



Dana: PRIMLJENO
09. 02. 2021

REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
ZAGREB
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usž-1983/20-2

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

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek i Ane Berlengi Fellner, članica vijeća, te sudske savjetnice Dijane Bađure, zapisničarke, u upravnom sporu tužiteljice Općine Baška Voda, Baška Voda, Obala sv. Nikole 65, koju zastupa opunomoćenik odvjetnik mr.sc. Željko Čapin, Split, Gundulićeva 26, protiv tuženika Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica Republike Austrije 20, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Krune Žulja iz Baške Vode, Put Topića 3, kojega zastupa opunomoćenica odvjetnica Ivana Hrstić Marinac, Split, Starčevićeva 24, radi građevinske dozvole, odlučujući o žalbi tužiteljice protiv presude Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: Uslgr-415/18-13 od 25. studenoga 2019., u sjednici vijeća održanoj 6. studenoga 2020.

p r e s u d i o j e

I. Poništavaju se točke 3. i 4. presude Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: Uslgr-415/18-13 od 25. studenoga 2019.

II. Nalaže se tuženiku i zainteresiranoj osobi da tužiteljici solidarno naknade troškove upravnog spora u iznosu od ukupno 16.406,25 kuna u roku od 60 dana od primitka ove presude.

Obrazloženje

Osporenom presudom Upravnog suda u Splitu usvojen je tužbeni zahtjev (točka 1. izreke), poništeno je rješenje tuženika, KLASA: UP/II-361-03/18-02/252, URBROJ: 531-05-2-2-18-2 od 7. rujna 2018. (točka 2. izreke), odbačena je žalba koju je tužiteljica izjavila protiv građevinske dozvole Splitsko-dalmatinske županije, Upravnog odjela za graditeljstvo i prostorno uređenje, KLASA: UP/I-361-03/18-01/000018, URBROJ: 2181/1-11-00-00/08-18-0020 od 14. lipnja 2018. (točka 3. izreke) te je određeno da svaka stranka snosi svoje troškove upravnog spora (točka 4. izreke).

Rješenjem tuženika odbijena je žalba tužiteljice izjavljena protiv predmetne građevinske dozvole od 14. lipnja 2018. kojom je zainteresiranoj osobi dozvoljeno građenje građevine 2. skupine, upravne ustanove, javne i društvene namjene, na k.č. 5251/8 k.o. Bast-Baška Voda, u skladu s glavnim projektom zajedničke oznake ZOP: UPRAVNA GRAĐEVINA BAŠKA VODA (glavna projektantica Anamarija Madunić, dipl. ing. arh., broj ovlaštenja A 1798) koji je sastavni dio ove dozvole.

Prvostupanjski sud je utvrdio da tužiteljica ne može biti strankom u upravnom postupku koji je prethodio upravnom sporu budući da se ne nalazi u krugu osoba navedenih u članku 115. Zakona o građnji („Narodne novine“, broj: 153/13. i 20/17., dalje: Zakon o građnji) radi čega je presudio na temelju članka 58. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima

(„Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. - odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 29/17., dalje: ZUS).

Protiv točaka 3. i 4. izreke osporene presude žalbu je podnijela tužiteljica zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrdenog činjeničnog stanja u sporu te pogrešne primjene materijalnog prava. Tužiteljica u žalbi u bitnom navodi da prvostupanjski sud nije zakonito postupio kada joj nije priznao svojstvo stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole sukladno članku 115. Zakona o gradnji. Stav suda prema kojem tužiteljica nije nositeljica stvarnog prava na nekretninama koje neposredno graniče s nekretninom za koju je izdana građevinska dozvola nije osnovan. Naime, nekretnina za koju je izdana građevinska dozvola graniči s nerazvrstanom cestom koja je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi u smislu članka 101. Zakona o cestama. U prilog navedenom tužiteljica je dostavila u spis potvrdu Općine Baška Voda, Upravnog odjela za gospodarenje prostorom i komunalno-prometne poslove, KLASA: 363-01/19-01/57, URBROJ: 2147/02-03-19/01 od 4. listopada 2019. iz koje proizlazi da nekretnine položene na k.č.z. 5251/1 i dio k.č.z. 5250/1 k.o. Bast-Baška Voda, a koje graniče s nekretninom za koju je izdana građevinska dozvola, u naravi predstavljaju tržnicu koja je komunalna infrastruktura i kao takva javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost te potvrdu Općine Baška Voda, Upravnog odjela za gospodarenje prostorom i komunalno-prometne poslove, KLASA: 363-01/19-01/58, URBROJ: 2147/02-03-19/01 od 4. listopada 2019. iz koje proizlazi da nekretnine položene na k.č.z. 7669, 7766, 5250/1, 5251/1, 5251/6, 5251/7, 7765/1 i 5252/3 k.o. Bast – Baška Voda predstavljaju nerazvrstanu cestu, ulicu Blato, odnosno javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Općine Baška Voda, a koja također neposredno graniči s nekretninom za koju je izdana građevinska dozvola. Prvostupanjski sud nije poklonio vjeru navedenim potvrdama jer se u istima ne navodi na temelju koje službene evidencije su izdane te se u istima ne navodi na temelju kojeg propisa je ta evidencija ustanovljena (dakle, zbog formalnih razloga). Navedena ocjena prvostupanjskog suda protivna je načelu utvrđivanja materijalne istine na temelju kojeg se u postupku treba utvrditi pravo stanje stvari i u tu se svrhu moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari. S obzirom da je stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole 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, to je prvostupanjski sud trebao (i morao) priznati tužiteljici svojstvo stranke. Ako tužiteljica nema svojstvo stranke u postupku, smatra da je prvostupanjski sud trebao odbaciti tužbeni zahtjev tužiteljice. Predmetna građevinska dozvola dostavljena je tužiteljici kao stranci u postupku čime joj je priznat status stranke u upravnom postupku. Nadalje navodi kako prema upravnosudskoj praksi nije nužno da vlasnik nekretnine neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola. Naime, mogućnost sudjelovanja u upravnom postupku se treba utvrditi ovisno o okolnostima konkretnog slučaja. Navodi dio presude Upravnog suda Republike Hrvatske, broj: Us-1134/1998 od 26. listopada 2000. te nastavno navodi da joj je trebao biti priznat status stranke u postupku izdavanja konkretne građevinske dozvole i zbog toga što u susjedstvu ima nekretnine na koje će utjecati izdavanje građevinske dozvole, kao i na tužiteljicu općenito. Nadalje navodi da odredbe Zakona o prostornom uređenju (članak 141. stavak 1.) i Zakona o gradnji (članak 115. stavak 1.) na identičan način propisuju tko je stranka u postupcima izdavanja lokacijske odnosno građevinske dozvole. Stoga ako je tužiteljica bila stranka u postupku lokacijske dozvole, nema razloga da to ne bude i u postupku izdavanja građevinske dozvole. Nadalje

navodi da je u obrazloženju osporene presude navedeno da je točno da čest. zem. 5252/6 i 5252/7 stvarno graniče s nekretninom za koju je izdana građevinska dozvola te da u naravi predstavljaju nerazvrstanu cestu ali da iste nisu u vlasništvu tužiteljice pa joj se ne može priznati status stranke, što smatra nezakonitim jer u smislu članka 101. i članka 131. stavaka 6. i 7. Zakona o cestama na navedenim čest. zem. 5252/6 i 5252/7 pravo vlasništva ima tužiteljica bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi budući da se navedene nekretnine nalaze na području Općine Baška Voda. Stoga predlaže žalbu usvojiti i poništiti točke 3. i 4. izreke osporavane presude uz naknadu troškova sastava žalbe u iznosu od ukupno 3.906,25 kuna.

Tuženik, iako pozvan sukladno odredbi članka 71. stavku 3. ZUS-a, nije dostavio odgovor na žalbu.

Zainteresirana osoba je u odgovoru na žalbu u bitnom navela da se protivi svim navodima koje je u svojoj žalbi iznijela tužiteljica jer su neosnovani. Osporavana presuda temelji se na pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju te je donesena pravilnom primjenom mjerodavnih odredbi materijalnog prava, pa s obzirom da prilikom donošenja nisu povrijedena pravila postupka, razvidno je da u konkretnom slučaju nije ostvaren niti jedan od žalbenih razloga na koje se u svojoj žalbi poziva tužiteljica. Navodi da je člankom 115. Zakona o gradnji propisano tko se smatra strankom u postupku građevinske dozvole, što tužiteljica nije jer nije investitor niti vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola, kao ni nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini. Činjenica da je tužiteljica jedinica lokalne samouprave na čijem će se području vršiti gradnja predviđena predmetnom građevinskom dozvolom, kao i da je vlasnica nekretnina koje su u blizini nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola (što nije dokazala), ne daje tužiteljici svojstvo stranke u postupku građevinske dozvole. U odnosu na žalbene navode tužiteljice da joj je upravni sud trebao priznati svojstvo stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole na temelju Zakona o cestama, zainteresirana osoba ističe da tužiteljica takvim navodima nije dovela u pitanje pravilnost i zakonitost zaključaka koje je prvostupanjski sud u tom pogledu iznio u obrazloženju osporene presude. Obrazloženje osporene presude ne sadrži navod da čest. zem. 5252/6 i 5252/7 graniče s nekretninom za koju je izdana građevinska dozvola te da u naravi predstavljaju nerazvrstanu cestu, pa je takav prigovor tužiteljice iznesen u žalbi neistinit. Jedini dokaz koji je u odnosu na tvrdnje o nerazvrstanoj cesti tužiteljica dostavila u spis jesu dvije potvrde za koje je prvostupanjski sud pravilno utvrdio kako se ne mogu smatrati javnim ispravama pa iste ne mogu poslužiti kao dokaz činjenica na koje se tužiteljica poziva. Predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu i potvrditi prvostupanjsku presudu.

Žalba je osnovana.

Prema odredbi članka 66. stavka 1. ZUS-a, protiv presude upravnog suda stranke mogu podnijeti žalbu zbog bitne povrede pravila sudskog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja u sporu i pogrešne primjene materijalnog prava.

Ispitujući osporavanu presudu u dijelu u kojem je osporavana žalbom i u granicama razloga navedenih u žalbi u smislu odredbe članka 73. stavka 1. ZUS-a, ovaj Sud pobijanu odluku prvostupanjskog suda u osporavanom dijelu nalazi nezakonitom (točke 3. i 4. izreke) dok protiv preostalog dijela presude (točke 1. i 2. izreke) tužiteljica nije izjavila žalbu pa Sud o istima nije imao osnove odlučivati.

Iz obrazloženja presude prvostupanjskog suda proizlazi da je prvostupanjski sud utvrdio da nekretnine o kojima je tužiteljica izdala dvije potvrde od 4. listopada 2019. (o nerazvrstanoj cesti i tržnici) neposredno graniče s nekretninom u odnosu na koju je izdana građevinska dozvola, što bi tužiteljici dalo svojstvo stranke sukladno članku 115. stavku 1. Zakona o građenju.

Medutim, prvostupanjski sud je ocijenio kako nije riječ o potvrdoma iz članka 159. ZUP-a prema kojem svojstvo javne isprave imaju potvrde o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija (ustanovljena na temelju propisa, odnosno općeg akta pravne osobe koja ima javne ovlasti).

Upravni sud u Splitu tim potvrdoma nije poklonio vjeru jer ih je izdao upravni odjel tužiteljice bez navođenja na temelju koje službene evidencije su izdane i na temelju kojeg propisa je ta službena evidencija ustanovljena, te je prvostupanjski sud činjenice na koje se potvrde odnose utvrdio uvidom u zemljišnoknjizične izvatke.

Medutim, ovaj Sud nalazi kako su predmetne potvrde Općine Baške Vode zapravo potvrde o činjenicama o kojima je ista kao jedinica lokalne samouprave dužna voditi službenu evidenciju, premda se u istima izričito ne navodi na temelju kojih propisa.

Člankom 107. stavkom 3. Zakona o cestama („Narodne novine“, broj: 84/11., 18/13., 22/13., 54/13., 148/13. i 92/14., dalje: Zakon o cestama) propisano je da jedinica lokalne samouprave vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području. Člankom 101. stavkom 1. Zakona o cestama propisano je da je nerazvrstana cesta javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi. Člankom 131. stavkom 6. Zakona o cestama propisano je da će se nerazvrstane ceste iz stavka 1. istog članka Zakona upisati u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotudivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

Iz navedenog proizlazi da je potvrda tužiteljice od 4. listopada 2019. (koja je izdana pozivom na Zakon o cestama), a kojom se potvrđuje da su nekretnine označene kao k.č.z. 7669, 7766, 5250/1, 5251/1, 5251/6, 5251/7, 7765/1 i 5252/3 k.o. Bast-Baška Voda nerazvrstana cesta – ulica Blato, javna isprava u smislu članka 159. ZUP-a.

Nadalje, člankom 24. stavkom 1. točkom 2. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“, broj: 68/18. i 110/18. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, dalje: ZoKG) propisano je da su usluge javnih tržnica na malo uslužna komunalna djelatnost. Člankom 25. stavkom 2. ZoKG-a propisano je da se pod uslugama javnih tržnica na malo podrazumijeva upravljanje i održavanje prostora i zgrada izgrađenih na zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave u kojima se u skladu s tržnim redom pružaju usluge obavljanja prometa živežnim namirnicama i drugim proizvodima. Člankom 61. stvcima 1. i 5. ZoKG-a propisano je da je komunalna infrastruktura javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost te se upisuje u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao vlasništvo odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom. Člankom 63. stavkom 1. ZoKG-a propisano je da jedinica lokalne samouprave ustrojava i vodi evidenciju komunalne infrastrukture. Člankom 132. (koji se navodi u potvrdi) stavkom 3. ZoKG-a propisano je da se komunalna infrastruktura iz stavka 1. istog članka Zakona evidentira u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao neotudivo vlasništvo odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.

Iz navedenog proizlazi da je i potvrda tužiteljice od 4. listopada 2019. kojom se potvrđuje da su nekretnine označene kao k.č.z. 5251/1 i dio 5250/1 k.o. Bast-Baška Voda tržnica Baška Voda također javna isprava u smislu članka 159. ZUP-a.

Stoga, a budući da su točke 1. i 2. izreke prvostupanjske presude pravomoćne, tuženik će novim rješenjem odlučiti o žalbi tužiteljice.

Slijedom iznesenog, s obzirom da je ovaj Sud uvažio žalbu tužiteljice izjavljenu protiv točaka 3. i 4. izreke presude prvostupanjskog suda, valjalo je na temelju članka 74. stavka 2. ZUS-a odlučiti kao u točki I. izreke ove presude.

Odluka o troškovima spora (točka II. izreke) donesena je na temelju odredbe članka 79. stavka 4. ZUS-a i Tbr. 23. t. 1., 2. i 3. te Tbr. 42. i Tbr. 50. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“, broj: 142/12., 103/14., 118/14. i 107/15.), te je tužiteljici dosuđen trošak sastava tužbe od 24. listopada 2018., pristupa ročištima održanih 12. rujna 2019. i 15. studenoga 2019., sastava podneska od 4. listopada 2019. te sastava žalbe od 18. prosinca 2019., na teret protivnih stranaka koje su spor izgubile.

U Zagrebu 6. studenoga 2020.

Predsjednica vijeća

Marina Krušović Marković, v. r.

Za točnost otpravka – ovlašteni službenik

Tanja Nemčić

