno utječu na zakonska prava ili obveze stranaka, onda su nadležna tijela, uključujući sudove, bez iznimke dužni tumačiti sve te mjerodavne propise u njihovoj ukupnosti, polazeći od združenih učinaka koji one proizvode za stranku u svjetlu osobitih okolnosti konkretnoga slučaja, stalno imajući na umu da njihove odluke ne smiju dovoditi do nerazumnog i objektivno neopravdanoga ishoda za stranku, a ponajmanje ne smiju kršiti njihova ustavna prava ili objektivne vrijednosti hrvatskoga ustavnog poretka.*

19.3. Ocjenjujući postupanje upravnih tijela, i ukinuvši pravomoćne presude upravnih sudova, Ustavni sud Republike Hrvatske je u odluci poslovni broj U-III-5874/2020 od 8. rujna 2021. (*dostupno na: www.usud.hr*) istaknuo da su *načela jednakosti i vladavine prava dvije od člankom 3. Ustava propisanih jedanaest najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelja za tumačenje Ustava. Načelo jednakosti, koje svoju konkretizaciju nalazi, između ostaloga, u pravu na jednakost pred zakonom zajamčenu člankom 14. stavkom 2. Ustava, u ustavnopravnom smislu priječi diferenciranje adresata pravne norme bez objektivnog i razumnog opravdanja za to, a osobito po relevantnim kriterijima utvrđenim u članku 14. stavku 1. Ustava. Vladavina prava pak obvezuje donositelje pojedinačnih pravnih akata uvažavati temeljne postulate sadržane u temeljnim odredbama Ustava. Pojedinačnim aktima se mogu određenim subjektima nametati ograničenja, ali ta ograničenja moraju biti razmjerna konstitucionalnom ili legalnom cilju koji se njima želi postići. Pritom teret koji se nameće pojedincu ne smije biti prekomjeran i u nerazmjeru sa svrhom uvođenja ograničenja. Taj sud je, s tim u vezi, istaknuo i da *nejednako postupanje prema međusobno neusporedivim adresatima pravne norme (osobama u bitno različitom pravnom i činjeničnom položaju) ne uzrokuje nužno samo po sebi povredu prava na jednakost pred zakonom zajamčenog člankom 14. stavkom 1. Ustava, međutim nejednako postupanje prema međusobno usporedivim adresatima pravne norme (osobama koje s obzirom na njihov u bitnome isti pravni i činjenični položaj čine istu skupinu adresata pravne norme), za koje nadležno tijelo državne vlasti ne može dati objektivno i razumno opravdanje u pogledu legitimnog cilja koji se time želi ostvariti i razmjernosti poduzete mjere s legitimnim ciljem, ima za svoju posljedicu povredu prava na jednakost pred zakonom zajamčenog člankom 14. stavkom 2. Ustava. On je podsjetio i da načelo pravne sigurnosti kao sastavni dio načela vladavine prava stavlja**

pred sudove ali i javnopravna tijela zahtjev jednake primjene pravnih shvaćanja prethodno zauzetih u predmetima istovjetne činjenične i pravne naravi, kao i da su sudovi, s obzirom na osobitosti pojedinog konkretnog predmeta, ovlašteni odstupiti od tih pravnih shvaćanja. Međutim, u svakom takvom slučaju dužni su iznijeti i obrazložiti dostatne i pravno relevantne razloge za to odstupanje. U protivnom dolazi u pitanje pravna sigurnost stranaka u sudskim postupcima, kao i povjerenje javnosti u pravni sustav, a to povjerenje je jedno od bitnih sastavnica države utemeljene na načelu vladavine prava, koje svoju konkretizaciju (između ostalog) nalazi u pravu na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava. Pretjerani (ekscesivni) formalizam u odlučivanju/suđenju postoji onda kad su pravna stajališta proizvod "mehaničke" primjene pozitivnog prava, bez uzimanja u obzir konteksta i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline. S aspekta zaštite ustavnih prava podnositelja, ali i s aspekta temeljnih vrijednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske, takva je primjena pozitivnog prava na konkretne slučajeve neprihvatljiva.

19.4. U odluci poslovni broj U-III-3927/2018 od 10. prosinca 2020. (dostupno na: www.usud.hr) Ustavni sud Republike Hrvatske je istaknuo:...*Pravo na pošteno suđenje, zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava, skup je postupovnih jamstava kojima se osigurava pravičnost postupka. Ono ima tako važno mjesto u demokratskom društvu da ne može biti nikakvog opravdanja za restriktivno tumačenje tih jamstava. Načelo pravičnosti sudskog postupka treba poštovati u svim okolnostima. Međutim, odgovor na pitanje što čini pravičan postupak ne može podlijegati jednom nepromjenjivom pravilu, već ovisi o svim okolnostima svakog pojedinog postupka....Pravo na pošteno suđenje, između ostalog, nameće obvezu sudovima da provedu pravilno ispitivanje podnesaka, tvrdnji i dokaza koje su stranke iznijele. S tim u vezi Ustavni sud ponavlja da su obrazloženja sudskih odluka iznimno važna jer je nedostatak relevantnih i dostatnih razloga za ocjene kakve su odlukom dane prvi i najvažniji znak koji upućuje na arbitrarno sudsko odlučivanje. Međutim, ta ustavna i konvencijska obveza ne smije biti shvaćena tako da sudovi moraju detaljno odgovoriti na svaki argument koji stranke iznesu u postupku, odnosno u žalbama ili drugim odgovarajućim podnescima. Koliko će široka biti obveza suda da u pisanom obrazloženju svoje odluke navede razloge kojima se vodio pri njezinu donošenju uvijek ovisi o osobitim okolnostima svakog pojedinog slučaja. Ustavni sud ponavlja da se pravo na obrazloženu odluku ne može tumačiti tako da zahtijeva detaljan odgovor na svaku tvrdnju stranke u postupku, već to ovisi o okolnostima svakog pojedinog slučaja (v., na primjer, odluku i rješenje Ustavnog suda broj: U-III-2886/2018 i dr. od 11. rujna 2019., objavljenu na www.usud.hr). Pravo na pošteno suđenje ne može se smatrati djelotvornim ako zahtjevi i očitovanja stranaka nisu stvarno "saslušani", tj. ako ih sud nije propisno ispitao. Zaključno, stajalište je Ustavnog suda da sve dok u sudskoj odluci koja se osporava ustavnom tužbom nisu navedeni dostatni i relevantni razlozi kojima se sud vodio u donošenju svoje odluke, a koji mogu dovesti do uvjerenja da je taj sud stvarno ispitao slučaj i odgovorio na sve bitne navode stranaka, ne može se smatrati da ta odluka zadovoljava opće zahtjeve koji proizlaze iz Ustavom zajamčenog prava na pošteno suđenje...Obrazloženja tijela sudbene vlasti, pa i onih najviših, koja ne sadrže relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o samovolji ili proizvoljnosti (odluka broj: U-III-3156/2017 od 31. siječnja 2019., točka 8., dostupna na: www.usud.hr). Ustavni sud utvrđuje da takvo paušalno obrazloženje osporene presude Visokog upravnog suda, bez navođenja dostatnih i relevantnih razloga za takvu odluku upućuje na arbitrarno sudsko odlučivanje. Naime,*

u konkretnom slučaju izostala je pravna sigurnost kao posljedica "pravilnog upravljanja pravdom", uslijed čega Visoki upravni sud takvom presudom podnositelju nije osigurao djelotvornu pravnu zaštitu i nije udovoljio zahtjevima ustavnog jamstva pravičnog suđenja, propisanog člankom 29. stavkom 1. Ustava. Slijedom navedenog, Ustavni sud, ocjenjuje da je osporenom presudom podnositelju povrijeđeno pravo na pravično suđenje zajamčeno člankom 29. stavkom 1. Ustava. Ustavni sud, nadalje, smatra da osporenom presudom Visokog upravnog suda nisu ispoštovana ni ustavna jamstva sudske kontrole upravnih akata (članak 19. stavak 2. Ustava), koja podrazumijevaju stvarnu i učinkovitu, neovisnu i nepristranu sudsku zaštitu od nezakonitih akata tijela državne uprave i drugih tijela s javnim ovlastima.

19.5. Ustavni sud Republike Hrvatske, u odlukama poslovnici broj U-I-722/2009 od 6. travnja 2011. te broj U-I-4946/2012 od 12. lipnja 2014. (dostupna na: www.usud.hr), istaknuo je i da zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi se prema njima mogli ponašati. Adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i dužnosti te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. Zahtjevi za određenošću i preciznošću pravne norme moraju se smatrati sastavnim dijelom načela vladavine prava na području svih grana prava jer bi njihovo zanemarivanje ugrozilo druge sastavnice načela pravne sigurnosti kao dijela načela vladavine prava, osobito zahtjeve za jedinstvenom primjenom prava te poštovanjem učinaka pravomoćnih presuda i drugih odluka tijela državne i javne vlasti. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme ima pozitivni i negativni smisao. U pozitivnom smislu zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje. Ako to ponašanje reguliraju dvije ili više pravnih normi, njihov donositelj mora osigurati njihovu jasnoću i predvidljivost i u pogledu sadržaja svake od njih i u pogledu učinka koje one stvaraju u svojem međuodnosu. Pozitivni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme, međutim, nije ispunjen ako građani, kao savjesne i razumne osobe, nagađaju o njezinu smislu i sadržaju, a njezini se primjenjivači često razilaze u njezinu tumačenju i primjeni u konkretnim slučajevima. Prijeporna tumačenja neke pravne norme, koja rezultiraju neujednačenom praksom upravnih i sudskih tijela, predstavljaju sigurnu naznaku pogrešaka i nedostataka u njezinoj određenosti. Negativni smisao zahtjeva za određenošću i preciznošću pravne norme upućene tijelu državne vlasti znači da njezin izričaj mora vezati to tijelo tako da mu ne dopušta postupanje izvan svrhe određene njezinim sadržajem. To je važno i za postupanje tijela državne i javne uprave i za postupanje tijela sudbene vlasti. Prva smiju postupati samo na temelju dovoljno jasnih zakonskih mjerila koja ih pravno vezuju ili im pak dopuštaju određeni stupanj slobodne prosudbe (najčešće u obliku diskrecijske ocjene). U suprotnom bi ono ugrozilo slobodu građana od samovolje i zlouporabe državne vlasti, posebice u slučajevima mjera i radnji koje se poduzimaju prema njima bez njihova prethodnog znanja. Druga moraju kontrolirati zakonitost akata i postupanje primjenjivača pravnih normi na temelju jasnih i preciznih pravnih mjerila. Pri tome, nedostaci u preciznosti pravne norme mogu onemogućiti nadzor nad primjenom načela razmjernosti, odlučnog za ustavnopravno ograničenje prava ili slobode građana (članak 16. stavak 2. Ustava).

19.6. U odluci poslovni broj U-III-7236/2014 od 19. veljače 2015. (dostupno na: www.usud.hr) Ustavni sud Republike Hrvatske je, ocjenjujući postupanje javnopravnih tijela i upravnog suda, istaknuo da je *obveza sudova da, u cilju osiguranja pravičnog suđenja o zakonitosti upravnog akta, omoguće tužitelju u upravnom sporu da iznosi dokaze kojima bi potkrijepio svoje navode, a pogotovo one od kojih ovisi odluka o njegovoj obavezi. Nadalje, Ustav jamči stranci u postupku pravo na obrazloženu odluku tijela upravne odnosno sudbene vlasti, kao i pravo na (učinkovito) pravno sredstvo, a oba navedena prava međusobno su usko povezana, proizlaze jedno iz drugog i čine neodvojive sastavnice prava na pravično suđenje (odlučivanje), zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava. Valja, nadalje, naglasiti da je Upravni sud tijelo sudbene vlasti, čijoj se kontroli, u smislu članka 19. stavka 2. Ustava, upravni akti podvrgavaju upravo iz razloga što državna tijela koja donose upravne akte - nisu tijela sudbene vlasti. Stoga povreda ustavnog jamstva iz članka 29. stavka 1. Ustava koju počinu Upravni sud u vidu nenavođenja meritornih razloga za odbijanje tužbe - dakle, za uskratku Ustavom zajamčene sudske zaštite adresatu upravnog akta, prema stajalištu Ustavnog suda, može imati višestruke implikacije. "Upravni spor pred Upravnim sudom jest uvijek spor između fizičke odnosno pravne osobe o čijim je pravima i obvezama odlučilo neko državno tijelo, i, s druge strane, autoriteta državne vlasti izraženog kroz upravni akt kojeg se tužbom pobija. Takvom odnosu 'strana' u sporu imanentan je određen stupanj rizika od pojave nejednakosti u procesnom položaju tužitelja te od zapostavljanja značaja principa neovisnosti i nepristranosti u suđenju. Ignoriranje argumentacije na kojoj tužitelj u upravnom sporu temelji svoju tužbu, izostanak očitovanja o njegovim bitnim navodima, može stoga imati za posljedicu de facto onemogućavanja pristupa sudu sprječavanjem stranke da se sa svojim zahtjevom, izuzev na formalnoj razini, obrati sudu i da sud nastali spor razriješi. Poštivanje prava na pravično suđenje, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava, u segmentu suštinskog 'prava na sud' temeljni je uvjet bez čijeg ispunjenja ne može biti govora o tome da bi postupak u bilo kojem drugom aspektu udovoljavao zahtjevima pravičnog suđenja. Sama činjenica da je podnositelj imao pravnu mogućnost podnošenja tužbe sudu ne dovodi nužno, sama po sebi, do ispunjenja pretpostavki koje proizlaze iz članka 29. stavka 1. Ustava. I dalje ostaje da se utvrdi je li stupanj tog pristupa bio dostatan da stranci osigura 'pravo na sud' sa stajališta načela vladavine prava u demokratskom društvu." (stajalište Ustavnog suda iz odluke broj: U-III-6002/2011 od 11. listopada 2012.).*

19.7. Ustavni sud je, u odlukama poslovni broj U-III-6008/2016 od 4. listopada 2017. i broj U-III-357/2016 od 1. veljače 2018. (dostupne na: www.usud.hr) istaknuo da se *objektivni pravni poredak u društvu utemeljenom na vladavini prava ne može graditi ni zaštita ustavnih prava pojedinaca zasnivati na razlozima koji ne počivaju na argumentu "zdravog razuma". Stoga svako tumačenje mjerodavnog prava mora imati uporište u zdravom razumu i pravnoj logici jer bi u protivnom moglo imati apsurdne učinke u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava. Takav način tumačenja i primjene mjerodavnog prava posljedično se ne može drukčije nazvati nego arbitrarnim.*

19.8. U novijoj praksi Ustavni sud Republike Hrvatske je, u odlukama poslovni broj U-III-5917/2016 od 5. studenoga 2019. i broj U-III-2864/2016 od 23. svibnja 2019. (dostupne na: www.usud.hr), istaknuo i da je *zadaca upravnih sudova nije ograničena samo na kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata i postupanja javnopravnih tijela*

sukladno članku 3. ZUS-a u smislu jesu li potonji utemeljeni na slovu zakona, već su upravni sudovi na temelju članka 5. ZUS-a dužni primjenjivati ustavne odredbe o pravima i slobodama pojedinaca kako ih tumači Ustavni sud, odnosno preispitati je li određeni pojedinačni akt ili postupanje javnopravnog tijela, makar utemeljeno na zakonu, protivno Ustavom zajamčenim pravima i slobodama. Opetovano je taj sud u navedenim odlukama podsjetio upravne sudove da se nijedna odredba domaćeg prava ne smije tumačiti i primijeniti na način nesuglasan s obvezama koje proizlaze iz Ustava i Konvencije.

19.9. Ustavni sud je, u odlukama poslovni broj U-III-247/2017 od 26. rujna 2019., U-III-11/2018 od 8. studenoga 2018. i U-III-308/2016 od 20. veljače 2020. (*dostupne na: www.usud.hr*), u primjeni konvencijske prakse, posebno afirmirao i načelo dobrog upravljanja. Ustavni sud je, u bitnom, istaknuo da se *u demokratskom društvu posebna važnost pridaje načelu dobrog upravljanja koje podrazumijeva jasne i transparentne radnje tijela javne vlasti, koja tijela moraju postupati osobito pažljivo kada je riječ o postupcima o kojima u konačnici ovisi materijalna egzistencija pojedinaca....Navedeno osobito podrazumijeva dužnost postupanja na vrijeme, te na prikladan i dosljedan način.*

19.10. Ustavni sud je, u odluci poslovni broj U-III-749/1998 od 22. ožujka 2001. (*dostupna na: www.usud.hr*), istaknuo: *Opće načelo jednakosti svih pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava), odnosno načelo jednakosti svih pred sudovima i drugim nadležnim tijelima (članak 26. Ustava) svima pruža jamstvo da su jednaki i ovlašteni, bez diskriminacije, na jednaku pravnu zaštitu pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti. S tim u vezi, u odluci broj U-III-1505/01 od 4. listopada 2001. (dostupna na: www.usud.hr), isti sud je zaključio da ustavno jamstvo jednakosti može biti povrijeđeno ako stranke u postupku koji je prethodio donošenju osporenog akta nisu imale ravnopravna položaj u smislu poštovanja njihovih procesnih prava koja im omogućuju ravnopravno sudjelovanje u postupku i pravedno suđenje.*

19.11. U predmetu po ustavnoj tužbi u kojoj su podnositelji, u bitnom, naveli da su s izgradnjom sporne građevine, koja je u trenutku podnošenja ustavne tužbe "izgrađena pod krov", započeli nakon što su ishodili valjanu konačnu i pravomoćnu građevinsku dozvolu te su smatrali da je ukidanje po pravu nadzora pravomoćne građevinske dozvole suprotno načelu vladavine prava Ustavni sud je, odlukom poslovni broj U-III-B-1373/2009 od 7. srpnja 2009. (*dostupna na: www.usud.hr*) ukinuo rješenje ministarstva nadležnog za poslove graditeljstva. U obrazloženju te odluke, a vezano za pitanje je li riječ o imovini podnositelja u koju se, prema njihovim tvrdnjama, država neosnovano umiješala ukidanjem građevinske dozvole koju su podnositelji ishodili za gradnju nekretnine, Ustavni sud je istaknuo: *Ustavni sud podsjeća na svoje ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava "mora vrlo široko tumačiti", jer obuhvaća "načelno sva imovinska prava" (v., primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.; U-III-72/1995 od 11. travnja 2000.; U-III-551/1999 od 25. svibnja 2000.; U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000., itd.), što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezani uz imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštivana, a njihovo ostvarenje zaštićeno. Ustavni sud podsjeća i na ustaljeno pravno stajalište Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: *Europski sud*) koji priznaje da se legitimna očekivanja stranaka pod određenim*

pretpostavkama moraju smatrati "imovinom" pod zaštitom članka 1. Protokola br. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine - Međunarodni ugovori", broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02.; u daljnjem tekstu: Konvencija), koji uređuje zaštitu vlasništva. Pojam 'legitimnih očekivanja' u kontekstu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju Europski je sud prvi put spomenuo u presudi Pine Valley Developments LTD i ostali protiv Irske od 29. studenoga 1991. (zahtjev br. 12742/87). U tom su predmetu podnositelji bili poduzetnici čija je temeljna djelatnost bila kupnja i izgradnja zemljišta; oni su 1978. godine kupili zemljište pouzdajući se u nacrt plana izdavanja urbanističkih dozvola za izgradnju industrijskih skladišta i uredskih prostora, a on je naknadno, odlukom irskog Vrhovnog suda, utvrđen ultra vires i ab initio ništetnim, jer je bio u suprotnosti s mjerodavnim zakonima. Europski je sud zauzeo stajalište da je "legitimno očekivanje" nastalo onda kad je dozvola (outline planning permission) izdana, a na temelju pouzdanja u nju podnositelji su kupili zemljište s namjerom njegove izgradnje. Ta je dozvola, koju nadležna upravna tijela više nisu mogla ukinuti ili na drugi način opozvati, činila sastavni dio vlasništva (imovine) tvrtki podnositelja" (§ 51. presude Pine Valley i § 45. presude Velikog vijeća u predmetu Kopecký protiv Slovačke od 28. rujna 2004., zahtjev br. 44912/98, 2004-IX). U presudi Kopecký protiv Slovačke Veliko vijeće Europskog suda saželo je stajališta obrazložena u presudi Pine Valley i u novijoj presudi Stretch protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 24. lipnja 2003. (zahtjev br. 44277/98, § 35). Ono je izriječno utvrdilo da su u oba ta slučaja podnositelji bili ovlašteni pouzdati se na činjenicu da pravni akt na temelju kojeg su na sebe preuzeli teret financijskih obveza neće biti retroaktivno utvrđen nevaljanim (invalidated) na njihovu štetu. U toj se skupini slučajeva "'legitimno očekivanje', prema tome, temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u pravni akt (reasonably justified reliance on a legal act) koji je imao valjanu pravnu osnovu (sound legal basis) i odnosio se na vlasnička prava." (§ 47. presude Kopecký.)... Ustavni sud dodatno napominje da se uvjetna potraživanja ili zahtjevi koji su odbijeni uslijed toga što stranka nije ispunjavala uvjete propisane zakonom ili drugim mjerodavnim pravnim aktom ne smatraju imovinom koja bi konstituirala vlasnička prava u smislu članka 48. stavka 1. Ustava. Istovjetno stajalište zauzima i Europski sud (v. sažetak relevantnih stajališta u predmetima: Mario de Napoles Pacheco protiv Belgije, odluka Europske komisije od 5. listopada 1978., zahtjev br. 7775/77, DR 15, str. 151. u engleskom izdanju; Malhous protiv Češke Republike, odluka Velikog vijeća od 13. prosinca 2000., zahtjev br. 33071/96, ECHR 2000-XII; Prince Hans-Adam II protiv Njemačke, presuda Velikog vijeća, zahtjev br. 42527/98, ECHR 2001-VIII, § 85.; Nerva protiv Ujedinjenog Kraljevstva, presuda od 24. rujna 2002., zahtjev br. 42295/98, Izvješće o presudama i odlukama 2002-VIII, § 43.). U slučaju koji je predmet ispitivanja u ovom ustavnosudskom postupku nije riječ o tome da je zahtjev podnositelja za izdavanjem građevinske dozvole odbijen zato što nisu bili ispunjeni uvjeti za njezino izdavanje propisani zakonom. Suprotno od toga, u konkretnom je slučaju zahtjev za izdavanjem građevinske dozvole podnositelja utvrđen osnovanim, pa im je građevinska dozvola i izdana, a podnositeljima je njome konačno i pravomoćno priznato pravo gradnje, koju su oni i započeli. Za potrebe te gradnje djelomice su uložili vlastita sredstva, a djelomice su se kreditno zadužili kod banke, s utvrđenim rokovima otplate kredita na određeno višegodišnje razdoblje. Polazeći od navedenih pravnih stajališta Europskog suda, koje je u svojoj dosadašnjoj praksi i sam prihvatio, Ustavni sud ocjenjuje da su u konkretnom slučaju podnositelji imali 'legitimno očekivanje' da će uvjeti iz građevinske dozvole, na temelju koje su na sebe preuzeli teret financijskih obveza, biti

ispunjeni, s obzirom na to da se ono temeljilo na razumno opravdanom povjerenju u konačni i pravomoćni upravni akt koji je imao valjanu pravnu osnovu. Stoga nema dvojbe da je njihov zahtjev bio dostatno ustanovljen, a time i 'ovršan', što ga kvalificira kao "imovinu" u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Ustavni sud stoga zaključuje da je navedeno legitimno očekivanje samo po sebi konstitutivno za vlasnički interes podnositelja, pa je u konkretnom slučaju pravomoćna građevinska dozvola sastavni dio imovine podnositelja koja potpada pod jamstvo članka 48. stavka 1. Ustava i članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju...Ustavni sud smatra nespornim da se konkretan slučaj ne može podvesti pod de iure izvlaštenje (eksproprijaciju). Međutim, sve okolnosti upućuju na zaključak da je u konkretnom slučaju riječ o de facto oduzimanju vlasništva podnositelja u smislu njihovih legitimnih očekivanja da će uvjeti iz izdane im pravomoćne građevinske dozvole, koja je činila sastavni dio njihove imovine, biti ispunjeni. Sve dok nije doneseno rješenje o ukidanju građevinske dozvole po pravu nadzora, naime, podnositelji su u najmanju ruku imali legitimno očekivanje da su ovlašteni graditi objekt na svom zemljištu u skladu s izdanom im građevinskom dozvolom nakon što je ona postala pravomoćna i da su postupili racionalno i odgovorno kad su na sebe preuzeli teret finansijskih obveza koje ih - zbog njihova pravomoćnošću zaštićenog prava na gradnju - neće dovesti u situaciju da banka iskoristi svoje pravo na prodaju njihove nekretnine trećim osobama. Zemljište i nekretnina građena na njemu nakon ukidanja građevinske dozvole za podnositelje su ostali bez ikakve U-IIIB/1373/2009 © LEXPERA Ispisano: 24. 1. 2024. Stranica 7 od 15 smislene alternativne uporabe koja bi mogla kompenzirati tržišnu vrijednost stanja nekretnine na dan ukidanja pravomoćne građevinske dozvole po pravu nadzora (to jest, zbirnu tržišnu vrijednost građevinskog zemljišta i izgrađenog objekta u stanju u kojem se on nalazio na dan ukidanja građevinske dozvole zajedno s vrijednošću same građevinske dozvole čije je izdavanje pretpostavljalo prethodno plaćanje različitih naknada, doprinosa i drugih davanja). Nesporno je, dakle, da je tržišna vrijednost imovine podnositelja prije izdavanja građevinske dozvole bila bitno manja od one koju su podnositelji imali na dan njezina ukidanja po pravu nadzora...U tom predmetu Ustavni sud je zaključio: da se u konkretnom slučaju miješanje države, izraženo kroz ukidanje po pravu nadzora građevinske dozvole, mora podvesti pod faktično oduzimanje vlasništva podnositelja. U izričaju Europskog suda za ljudska prava riječ bi bila o "de facto oduzimanju" vlasništva (de facto deprivation) u smislu druge rečenice stavka 1. članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju (o značenju "faktičnog oduzimanja vlasništva" v. presudu Europskog suda Stran Greek Re-refineries i Stratis Andreadis protiv Grčke od 9. prosinca 1994., zahtjev br. 13427/87, A301-B, §§ 63-67.). 10. Ustavni sud primjećuje da se u ustavnopravnom poretku Republike Hrvatske vlasništvo smije oduzimati samo uz pretpostavke propisane člankom 50. stavkom 1. Ustava. Drugim riječima, zakonom je moguće oduzeti vlasništvo, ali samo pod uvjetom da je ono u interesu Republike Hrvatske i uz naknadu tržišne vrijednosti. Ustavni sud pri tom ističe da se ustavni izričaj "zakonom je moguće ...oduzeti vlasništvo" ne smije tumačiti doslovno, na način da je za oduzimanje vlasništva u svakom pojedinom slučaju potrebno donositi zakon u formalnom smislu. Taj ustavni izričaj znači da zakonom moraju biti propisane pretpostavke pod kojima je, u skladu s Ustavom, dopušteno u pravnim (upravnim ili sudskim) postupcima odlučivati o oduzimanju vlasništva u konkretnim pravnim (upravnim ili sudskim) stvarima.

20. Razlozi za donošenjem Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., u daljnjem tekstu: ZUS) očituju

se u većoj pravnoj sigurnosti i kvalitetnijoj zaštiti prava stranaka od odluka i postupanja javnopravnih tijela, pri čemu su, kao polazna osnova za njegovu izradu, uzeti u obzir europski standardi funkcioniranja pravne države, osobito članak 6. Konvencije (Europske) za zaštitu ljudskih prava s protokolima 1, 4, 6, 7, 11, 12, 13 i 14, koja je u primjeni od 6. studenog 1997. („Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj: 18/97., 6/99. – pročišćeni tekst, 8/99. – ispravak, 14/02., 13/03., 9/05., 1/06. i 2/10., u daljnjem tekstu: Konvencija). To je razvidno i iz Obrazloženja Konačnog prijedloga Zakona o upravnim sporovima KLASA: 034-01/09-01/01 URBROJ: 65-09-08 (P.Z.E. br. 378) od 28. prosinca 2009. Naime, primarni cilj ZUS-a je osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih osoba i drugih stranaka povrijeđenih pojedinačnim odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela (članak 2. stavak 1. ZUS-a). Tom cilju je podređena cjelokupna regulacija, od legitimacije za pokretanje upravnog spora, položaja tužitelja i zainteresiranih osoba, tijek postupka, poglavito osiguranje usmene rasprave, ovlasti suda da sam utvrđuje činjenično stanje, da odlučuje o meritumu, odnosno pravu, obvezi ili pravnom interesu tužitelja (tzv. spor pune jurisdikcije) i konačno osiguranje izvršenja sudske odluke. U drugom je planu osiguranje objektivnog prava. Ono se, u pravilu, štiti kroz odlučivanje o subjektivnim pravima tužitelja, budući da se štiteći ta prava koja su povrijeđena odlukama ili postupanjem javnopravnih tijela, štiti i objektivni pravni poredak. Samo malobrojnim normama ZUS-a (*primjerice ocjena zakonitosti općih akata*) primarni je cilj zaštita objektivnog prava, a ne subjektivnog prava, iako se i u tim situacijama kroz zaštitu objektivnog prava štite subjektivna prava fizičkih i pravnih osoba. Stoga se može zaključiti i da je zakonodavac, uređujući novo pravno uređenje upravnog spora, naglasak stavio na zaštiti prava fizičkih i pravnih osoba, uglavnom tužitelja od odluka i/ili postupanja javnopravnih tijela, najčešće tuženika u upravnom sporu.

21. Načelo zaštite legitimnih očekivanja implicitno je sadržano u različitim odredbama Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09. i 110/21., u daljnjem tekstu: ZUP) ali i nekih drugih zakona koji uređuju postupanje u posebnim upravnim područjima. Njegovu primjenu u hrvatskom pravu potvrđuje i praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske prema kojoj su načelo pravne sigurnosti i s njim povezano načelo zaštite legitimnih očekivanja stranaka u postupcima u kojima se odlučuje o pravima i obvezama, bitne sastavnice vladavine prava i poštivanja prava čovjeka, kao temeljnih ustavnih vrednota. Zakonske posljedice moraju biti primjerene legitimnim očekivanjima stranaka u svakom konkretnom predmetu u kojemu se zakon na njih neposredno primjenjuje. Zaštita legitimnih očekivanja opće je načelo prava Europske unije i konvencijskog prava te je razvijeno kroz praksu Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava.

21.1. Načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja usmjerena su na daljnje korištenje stečenog prava u određenim upravnim odlukama odnosno opravdano očekivanje da će se isto pravo moći koristiti sve do redovitog isteka važenja takve odluke te se protive tomu da se uskrati takvo pravo s retroaktivnim učinkom. Ta očekivanja treba štiti i kod ukidanja pravomoćnih zakonitih upravnih odluka kojima je stranka stekla neka prava, kada ničim nije doprinijela stavljanju takve odluke izvan snage niti je to mogla predvidjeti. Iako se legitimna očekivanja zasnovana na nezakonitim upravnim odlukama načelno ne bi trebala štiti pravna sigurnost ipak uvjetuje određeno razmatranje u svakom konkretnom predmetu.

22. Polazeći od izloženih pravnih stajališta i ocjena vezano za definiranje, način postupanja i rješavanja upravne stvari i cilja uspostavljanja novoga pravnog uređenja upravno-sudske i upravno-pravne zaštite te primijenivši ta načelna pravna shvaćanja na konkretan predmet, potanko razmatrajući (ne)osnovanost navoda stranaka i zakonitost osporenih rješenja, valja istaknuti sljedeće.

23. Iz obrazloženja osporenih odluka proizlazi da je tuženik, potvrdivši pravna stajališta i ocjene prvostupanjskog upravnog tijela Grada Dubrovnika (ujedno i zainteresirane osobe u ovom sporu), lakonski osporio tužitelju položaj stranke u postupku izdavanja konkretne građevinske dozvole ali i pravo na izjavljivanje žalbe utemeljujući svoje pravno shvaćanje samo na tomu da tužitelj ne spada u krug osoba koje su stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole iz odredbe članka 115. stavka 3. ZoG-a. Pritom se javnopravna tijela nisu konkretno osvrnula na sve navode i prigovore podnositelja zahtjeva za priznanjem svojstva stranke, žalitelja.

24. Pravo biti stranka u upravnom postupku uređeno je, na zakonskoj razini, u prvom redu, člankom 4. i 53. ZUP-a. Tim zakonom se, prema članku 1., uređuju pravila na temelju kojih tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje imaju javne ovlasti (u daljnjem tekstu: javnopravna tijela), u okviru djelokruga utvrđenog na temelju zakona, postupaju i rješavaju u upravnim stvarima.

24.1. Odredbom članka 4. stavka 1. ZUP-a (*koji je sadržanu u Prvom dijelu "Temeljne odredbe", Prvoj Glavi "Opće odredbe"*) je propisano da je stranka u upravnom postupku 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. Može se zaključiti da ZUP razlikuje tri vrste stranaka: a) *aktivnu stranku* - fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, b) *pasivnu stranku* - osoba protiv koje se vodi postupak i c) *uzgredna stranka* ili *umješlač* ili *intervenijent* – osoba koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u upravnom postupku.

24.2. Prema odredbi članka 53. ZUP-a (*Naknadno priznavanje položaja stranke*) ako u tijeku postupka osoba koja do tada nije sudjelovala u postupku traži da joj se prizna svojstvo stranke u tom postupku, službena osoba ispitat će njezino pravo da kao stranka sudjeluje u postupku i o tome donijeti rješenje, s time da žalba protiv tog rješenja ne zaustavlja tijek postupka.

24.3. Regulacija članka 4. ZUP-a, kojom je uređeno tko može biti stranka u upravnom postupku i ima pravo sudjelovati u tom postupku, može se promatrati kao odraz jamstva poštenog suđenja osiguranog člankom 6. stavkom 1. Konvencije, koje u sebi obuhvaća i pravo na pristup sudu. Ona se može promatrati i kao implementacija u upravni postupak osnovnih ustavnih načela jednakosti svih pred zakonom iz članka 14. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj: 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14.; u daljnjem tekstu: Ustav) i prava na pravično (pošteno) suđenje iz članka 29. stavka 1. Ustava.

24.4. Riječ je o jednom od najvažnijih procesnih ljudskih prava, koje je u hrvatskom pravnom sustavu sadržano na ustavnoj i zakonskoj razini. Polazište

iznesenih pravnih shvaćanja proizlazi i iz relevantne prakse Europskog suda za ljudska prava (vidjeti primjerice presudu Europskog suda *Ortenberg protiv Austrije*, broj 12884/87 iz 1994.; presudu istoga suda u predmetu *Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španjolske*, broj 62542/00 iz 2004.).

24.5. Primjena ZUP-a se odnosi na postupanju u svim upravnim stvarima, s time da se samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi toga zakona u skladu s odredbom članka 3. stavka 1. ZUP-a.

24.6. Može se zaključiti da se samo pojedina procesna pitanja u upravnom postupku mogu posebnim (sektorskim) propisima u pojedinim upravnim područjima urediti drugačije uz ispunjenje sljedećih kumulativno propisanih uvjeta: 1. ako je to nužno za postupanje u pojedinom upravnom području, 2. ako to nije protivno temeljnim odredbama ZUP-a i 3. ako to nije protivno svrsi ZUP-a. Te iznimke i uz kumulativno ispunjenje navedenih uvjeta mogu se propisati samo zakonom.

24.7. Iz (Obrazloženja) Konačnog prijedloga Zakona o općem upravnom postupku KLASA: 034-02/08-01/01, URBROJ: 65-09-10 od 27. veljače 2009. (P. Z. E. broj 168; u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog ZUP-a) proizlazi *da bi novi ZUP trebao biti važan element u procesu poboljšanja upravnih kapaciteta u Republici Hrvatskoj. Pored toga, ZUP bi trebao osigurati ravnotežu između zahtjeva za objektivnim i brzim odlučivanjem s jedne, te zaštitom prava i legitimnih interesa građana i drugih stranaka koji sudjeluju u postupku, a ponajprije institucija civilnog društva, s druge strane. Novi ZUP mora biti u skladu s ustavnim poretom Republike Hrvatske, drugim načelima i vrijednostima koje proizlaze iz hrvatske pravne tradicije, Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, drugim međunarodnim obavezama Republike Hrvatske, pravnom stečevinom Europske zajednice (acquis communautaire), standardima kvalitete moderne javne uprave, dobrom praksom hrvatske i kontinentalno-europske upravne kulture i prakse te standardima dobrog zakonodavstva.... Istaknuto je da pitanje posebnih upravnih postupaka u posebnim propisima treba riješiti u procesu usklađivanja posebnih zakona s rješenjima novog ZUP-a i pravnim standardima Europske unije. Može se iščitati da je opća svrha ZUP-a poboljšanja upravnih kapaciteta u Republici Hrvatskoj te osiguranje ravnoteže između zahtjeva za objektivnim i brzim odlučivanjem s jedne, te zaštitom prava i legitimnih interesa građana i drugih stranaka koji sudjeluju u postupku. Specifična svrha je uspostavljanje jedinstvenog upravnog postupanja i pojednostavljenje upravnog postupka, preglednost rješavanja i učinkovito ostvarivanje prava građana u tim vrstama pravnih postupaka. U prijelaznim i zaključnim odredbama ZUP-a predviđala se i obveza središnjih tijela državne uprave da preispitaju nužnost postojanja posebnih upravnih postupaka odnosno pojedinih postupovnih odredbi u pojedinim upravnim područjima te obveza Vlade Republike Hrvatske predložiti njihovo usklađenje s novim ZUP-om najkasnije u roku od šest mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu (no, ta je odredba izbačena iz zakonskog teksta tijekom donošenja ZUP-a).*

24.8. Uz članak 3. ZUP-a zakonodavac je, obrazloživši Konačni prijedlog ZUP-a, istaknuo: *Ova odredba, kojom se utvrđuje kad će se primjenjivati ZUP na tragu je*

već iznijetih načela novoga Zakona o općem upravnom postupku i potrebama kodifikacije materije upravnog postupovnog prava, tako da se samo iznimno određena pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom urediti drukčije, ako to zahtijeva posebnost postupanja u pojedinim upravnim područjima, ali samo tako da se ne dovode u pitanje temeljne odredbe i svrha ovoga Zakona, a to je prije svega jedinstveno upravno postupanje i pojednostavljenje upravnoga postupka, preglednost rješavanja i učinkovito ostvarivanje prava građana i drugih stranaka u postupku. S time u vezi postavilo se i pitanje odnosa tzv. „sustavnih“ ili „sistemskih“ odnosno „organskih“ zakona, kao što je Zakon o općem upravnom postupku, u odnosu na kasnije donijete (legi posteriori) i posebne zakone (lex specialis), kojima se uvode posebne postupovne odredbe koje, u većoj ili manjoj mjeri odstupaju od pravila Zakona o općem upravnom postupku. Zauzet je stav da postojeći posebni zakoni iz pojedinih upravnih područja (kojih ima ne manje od 65) trebaju biti usklađeni s odredbama novoga Zakona u roku ne dužem od šest mjeseci od njegovoga stupanja na snagu te da će se u daljnjem zakonodavnom postupku uvijek morati voditi računa o opravdanim i stručno utemeljenim potrebama za uvođenje posebnih postupovnih odredbi u materijalne zakone iz pojedinih specifičnih upravnih područja.

24.9. Polazeći od početne intencije i razloga za implementacijom članka 3. ZUP-a i u cilju usustavljanja uređenja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, a nastavno na Zaključak KLASA: 034-02/12-02/03, URBROJ: 5030106-12-1 od 19. srpnja 2012. o obvezi ministarstvima da u svom djelokrugu dostavljaju izvješća ondašnjem ministarstvu uprave o rješavanju upravnih stvari, osiguravanju zakonitosti, djelotvornosti i svrhovitosti provedbe upravnog postupka, Vlada Republike Hrvatske je na sjednici od 25. svibnja 2016. donijela Zaključak (*stupio na snagu 1. listopada 2016.*), kojom je, točkom 1., *obvezala središnja tijela državne uprave da u pripremi nacрта prijedloga zakona koji sadrži odredbe kojima se uređuju pojedina pitanja upravnog postupka dostave Ministarstvu uprave Izjavu o usklađenosti nacрта prijedloga zakona i Prikaz usklađenosti postupovnih odredbi sa ZUP-om* (navedena izjava i prikaz su sastavni dio toga zaključka prema točki 3.). U točki 2. je zaključeno i *da nacrt prijedloga zakona uz koji nije priložena potpisana Izjava o usklađenosti nacрта prijedloga zakona neće se uputiti u daljnji zakonodavni postupak, već će se vratiti stručnom nositelju na doradu.* Može se zaključiti da je cilj navedenog akta ponajprije usklađenje i ujednačavanje procesnih normi posebnih zakona sa ZUP-om te osiguranje da odstupanja od ZUP-a budu samo ona koja su nužno potrebna za postupanje u pojedinim posebnim upravnim područjima i pod uvjetom da ta posebna regulacija nije protivna temeljnim odredbama ali i svrsi ZUP-a.

25. Stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole regulirane su i taksativno specijalnim odredbama ZoG-a.

25.1. Tako je člankom 115. stavkom 1. ZoG-a propisano da 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, dok je stavkom 3. toga članka propisano da iznimno od stavka 1. toga 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.

25.2. Uz članak 115. ZoG-a zakonodavac je, u (Obrazloženju) Konačnog prijedloga Zakona o gradnji KLASA: 022-03/13-01/210 URBROJ: 65-13-09 od 28. studenoga 2013. (P. Z. E. broj 467; u daljnjem tekstu: Konačni prijedlog ZoG-a), istaknuo: *Odredbama ovoga članka propisuje se tko su stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole i mogućnost uvida stranke u spis predmeta radi izjašnjenja. Propisuju se stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole za građenje građevine od interesa za Republiku Hrvatsku ili koju izdaje Ministarstvo.* Valja primijetiti da zakonodavac, predlagatelj ZoG-a nije obrazložio zbog čega se ograničava položaj stranke u postupcima izdavanja građevinske dozvole, odstupajući od temeljne odredbe članka 4. stavka 1. ZUP-a. Valja primijetiti i da iz obrazloženja Konačnog prijedloga ZoG-a nije razvidno ni zbog čega je regulacija članka 115. ZoG-a, kojom se uređuju stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole, bila nužna za postupanje u tim vrstama upravnih postupaka. Dakle, nije razvidna opravdanost a ni svrhovitost (legitiman cilj) takvoga posebnog zakonskog uređenja. Sud smatra i da je pozitivna regulacija članka 115. stavka 1. i 3. ZoG-a protivna temeljnim odredbama ZUP-a. Sud primjećuje i da pisac ZoG-a nije naveo ijedan (suvisao) razlog za implementaciju takve norme u tekst posebnog zakona i naveo zbog čega je opisana zakonska regulacija nužna za rješavanje o izdavanju građevinske dozvole (*predlagatelj je, u biti, samo sažeto ponovio što predložena odredba članka 115. ZoG-a uređuje*). Osim toga, sud smatra i da ona podriva i svrhu (donošenja) ZUP-a.

25.3. Ako bi osiguranje ekonomičnosti i učinkovitosti bio cilj navedenog zakonskog normiranja i regulacije članka 115. stavka 1. i 3. ZoG-a (*a što bi proizlazilo iz pisanog očitovanja Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske KLASA: 350-01/21-01/101, URBROJ: 531-01-21-2 od 22. travnja 2021. kojeg je ono dalo po pozivu Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetima poslovni broj U-I-1511/2021 i U-I-604/2022*), a koje se ostvaruje time što je manji broj stranaka u postupku izdavanja građevinske dozvole, sud smatra da je riječ o nedopuštenom cilju i zbog kojeg se ne bi moglo ograničavati temeljna ljudska prava, konkretno pravo na pošteno odlučivanje i pravo na jednakost svih pred zakonom. Drugačije iznijeto, u suodnosu toga i drugih osnovnih procesnih načela, načelo ekonomičnosti i učinkovitosti valja ostvarivati u granicama, odnosno podrediti ostalim temeljnim postupovnim načelima, a osobito načelu prava (stranke) na sudjelovanje u postupku, zakonitosti, materijalne istine i saslušanja stranke. Sud smatra i da postoje druge mnogobrojne prikladnije procesne mjere kojima se postiže cilj ekonomičnosti i učinkovitosti u odlučivanju u tim vrstama upravnih postupaka, a koje ne dovode do povrede prava zajamčenih Ustavom i Konvencijom. Osim toga, vrlo je dvojbena a i ničim (pa i relevantnim istraživanjem) potkrijepljena tvrdnja Ministarstva prostornoga uređenja, gradnje i državne imovine iz navedenoga očitovanja da bi u situaciji ne taksativnog definiranja (ograničenog) kruga stranaka u postupku izdavanje građevinske dozvole dovelo do usporavanja izdavanja tih dozvola i narušilo načelo ekonomičnosti. Postavlja se opravdano pitanje je li se opisanim pristupom zakonskog normiranja postiglo upravo suprotno, odnosno upravo podriva učinkovitost i brzina postupanja tijela za graditeljstvo nadležnih za izdavanje građevinskih dozvola, s obzirom na to da su ona dužna (moraju) uvijek (po službenoj dužnosti) pozivati da sudjeluju u tim vrstama postupaka i osobe koje nisu uopće zainteresirane vršiti uvid u

spis predmeta radi izjašnjavanja i koje nisu niti zainteresirane osporavati zakonitost izdavanja građevinske dozvole.

25.4. Prema članku 108. stavku 1. ZoG-a zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi investitor, dok prema stavku 2. toga članka točki 8. zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole za koju se prema posebnom zakonu ne izdaje lokacijska dozvola investitor prilaže i dokaz da može biti investitor (koncesija, suglasnost ili drugi akt propisan posebnim propisom) ako se radi o građevini za koju je posebnim zakonom propisano tko može biti investitor.

25.5. Dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole u pogledu nekretnine na kojoj stjecanje stvarnih prava nije moguće ili se prema posebnom zakonu pravo građenja stječe koncesijom smatra se ugovor o koncesiji kojim se stječe pravo građenja, ili drugi akt određen posebnim zakonom, a jedinica lokalne samouprave svoj pravni interes za građenje infrastrukture i jednostavnih građevina na pomorskom dobru dokazuje planom upravljanja pomorskim dobrom za tekuću godinu ili drugim aktom određenim posebnim zakonom (članak 109. stavak 4. ZoG-a).

26. U skladu s člankom 83. stavkom 2. Ustava zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, *djelokrug i način rada državnih tijela* te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika.

26.1. Vezano za ocjenu je li riječ o organskom zakonu Ustavni sud je istaknuo: a) *Jesu li s aspekta članka 83. stavaka 1. i 2. Ustava ispunjene pretpostavke za utvrđenje određenog zakona organskim, ispituje se - u slučaju sumnje - zasebno u svakom konkretnom slučaju, polazeći od mjerila utvrđenih praksom Ustavnog suda* (tako u odluci broj U-I/385/2009 od 18. veljače 2014.) te b) *Ustavni sud je u svojoj dosadašnjoj praksi izgradio temeljna materijalna mjerila za ocjenu ima li neki zakon organsku narav ili ne...faktična činjenica da je neki zakon donesen većinom propisanom člankom 83. stavkom 1. ili stavkom 2. Ustava u pravnom je smislu irelevantna jer sama ta činjenica ne daje zakonu svojstvo organskog* (tako u odluci broj U-X/99/2013 od 23. siječnja 2013.; dostupna na: www.usud.hr). Ustavni sud je, u nekoliko svojih odluka (vidjeti primjerice broj U-I-5654/2011 od 15. veljače 2012.), odlučujući o organskom statusu pojedinog zakona, kao kriterij procjene uzimao okolnost temeljnog predmeta uređenja nekog zakona.

27. Sagledavajući ustavnost odredbi članka 115. stavaka 1. i 3. ZoG-a Ustavni sud, odlukom poslovni broj U-I-604/2022 od 12. srpnja 2022. (*dostupna na: www.usud.hr*), nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom. Ustavni sud je istaknuo *da je predmet i cilj Zakona o gradnji uređenje projektiranja, građenja, uporabe i održavanja građevina te provedbe upravnih i drugih postupaka s tim u vezi radi osiguranja zaštite i uređenja prostora u skladu s propisima koji uređuju prostorno uređenje te osiguranja temeljnih zahtjeva za građevinu i drugih uvjeta propisanih za građevine zakonom i propisima donesenim na temelju Zakona o gradnji i posebnim propisima* (članak 1. Zakona o gradnji). Zaključio je: *Uzimajući u obzir osporenu odredbu, navode predlagatelja i očitovanje Ministarstva, Ustavni sud smatra da su stajališta i ocjena osporenih odredbi u rješenju citiranom u točki 10. ovog*

obrazloženja primjenjivi na konkretan slučaj. Ustavni sud je podsjetio 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.). Analizirajući sadržaj navedene odluke i stavljajući je u kontekst odluke poslovni broj U-1511/2021 od 29. ožujka 2022. (*dostupna na: www.usud.hr*) većina ustavnih sudaca je, u biti, lakonski prihvatilo obrazloženje i argumente iz očitovanja Ministarstva prostornoga uređenja, gradnje i državne imovine da će građevinske dozvole, izdane u postupcima prema osporenim odredbama, po prirodi stvari biti u skladu s prostornim planovima i da će valjda tako prostor i priroda biti dovoljno zaštićeni te da je sudjelovanje javnosti u donošenju općih akata prostornog uređenja dovoljno, a u pojedinačnim postupcima suvišno. Valja primijetiti i da navedena odluka nije donijeta jednoglasno i da je dvoje ustavnih sudaca izrazilo izdvojeno mišljenje, smatrajući da je trebalo prihvatiti prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti članaka 115. stavka 1. i 3. ZoG-a s Ustavom (s tim u vezi vidjeti i odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske poslovni broj U-I-1511/2021 od 29. ožujka 2022.).

28. Analizirajući ponajprije suodnos procesnih specijalnih normi ZoG-a i temeljnih (općih) procesnih odredbi ZUP-a, s aspekta priznanja položaja (svojstva) stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole, a osobito uzimajući kao polazišnu osnovu europsku pravnu stečevinu, recentna pravna stajališta i ocjene Ustavnog suda Republike Hrvatske, intenciju stvaraoca/predlagatelja ZUP-a, tendenciju (napore) Vlade Republike Hrvatske s ciljem usustavljanja i usklađenja uređenja upravnog postupka u Republici Hrvatskoj, ali i uzimajući osobito u obzir razloge i cilj uspostavljanja novoga pravnog uređenja upravno-sudske i upravno-pravne zaštite te razloge donošenja ZUP-a i ZUS-a (i temeljni predmet njihova uređenja; vidjeti članak 1. ZUP-a i članak 1. ZUS-a) te sve ranije izloženo, u situaciji dvojbe je li određena osoba ima pravo biti stranka u upravnom postupku i je li se njoj kao umješaču može (naknadno) priznati svojstvo stranke, sud smatra da nastalu dvojbu valja ocijeniti i razriješiti teleološkim tumačenjem odredaba članka 4. stavka 1. ZUP-a i članka 115. stavka 1. i 3. ZoG-a u njihovoj cjelini.

28.1. Naime, vezano za pitanje tko može biti stranka u upravnom postupku i je li ona ima pravni interes sudjelovanja u tom postupku, nužno je, u situaciji kada je mjerodavan jedan zakon, ali združeni učinci toga i nekoga drugog ili više drugih zakona izravno utječu na zakonska prava ili obveze stranaka, mjerodavne propise tumačiti u njihovoj ukupnosti polazeći od združenih učinaka koji oni proizvode za stranku a u svijetlu osobitih okolnosti svakoga konkretnog predmeta, stalno imajući na umu, kako je istaknuo Ustavni sud Republike Hrvatske, da odluke ne smiju dovesti do nerazumnoga i objektivno neopravdanoga ishoda za stranku, a ponajmanje ne smiju kršiti njihova ustavna prava ili objektivne vrijednosti hrvatskoga ustavnog poretka. Sud smatra i da s aspekta razmatranja (ne)imanja Konvencijom i Ustavom zajamčenog prava biti strankom u upravnom postupku norme općeg i posebnih zakona moraju činiti jedinstveno, odnosno valja ih tumačiti u cjelini, a što će omogućiti pošteno i učinkovito funkcioniranje pravnog sustava.

29. Osim toga, supstancijalno sagledavajući suodnos, s jedne strane, općih odredbi članka 4. stavka 1. i članka 53. (*Naknadno priznavanje položaja stranke*) ZUP-a i, s druge strane, specijalnih odredbi članka 115. stavka 1. i 3. ZoG-a, sud smatra da, u biti, između navedenih zakonskih normi i ne postoji ikakva suštinska kolizija vezano za pitanje tko može biti stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole. Naime, činjenica da je ZoG, u članku 115., taksativno propisao tzv. nužne nuzgredne stranke ne derogira mogućnost javnopravnom tijelu da, po zahtjevu, taj položaj naknadno prizna i trećoj osobi koja se pojavi kao intervenijent ako ona ima pravni interes sudjelovati u upravnom postupku. Ta osoba ne bi spadala u krug tzv. nužnih nuzgrednih intervenijenata iz članka 115. ZoG-a, koje su nadležna tijela dužna (moraju) uvijek po službenoj dužnosti pozvati radi uvida u spis predmeta u cilju mogućnosti izjašnjavanja (*bez obzira na to jesu li i zainteresirane za sudjelovanje u tim postupcima ili nisu*) i jesu li one podnijele zahtjev/inicijativu za sudjelovanje u postupku). No, sud smatra da bi ona potpadala pod treće tzv. (ne nužne) nuzgredne stranke iz članka 4. stavka 1. ZUP-a pod uvjetom da dokaže konkretan pravni interes za sudjelovanjem u određenom upravnom postupku. Riječ je o osobama koje radi zaštite svojih prava i/ili pravnih interesa žele sudjelovati u postupku izdavanje građevinske dozvole i možda na to imaju pravo, a o čemu konačnu ocjenu i odluku donosi nadležno tijelo graditeljstva koje provodi postupak i u konačnici izdaje dozvolu.

30. Međutim, taj pravni interes na koji upućuje potencijalni umješač (a koji je postavio zahtjev za naknadnim priznanjem svojstva/položaja stranke u određenom upravnom postupku) ne može biti bilo kakav, već mora biti utemeljen na zakonu i zakonom zaštićen. Naime, iz citirane odredbe članka 4. stavka 1. ZUP-a proizlazi da je stranka u upravnom postupku svaka stranka o čijem se pravu, obvezi ili pravnom interesu rješava u upravnom postupku, što znači da taj pravni interes treba proizlaziti iz upravno-pravnih propisa.

31. S druge strane, sud smatra i da bi priznavanje položaja uzgredne stranke ili intervenijenta trećim osobama, pod uvjetom da ishod nekog upravnog postupka (*način na koji može biti riješena upravna stvar*) može utjecati, pa ići i na štetu prava ili pravnih interesa te osobe, uvelike doprinijelo pravnoj sigurnosti te bi smanjilo potrebu posezanja za izvanrednim pravnim lijekovima. Osim toga, sudjelovanje te stranke u postupku bi bilo u funkciji ostvarenja ne samo njezinih prava i/ili pravnih interesa već i javnog interesa. Naime, priznanjem položaja i tim trećim osobama (tzv. nuzgrednim strankama) će se zasigurno povećati mogućnost utvrđivanja materijalne istine i u konačnici utjecati na zakonitost i pravilnost pojedinačne odluke javnopravnog tijela, konkretno (izdane) građevinske dozvole. Izraženo pravno shvaćanje se osobito odnosi na one treće osobe kojima bi ishod nekog upravnog postupka ugrozio (već) stečena prava, a koja je stekao primjenom propisa s područja upravnog prava.

32. Polazeći od izraženih pravnih shvaćanja i ocjena te izloženog, u biti, nespornog činjeničnog stanja, a ocjenjujući (ne)osnovanost prava tužitelja da mu se prizna položaj/svojstvo stranke u konkretnom postupku izdavanja građevinske dozvole i da mu se omogući sudjelovanje u tom postupku pa i u smislu ostvarivanja redovne pravne zaštite kroz institut žalbe, valja istaknuti sljedeće.

33. Pravni režim koncesija na pomorskom dobru u hrvatskom pravnom sustavu, promatrano na zakonskoj razini, uređen je dvojako. Zakon o koncesijama („Narodne

novine“, broj: 143/12., bio na snazi u vrijeme sklapanja konkretnog ugovora o koncesiji pa do 22. srpnja 2017.; u daljnjem tekstu: ZK), kao opći normativni zakon (*lex generalis*) uređuje područje koncesija, a Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“, broj: 158/13., 100/04., 141/06., 38/09., 123/11., 56/16. i 98/19.; bio na snazi u vrijeme sklapanja ugovora o koncesiji pa do 29. srpnja 2023.; u daljnjem tekstu: ZPDML), kao specijalni propis (*lex specialis*), uređuje davanje koncesija na pomorskom dobru uz poštivanje kumulativnih uvjeta iz članka 3. stavka 1. ZUP-a. S obzirom na to da je postupak davanja koncesija na pomorskom dobru upravni postupak, u njemu se supsidijarno primjenjuju i odredbe ZUP-a.

33.1. ZPDML, u članku 2. točki 5., koncesiju definira kao *pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim i pravnim osobama, sukladno prostornim planovima.*

33.2. Prema odredbi članka 3. stavka 1. ZPDML-a pomorsko dobro je opće dobro do interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu posebnu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan tim zakonom, dok je člankom 7. stavkom 1. toga zakona propisano da se za posebnu uporabu ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra može u zakonom propisanom postupku fizičkim i pravnim osobama dati koncesija.

33.3. Člankom 5. stavkom 1. ZPDML-a je propisano da se građevine i drugi objekti na pomorskom dobru koji su trajno povezani s pomorskim dobrom smatraju pripadnošću pomorskog dobra, dok je stavkom 2. toga članka propisano da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi.

33.4. Gospodarsko korištenje pomorskog dobra je korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti, sa ili bez korištenja postojećih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru, te sa ili bez gradnje novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru (članak 6. stavak 5. ZPDML-a).

33.5. Odredbom članka 16. stavkom 1. ZPDML-a propisano je da je koncesija pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim osobama i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta, dok prema stavku 2. toga članka prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji. Opseg i uvjeti posebne upotrebe ili gospodarskog korištenja, uređuju se odlukom i ugovorom o koncesiji, a u skladu s odredbama toga zakona i propisa donesenih na temelju toga zakona (članak 16. stavak 3. ZPDML-a).

33.6. Člankom 25. stavkom 1. ZPDML-a je propisano da na osnovi odluke o koncesiji davatelj koncesije i ovlaštenik sklapaju ugovor o koncesiji, s time da se, prema stavku 2. toga članka, njime, u skladu s odlukom o koncesiji, uređuje bliža namjena za koju se daje koncesija, uvjeti koje u toku trajanja koncesije mora udovoljavati ovlaštenik koncesije, visina i način plaćanja naknade za koncesiju, jamstva ovlaštenika koncesije, druga prava i obveze davatelja i ovlaštenika koncesije.

33.7. Člankom 30. stavkom 1. točkom 3. ZPDML-a je propisano da se koncesija može oduzeti ako ovlaštenik koncesije ne iskorištava koncesiju ili je iskorištava za svrhe za koje mu nije dana ili preko mjere određene u koncesiji. Može se zaključiti da ovlaštenik koncesije nema pravo mijenjati obuhvat pomorskog dobra koje mu je dano u koncesiju a niti davati suglasnost za izmjenu toga obuhvata.

33.8. U skladu s člankom 31. stavkom 1. točkom 4. ZPDML-a koncesija prestaje i oduzimanjem koncesije od strane davatelja, dok prema stavku 2. toga članka odluku o prestanku koncesije donosi davatelj koncesije.

34. Prema ZK-u, njegovom članku 1. stavku 2., koncesija je pravo koje se stječe ugovorom (stavak 1.), s time da ugovor o koncesiji za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra jest ugovor čiji je predmet korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku (stavak 4.).

34.1. ZK, u članku 3. točki 4., definira ugovor o koncesiji kao *ugovor koji su sklopili davatelj koncesije s jedne strane i gospodarski subjekt kao odabrani najpovoljniji ponuditelj, odnosno gospodarski subjekt kojem je koncesija dana na temelju neposrednog zahtjeva s druge strane, a sadrži odredbe o međusobnim pravima i obvezama vezanim uz danu koncesiju*. U točki 7. toga članka ZK je definirao odluku o davanju koncesije kao *upravni akt koji donosi davatelj koncesije na prijedlog stručnog povjerenstva za koncesiju nakon pregleda i ocjene pristiglih ponuda, odnosno nakon zaprimanja zahtjeva i utvrđenja ispunjenja uvjeta za dobivanjem koncesije*.

34.2. Sadržaj ugovora o koncesiji je definiran i člankom 33. ZK-a. Prema odredbama toga članka ugovorom o koncesiji određuju se prava i obveze davatelja koncesije i koncesionara na temelju odluke o davanju koncesije u skladu s odredbama toga zakona te posebnih zakona (stavak 1.), s time da se na pitanja iz ugovora o koncesiji koja nisu uređena tim zakonom primjenjuju odgovarajuće odredbe općeg zakona kojima se uređuju obvezni odnosi (stavak 2.) te s time da ugovor o koncesiji mora biti sastavljen u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, podacima iz obavijesti o namjeri davanja koncesije, odabranom ponudom te odlukom o davanju koncesije (stavak 3.).

34.3. ZK, u članku 39., propisuje uvjete i način na koji se ugovor o koncesiji može izmijeniti, dok je člankom 40. toga zakona propisano što se smatra bitnom izmjenom ugovora o koncesiji, a koja za sobom podrazumijeva posljedično nužnost pokretanja novoga postupka davanja koncesije na pomorskom dobru i sklapanja novog ugovora o koncesiji. Prema odredbi članka 39. stavka 3. ZK-a izmjene ugovora o koncesiji ne smiju mijenjati vrstu i/ili predmet ugovora o koncesiji.

34.4. Člankom 44. ZK-a, kojim su uređeni načini prestanka koncesije, propisano je da koncesija prestaje: 1. ispunjenjem zakonskih uvjeta, 2. raskidom ugovora o koncesiji zbog javnog interesa, 3. sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji, 4. jednostranim raskidom ugovora o koncesiji, 5. pravomoćnošću sudske odluke kojom se ugovor o koncesiji utvrđuje ništetnim ili se poništava, 6. u slučajevima određenima ugovorom o koncesiji i 7. u slučajevima određenima posebnim zakonom.

35. Tumačeći i iščitavajući citirane norme ZPDML-a i ZK-a pojedinačno i u njihovoj ukupnosti, sud smatra da je u pozitivnom hrvatskom pravnom sustavu koncesija jedini pravni institut koji omogućuje određenoj osobi da, uz ispunjenje zakonskih uvjeta, koristi i gospodarski iskorištava pomorsko dobro. Koncesija u sadržajnom smislu, u biti, tvori posebni pravni institut pomoću kojega javna vlast (država, jedinice lokalne samouprave) dozvoljava određenom subjektu da gospodarski iskorištava određeno dobro, izvodi određene radove ili obavlja kakvu djelatnost na pomorskom dobru. Ona se na pomorskom dobru stječe (upravnim) ugovorom o koncesiji, a kojeg sklapaju koncesionar i davatelj koncesije i koji je utemeljen na (prethodnoj izvršnoj) odluci o (davanju) koncesiji (e), koja ima javnopravni značaj jednostranog akta javne vlasti i po pravnoj prirodi riječ je o pojedinačnoj odluci javnopravnog tijela od koje je zaštita osigurana na području upravnog prava.

36. Odredbom članka 3. stavka 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima („Narodne novine“, broj: 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12. i 152/14., u daljnjem tekstu: ZV) propisano je da pravno nisu dijelovi općega dobra one zgrade i druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje.

36.1. Prema odredbi članka 9. stavka 4. ZV-a nisu dijelovi zemljišta one zgrade i druge građevine koje su trajno povezane s tim zemljištem ako ih od njega pravno odvaja stvarno pravo koje svojega nositelja ovlašćuje da na tom tuđem zemljištu ima takvu zgradu ili drugu građevinu u svome vlasništvu; isto na odgovarajući način vrijedi i za zgrade i druge građevine koje od zemljišta ili od općega dobra pravno odvaja na zakonu osnovana koncesija koja svojega nositelja ovlašćuje da na tome ima takvu zgradu ili drugu građevinu u svome vlasništvu.

36.2. Iščitavajući norme članka 3. stavka 4. i članka 9. stavka 4. ZV-a može se zaključiti da, osim nekretnine, kako je određuju odredbe članka 2. stavka 3. i članka 9. stavka 1. do 3. ZV-a, u pravnom prometu mogu biti i pravni entiteti koje je pravni poredak izjednačio s nekretninom. Riječ je i o zgradama i drugim građevinama koje su na općem dobru u koje spada i pomorsko dobro izgrađene na temelju koncesije pa u tom smislu tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje. Može se zaključiti i da nakon prestanka koncesije ponovo do izražaja dolazi ZV-om uspostavljeno načelo pravnoga jedinstva nekretnine, i tada zgrade i druge građevine izgrađene i trajno povezane s općim dobrom ponovo postaju sastavnim dijelom pomorskog dobra.

37. Kako je ranije iznijeto, nije sporno da je Vlada Republike Hrvatske dala tužitelju „Laguna trade“ d. o. o. koncesiju na pomorskom dobru u cilju izgradnje i gospodarskog korištenja luke posebne namjene – luke nautičkog turizma – „Marina Gruž“ na dijelu K. O. Gruž na području Grada Dubrovnika te da područje pomorskog dobra koje se daje u koncesiju obuhvaća dio kopna pripadnosti česticama zemljišta označenih 990/1 (u dijelu) i 1051/4 (u dijelu) na dijelu K. O. Gruž i dio morskog akvatorija, a sve kao dva lučka bazena – bazen A (centralni dio marine) i bazen B (ljetni vezovi). Riječ je o luci od posebnog značaja i interesa za Republiku Hrvatsku.

37.1. Nije sporno niti da investitor, ovdje zainteresirana osoba Grad Dubrovnik naknadno izdanom građevinskom dozvolom zadire u koncesijsko područje u površini

od 794 m² i da je time ona onemogućila gospodarsko korištenje konkretne luke posebne namjene „Marina Gruž“ u opsegu koji je određen Odlukom Vlade Republike Hrvatske o davanju koncesije na pomorskom dobru („Narodne novine“, broj: 62/15., 66/18. i 64/20.) i Ugovorom o koncesiji od 1. srpnja 2015. s Dodatkom broj 1. od 17. listopada 2018. i Dodatkom broj 2 od 15. lipnja 2020.

37.2. Nije sporno niti da je zainteresirana osoba Grad Dubrovnik od svoga upravnog odjela ishodila građevinsku dozvolu kojom je dopuštena rekonstrukcija i proširenje Lapadske obale pa i na dijelu pomorskog dobra, područja koje je tužitelju dano u koncesiju i kojeg on koristi na temelju ugovora o koncesiji te da se tužitelj, ovlaštenik koncesije obvezao izgraditi luku posebne namjene na temelju ranije izdanih pravomoćnih lokacijske i građevinske dozvole.

38. Iščitavajući citirane odredbe ZUS-a, ZUP-a i ZoG-a te ih tumačeći gramatički, teleološki, pojedinačno i u njihovoj ukupnosti uključujući prilagođavajuće tumačenje zakonske norme u skladu s ustavnim i konvencijskim normama ali i zajedno s citiranim odredbama ZPDML-a, ZK-a i ZV-a te uzimajući u obzir združene učinke koje svi ti zakoni proizvode, sud smatra da je tužitelj dokazao konkretan pravni interes za sudjelovanje u postupku izdavanje građevinske dozvole koji je prethodio ovom sporu. Taj pravni interes, osim što je utemeljen na zakonu i zakonom je zaštićen, bez sumnje proizlazi iz upravno-pravnih propisa u koje spadaju i propisi kojima je uređeno davanje koncesije na pomorskom dobru. Sud ocjenjuje i da ishod postupka izdavanje konkretne građevinske dozvole u izloženim nespornim činjenicama zasigurno može (negativno) utjecati na stečeno koncesijsko pravo te naštetiti pravnim interesima tužitelja, koncesionara u vidu gubitka koncesije i nemogućnosti izvršavanja ugovora o koncesiji u obuhvatu pomorskog dobra koje mu je dano u koncesiju. Riječ je o tipičnom upravnom ugovoru, o čemu se u nizu odluka izjasnio i Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

38.1. Sud je mišljenja i da je tužitelju trebalo priznati svojstvo/položaj stranke u konkretnom upravnom postupku osobito ako se odredba članka 115. stavka 3. ZoG-a supstancijalno sagledava i teleološki i analogno tumači u cjelini s odredbom članka 108. stavka 1. ZoG-a, *prema kojoj zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi investitor*, odredbom stavka 2. toga članka točkom 8. ZoG-a, *prema kojoj se zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole za koju se prema posebnom zakonu ne izdaje lokacijska dozvola investitor obvezno prilaže i dokaz da može biti investitor (koncesija, suglasnost ili drugi akt propisan posebnim propisom) ako je riječ o građevini za koju je posebnim zakonom propisano tko može biti investitor*, ali i s odredbom članka 109. stavkom 4. ZoG-a. *Prema toj odredbi ZoG-a dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole u pogledu nekretnine na kojoj stjecanje stvarnih prava nije moguće ili se prema posebnom zakonu pravo građenja stječe koncesijom smatra se ugovor o koncesiji kojim se stječe pravo građenja, ili drugi akt određen posebnim zakonom, a jedinica lokalne samouprave svoj pravni interes za građenje infrastrukture i jednostavnih građevina na pomorskom dobru dokazuje planom upravljanja pomorskim dobrom za tekuću godinu ili drugim aktom određenim posebnim zakonom.* Naime, ako je riječ o građevini za koju je posebnim zakonom propisano tko može biti investitor te ako on kao ovlaštenik koncesije može biti investitor i može podnijeti zahtjev za izdavanje građevinske dozvole za zahvat koje dijelom nalazi i na pomorskom dobru i za koji dio je izdana koncesija (dakle, čini dio koncesijskog područja) i time postati

stranka u tom postupka, analognim, teleološkim (ciljnim), pojedinačnim i jedinstvenim tumačenjem citiranih normi ZoG-a i ZUP-a, sud smatra da je tužitelju, koncesionaru trebalo priznati položaj stranke u izloženom, u biti, nespornom činjeničnom stanju i u svjetlu osobitih okolnosti konkretne upravne stvari.

38.2. Izraženo pravno stajalište da bi tužitelju, kao koncesionaru dijela pomorskog dobra, kojemu se (naknadno) izdanom građevinskom dozvolom zadire u (pravomoćno) stečeno pravo i koje je on stekao na temelju propisa s područja upravnog prava, utemeljeno je i na zaštiti načela pravne sigurnosti i s njim povezano temeljno konvencijsko pravo zaštite legitimnih očekivanja. Kako je ranije istaknuto, načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja usmjerena su na daljnje korištenje stečenog prava u određenim upravnim odlukama odnosno opravdano očekivanje da će se to pravo moći koristiti sve do redovitog isteka važenja takve odluke te se protive tomu da se uskrati takvo pravo s retroaktivnim učinkom.

38.3. Štoviše, uzimajući u obzir kao polazišnu osnovu ono što je istaknuo Ustavni sud u odluci poslovni broj U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009., sud smatra i da je Grad Dubrovnik izdanom građevinskom dozvolom (ali i njezinom konzumacijom) i zašavši u obuhvat koncesijskog područja, a u uvjetima kada je tužitelju "Laguna Trade" d. o. o. ranijom pravomoćnom odlukom javnopravnog tijela (nositelja izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj, Vlade Republike Hrvatske) dana koncesija za gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra u cilju izgradnje luke posebne namjene – luke (infrastrukturnog projekta) od značaja i interesa za Republiku Hrvatsku (za čiju je izgradnju nesporno ishodio i pravomoćnu građevinsku dozvolu) i kada je on, preuzevši na sebe teret financijskih obveza, dijelom konzumirao to svoje stečeno pravo, retroaktivno povrijedio tužiteljevo legitimno očekivanje da pravomoćni upravno-pravni akti (odluka o davanju koncesije, ugovor o koncesiji, građevinska dozvola za izgradnju luke) neće biti retroaktivno ugroženi i derogirani na njegovu štetu (*a što se u biti i supstancijalno dogodilo izdanom građevinskom dozvolom, kojom se dopustilo investitoru Gradu Dubrovniku graditi opisani zahvat i na dijelu koje je u obuhvatu koncesijskog područja koje je naznačeno u pravomoćnoj odluci ali i ugovoru o davanju koncesije na pomorskom dobru koji je utemeljen na toj odluci*). Može se zaključiti da je u konkretnom predmetu riječ o *de facto* oduzimanju tužiteljeva (prava) vlasništva u smislu njegovog legitimnog očekivanja da ima pravo gospodarski koristiti koncesijsko područje u obuhvatu koji je naveden u odluci i (upravnom) ugovoru o davanju koncesije na pomorskom dobru ali i pravo graditi na tom dijelu općeg dobra luku posebne namjene od značaja za Republiku Hrvatsku.

39. U svemu izloženom, a uzimajući u obzir i posebnosti konkretne situacije u kojoj se Grad Dubrovnik pojavljuje i kao investitor zahvata i kao izdavatelj potvrde postojanja (dokaza) pravnog interesa i kao izdavatelj građevinske dozvole (i kasnije uporabne dozvole), i kao osoba koja je jedina sudjelovala u postupku izdavanje osporene dozvole i kao osoba koja odlučuje o tužiteljevu zahtjevu za priznavanjem svojstva stranke, sud ocjenjuje da nije zakonito postupio tuženik, kada je odbacio tužiteljevu žalbu kao nedopuštenu i izjavljenu od neovlaštene osobe i da nije postupilo zakonito tijelo prvoga stupanja, kada je odbilo njegov zahtjev za (naknadnim) priznanjem položaja stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole. Suprotna tumačenja i ocjene, kako su ih iznijeli tuženik i zainteresirana osoba nemaju logično i racionalno utemeljenje u mjerodavnom propisu. Njihovo tumačenje i način primjene

prava je arbitraran i opterećen pretjeranim pravnim formalizmom ali i suprotan europskoj pravnoj stečevini ali i pravnim stajalištima i ocjenama Ustavnog suda Republike Hrvatske. Sud smatra i da svako tumačenje mjerodavnog prava mora imati uporište u zdravom razumu i pravnoj logici te mora poštivati načelo dobrog upravljanja, jer bi u protivnom moglo imati apsurdne učinke u odnosu na ostvarivanje i zaštitu pojedinačnih prava. Takav način tumačenja i primjene mjerodavnog prava posljedično se ne može drukčije nazvati nego arbitrarnim. Sud smatra i da mjerodavno pravo valja tumačiti i primjenjivati, tako da ono omogućava uvažavanje imperativa razumnosti i pravičnosti u svijetlu osobitih okolnosti svakoga konkretnog predmeta.

39.1. Sud mora primijetiti da su javnopravna tijela u konkretnoj upravnoj stvari grubo povrijedila niz temeljnih procesnih načela iz članka 4., 5., 6. i 13. ZUP-a, ali i Konvencijom i Ustavom zaštićena osnovna pravna načela pravne sigurnosti, vladavine prava te zaštite stečenih prava i legitimnih očekivanja. Njihovo tumačenje i primjena prava se kosi i sa zdravim razumom i načelom dobrog upravljanja (uprave) ako se uzme u obzir i činjenica da je riječ o upravnim postupcima s mogućnosti (nerijetko značajnog) utjecaja na prostor i prirodu; ako se uzme u obzir i da je Ustav, u članku 3., osobitu pažnju pridao očuvanju prirode i čovjekova okoliša, pozicioniravši to kao jednu od temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske te ako se uzme u obzir i činjenica da je Republika Hrvatska potpisnica (Aarhuške) Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša ("Narodne novine – Međunarodni ugovori", broj: 1/07.). Tako se može zaključiti osobito i u specifičnim okolnostima konkretnog predmeta, s obzirom na to da je Grad Dubrovnik monopolom povjerenih zakonskih nadležnosti (poslova), u biti, kasnijim aktom (građevinskom dozvolom) retroaktivno derogirao pojedinačnu odluku najvišeg tijela, odnosno nositelja izvršne vlasti Vlade Republike Hrvatske.

40. Sud mora primijetiti i da je isto javnopravno tijelo (tuženik, *Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine*) u istom predmetu, odnosno u istoj upravnoj stvari (*riječ je o istoj građevinskoj dozvoli i istom građevinskom zahvatu u prostoru – rekonstrukcija Lapadske obale III. i IV. faza*) u razmaku od nešto više od pola godine (točnije sedam mjeseci i tri dana) osporilo istoj stranci, ovdje tužitelju „Laguna trade“ d. o. o. pravo da bude stranka u postupku izdavanja konkretne građevinske dozvole i da on traži redovnu pravnu zaštitu kroz institut žalbe, ali mu je priznalo pravo na izvanrednu pravnu zaštitu i priznala mu, u biti, status (stranke) predlagatelja oglašavanja ništavnom te iste građevinske dozvole.

40.1. U situaciji kada je riječ o činjenično i pravno istim pravnim situacijama, odnosno istim dvojbenim pravnim pitanjima i kada je javnopravno tijelo, bez uzimanja u obzir konteksta i bez sagledavanja pravnog problema kao jedinstvene cjeline te bez iznošenja dostatnih i pravno relevantnih razloga za to, različito tumačeći i primjenjujući pravne norme, ocijenilo da je tužitelj stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole, a u približno istom razdoblju i u istoj pravnoj poziciji stranke zaključilo u drugom predmetu da tužitelj nije stranka i da mu nije trebalo priznati svojstvo stranke i da mu ne pripada prava na redovnu pravnu zaštitu kroz institut žalbe, sud smatra da je takvo postupanje javnopravnog tijela protivno temeljnim načelima pravnog sustava, načelu vladavine prava, pravne sigurnosti, jednakosti svih pred zakonom i načelu dobrog upravljanja, koje podrazumijeva i dosljednost upravno pravne prakse ali i obvezu da supstancijalno razmotri i takav prigovor stranke. Naime, ishodi različitih

postupanja unutar upravnog postupka te različito tretiranje tužitelja kao adresata pravne norme, iako je riječ o istim činjeničnim i pravnim situacijama te iako je riječ o stranci čiji je pravni i činjenični položaj u pravnom sustavu istovjetan, sud smatra da, iako se vode odvojeni i samostalni postupci, ne bi bilo objektivnoga i razumnog opravdanja za razliku u ishodima vezano za tužiteljev procesni status u postupku izdavanja konkretne građevinske dozvole. Tim više što je u konkretnoj situaciji riječ o istoj stranci, sadržajno istim zahtjevima (da mu se, u biti, prizna svojstvo stranke), istom pravnom pitanju (odnosno, problemu) te istom javnopravnom tijelu koje je donijelo odluke u istoj, odnosno usporedivoj upravnoj stvari. Dosljednost upravnog odlučivanja jedan je od bitnih elemenata načela dobrog upravljanja. Razvoj pravne interpretacije pod ustavnosudskim utjecajem došao je do aktualnog stupnja kada se više ne može pravno prihvatljivim niti dostatnim smatrati nebitnim navod stranke koja se poziva na različito postupanje (odlučivanje) javnopravnih tijela. To je osobito primjenjivo u konkretnom predmetu.

40.2. Osim toga, postojanje, u svojoj biti i vezano za procesnu poziciju tužitelja "Laguna Trade" d. o. o., dviju proturječnih odluka tuženika u istom upravnom predmetu nije u skladu s načelom pravne sigurnosti. Uloga višeg javnopravnog tijela je upravo rješavati "sukobe" u upravno pravnoj praksi, izbjegavati razilaženja i osigurati jedinstvenu primjenu zakona u predmetima iz svoje upravne nadležnosti. Sud ocjenjuje da je tuženik donošenjem odluke u postupku o izvanrednom pravnom lijeku protiv konkretne građevinske dozvole, kojom je *de facto* tužitelju priznao status stranke u istoj upravnoj stvari, sam postao izvor nesigurnosti, čime je povrijedio načelo pravne sigurnosti sadržano u članku 6. stavku 1. Konvencije. O povredi načela pravne sigurnosti koju je učinio hrvatski vrhovni sud svojom neujednačenom praksom Europski sud je istaknuo u presudi *Vusić protiv Hrvatske* (2010.) O neujednačenoj sudskoj praksi kao uzroku povrede konvencijskih prava Europski sud je ukazao u predmetima *Tudor protiv Rumunjske* (2009.), *Živić protiv Srbije* (2011.) i *Brezovec protiv Hrvatske* (2011.).

41. Zaključno sud smatra da tuženik, osim što je pogrešno protumačio i primijenilo mjerodavno pravo kako je ranije od suda detaljno obrazloženo i elaborirano, nije ni konkretno ocijenio (ne)osnovanost navoda žalitelja, podnositelja zahtjeva za priznavanjem svojstva stranke, tužitelja. Naime, pravilno i potpuno obrazloženje po prirodi stvari neophodna je pretpostavka ostvarenja ustavnog prava stranke na žalbu, ali i prava na sudsku zaštitu odnosno ocjenu zakonitosti upravnog akta u upravnom sporu. Time su grubo povrijeđene i odredbe članka 98. stavka 5. i članka 120. stavak 2. i 3. ZUP-a.

42. Uzgredno i općenito iznoseći, a analizirajući i interpretirajući pojam javnog interesa u upravnom sporu, valja skrenuti pozornost zainteresiranoj osobi Gradu Dubrovniku i da javni interes ne podrazumijeva interes koji se iscrpljuje u tzv. državnim razlozima, niti on podrazumijeva saniranje propusta javnopravnih tijela ili nedostataka u procedurama njihova djelovanja, niti podrazumijeva saniranje nedostataka u zakonodavstvu, izvan ustaljenih pravila pravne interpretacije, niti bilo koji oblik prikrivanja protupravnih radnji, a niti on podrazumijeva interes koji nije suglasan političkom modelu liberalne demokracije i ostalim načelima koja proizlaze iz Ustava. S druge strane, ne postoji valjana osnova da samo pozivom na javni interes bude derogirano nečije temeljno (procesno) pravo, a u konkretnom predmetu riječ je o pravu

tužitelja da bude stranka i da sudjeluje u upravnom postupku. Štoviše, valja dodati i da je naknadno izdanom građevinskom dozvolom ugroženo pravomoćno stečeno tužiteljevo pravo na koncesiju koja je dana i u svrhu izgradnje luke koja je od značaja i interesa za Republiku Hrvatsku. Drugačije iznijeto, u kontekstu konkretnog predmeta to znači da tužitelj opravdano očekuje da kod izdavanja akta kojima se dopušta gospodarskog korištenja pomorskog dobra postoji odgovarajući stupanj međusobne suradnje između tijela koje izdaje koncesije na pomorskom dobru (ovdje je to Vlada Republike Hrvatske) i tijela graditeljstva koja su nadležna za izdavanje građevinskih dozvola (ovdje je to jedinica lokalne samouprave Grad Dubrovnik).

43. Stoga, a budući da one nisu zakonite, valjalo je, na temelju odredbe članka 58. stavka 1. u vezi s člankom 31. stavkom 1. ZUS-a, odlučujući u granicama tužbenog zahtjeva, a s obzirom na prirodu upravne stvari koja to dopušta, djelomično usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti osporena rješenja i sam riješiti upravnu stvar, tako što je priznat tužitelju položaj stranke u konkretnom upravnom postupku te poništeno rješenje vezano za nedopustivost tužiteljeve žalbe izjavljene protiv građevinske dozvole bez vraćanja predmeta na ponovni postupak, odnosno presuditi kao u izreci.

44. Pri ocjeni (ne)osnovanosti tužbenog zahtjeva sud nije uzeo u obzir navode tužitelja ali i zainteresirane osobe vezano za (ne)ispunjenje pretpostavki za poništenjem i/ili oglašavanje ništavom građevinske dozvole, budući da to nije predmet razmatranja u ovom sporu. Valja naglasiti i da upravno-sudski nadzor zakonitosti osporene odluke javnopravnog tijela polazi odnosno izvire iz tuženikove stvarne nadležnosti i od predmeta upravne stvari u kojoj je osporena odluka donesena te da su predmet spora ocjena zakonitosti odluka koje su donijete u stadiju odlučivanja o zahtjevu tužitelja za (naknadnim) priznavanjem statusa stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole te, s tim u vezi, stadiju ocjenjivanja (ne)dopustivosti žalbe, koju je tužitelj podnio protiv konkretne građevinske dozvole. Drugim riječima, predmet ovoga spora nije sam meritum upravne stvari, odnosno nije ocjena zakonitosti građevinske dozvole. S tim u vezi ti navodi stranaka nisu bitni za suđenje u ovom sporu i oni ne utječu na ocjenu zakonitosti osporenih odluka.

45. Vezano za razloge djelomičnog odbačaja tužbe i rješenja pod točkom I. izreke, valja istaknuti sljedeće.

46. Prema odredbi članka 3. stavka 1. točke 1. ZUS-a predmet upravnog spora je ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek.

46.1. Tužbom se može zahtijevati: 1. poništavanje ili oglašavanje ništavom pojedinačne odluke, 2. donošenje pojedinačne odluke koja nije donesena u propisanom roku, 3. postupanje koje je tuženik sukladno propisima ili pojedinačnoj odluci obvezan izvršiti i 4. oglašavanje ništavnim upravnom ugovora ili izvršavanje obveze iz upravnog ugovora (članak 22. stavak 2. ZUS-a). U situaciji propisanom stavkom 2. točkom 1. i 2. toga članka tužbom se može zahtijevati i da sud odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke (članak 22. stavak 3. ZUS-a).

46.2. Člankom 30. stavkom 1. točkom 3. ZUS-a propisano je da će sud rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi da protiv pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora nije iskorišten redoviti pravni lijek.

47. Sud smatra da je legitiman cilj regulacije članka 30. stavka 1. točke 3. ZUS-a otkloniti vođenje upravnog spora i traženje upravno-sudske zaštite ako prije toga nije iskorišten redovni pravni lijek odnosno svaka druga zakonom propisana upravno-pravna zaštita. To znači da je nužno da stranka, prije pokretanja upravnog spora, zatraži nadzor zakonitosti odluke javnopravnog tijela unutar upravnog postupka i da tijelo ovlašteno za provedbu nadzora unutar redovnog žalbenog postupka ocijeni (ne)osnovanost tvrdnji o navodnim nezakonitostima. Time se omogućuje upravi da sve sporne pojedinačne odluke ispravi sama, a prije uključivanja sudske vlasti u nadzor njihove zakonitosti. Tek ako je uprava poduzela sve potrebne mjere, a stranka je i dalje nezadovoljna pojedinačnom odlukom ili (ne)postupanjem protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek, tada joj je dopušteno angažirati sudbenu vlast da ocijeni zakonitost rada uprave u konkretnom predmetu.

48. S prethodnim u vezi, a osobito uzimajući u obzir da je predmet ovoga spora ocjena (ne)zakonitosti odluka vezano za (ne)priznanje svojstva/položaja stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole, da se tuženik, zbog pogrešnoga pravnog pristupa nije upustio u meritornu ocjenu (ne)osnovanosti žalbenih navoda te da u ovom stadiju upravne stvari nije supstancijalno (u punini) niti iskorišten redovni pravni lijek (*jer je tužiteljeva žalba odbačena, a njegov zahtjev za priznanjem svojstva stranke odbijen*), a što podrazumijeva ne samo da je stranka podnijela žalbu nego i da je nadležno tijelo o njoj (meritorno) odlučilo u vidu ocjene zakonitosti izdane građevinske dozvole, sud smatra da tužitelju nije dopušteno u ovom stadiju upravne stvari i u konkretnom upravnom sporu zahtijevati ocjenu zakonitosti građevinske dozvole i tražiti njezino poništavanje/oglašavanje ništavom, budući da to u ovom stadiju odlučivanja nije ni predmet spora. Da u konkretnom sporu predmet nije ocjena zakonitosti građevinske dozvole je zaključio i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u odluci poslovni broj Usž-2999/2021-2 od 9. rujna 2021.

49. Također valja ponoviti da upravno-sudski nadzor zakonitosti pobijane odluke javnopravnog tijela polazi odnosno izvire iz tuženikove stvarne nadležnosti te od predmeta upravne stvari u kojoj je osporena odluka donesena. Naime, ishod postupaka koji su prethodili sporu je samo odluka o (ne)postojanju (procesnog) prava biti strankom u postupku izdavanja građevinske dozvole. Naime, osporenim odlukama se nije *zašlo* u meritum upravne stvari u vidu ocjene zakonitosti izdavanja građevinske dozvole. One su donijete u stadiju „raspravljanja“ i odlučivanja o tomu ima li tužitelj pravo sudjelovati u konkretnom upravnom postupku te je li mu, s tim u vezi, trebao biti priznat položaj stranke i je li mu uopće dopuštena redovna pravna zaštita kroz institut žalbe.

50. Stoga je, a budući da u naznačenom dijelu nisu bile ispunjene pretpostavke za vođenje upravnog spora, valjalo je, na temelju odredbe članka 30. stavka 1. točke 3. u vezi s člankom 3. stavkom 1. i člankom 22. stavkom 2. i 3. ZUS-a, djelomično odbaciti tužbu kao nedopuštenu u dijelu, kojim je tužitelj zahtijevao od suda da se

oglasi ništavom, a podredno poništi navedena građevinska dozvola, odnosno riješiti kao pod točkom I. izreke.

51. Uzimajući u obzir postignuti djelomični i približno podjednak uspjeh stranaka u upravnom sporu, trebalo je, na temelju odredbi članka 79. stavka 4. i 6. ZUS-a, u točki II. izreke, odlučiti da svaka stranka snosi svoje troškove spora.

UPRAVNI SUD U SPLITU,
u Splitu 2. siječnja 2024.

S U D A C

Silvio Čović

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ove presude i rješenja dopuštena je žalba u roku 15 dana od dana primitka njezina pisanog otpravka, koja se podnosi pisano ovom sudu u dovoljnom broju primjeraka za sud i sve stranke u sporu za Visoki upravni sud Republike Hrvatske, s time da ona odgađa izvršenje pobijane presude (članak 66. stavak 1. i 5. i članak 66.a stavak 1. te članak 67. stavak 1. u vezi s člankom 30. stavkom 2. i člankom 79. stavkom 7. ZUS-a).

DNA:

- opunomoćeniku tužitelja Anti Kačiću, odvjetniku u Dubrovniku, Kralja Tomislava 7,
- opunomoćeniku tužitelja Mladenu Prki, odvjetniku u OD „Gajski, Grlić, Prka i Partneri“ d. o. o., Zagreb, Ribnjak 12-14,
- tuženiku Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Zagreb, Republike Austrije 20, s spis predmeta upravnog tijela KLASA: UP/I-361-03/19-01/000237 vratiti nakon pravomoćnosti presude,
- opunomoćeniku zainteresirane osobe Dariju Obradoviću, odvjetniku u Dubrovniku, Pred Dvorom 1,
- u spis.

Broj zapisa: **9-30862-8ef88**

Kontrolni broj: **0e3eb-be09c-8566b**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Silvio Čović, O=UPRAVNI SUD U SPLITU, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Upravni sud u Splitu** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.