

Antun Žagar*

Primjena pravnih shvaćanja Europskog suda za ljudska prava o pravu na mirno uživanje vlasništva u postupcima izdavanja lokacijskih dozvola

Sadržaj

1. Uvod
2. Osnovno o prostornim planovima i provedbi prostornih planova
3. Upravnosudske ocjene
4. Zaključak

1. Uvod

Propisima upravnog prava sve se više ulazi u imovinska prava subjekata. I dok se imovinsko pravo kao dio privatnog prava razvija kroz zakonodavstvo, pravnu znanost i praksu već više od dvije tisuće godina, pa tako o vlasničkim tužbama, dosjelošći ili smetanju posjeda još od vremena klasičnog rimskog prava znamo već gotovo sve, u sferi reguliranja imovinskopravnih odnosa pravilima upravnog prava još uvijek ima područja gdje nema jasnih odgovora ni na najosnovnija pitanja¹, a često novi propisi stvaraju odnose i situacije koje zakonodavac očigledno nije predvidio.

Između ostalog se u domeni upravnog prava na imovinska prava i interese subjekata uvelike može utjecati aktima prostornog uređenja. U prvom redu, već samim donošenjem prostornih planova i određivanjem može li se i što na nekom zemljištu graditi, a potom i aktima provedbe prostornih planova. Slobodno se može reći da je u Republici Hrvatskoj najvažniji akt provedbe prostornih planova lokacijska dozvola. To je akt prostornog uređenja koji se zadržao u svim izmjenama propisa. Iako se pretpostavke i slučajevi kada se ona donosi često mijenjaju, značajno je i da se u postupcima gradnje zahvata od javnog interesa, kroz sve izmjene propisa, lokacijska dozvola uvijek i obavezno donosi.

U ovom radu je namjera autora iznijeti pravna shvaćanja koja je po pitanju zaštite imovinskih prava stranaka u postupcima izdavanja lokacijskih dozvola radi gradnje zahvata od javnog interesa, kroz primjenu pravne prakse Europskog suda za ljudska prava iz predmeta zaštite prava

* Autor je diplomirani pravnik, te sudac Upravnog suda u Rijeci.

¹ Jedan od najočiglednijih dokaza ovoj tezi je pitanje je li određena odluka javnopravnog tijela upravni akt, na koje se odgovor često traži od slučaja do slučaja (posebno kod raspolaganja javnim dobrima i javnom imovinom, utvrđivanja i oduzimanja svojstva javnog dobra itd) a čvrstih kriterija, ni u propisima, teoriji ni praksi nema, osim u slučaju kada zakonodavac izrijekom propiše da neka odluka je ili nije upravni akt.

na mirno uživanje vlasništva (iz postupaka izvlaštenja), iznjedrila praksa Upravnog suda u Rijeci.

Predmeti izdavanja lokacijskih dozvola za gradnju prometnica, komunalnih građevina, plinovoda i sličnih infrastrukturnih objekata, postavila su, obzirom na zadiranje u vlasnička prava i poziciju vlasnika zemljišta, pred nadležna tijela pitanja na koja u praksi do tada nije bilo odgovora (odnosno nije bilo odgovora koji bi bili u skladu sa suvremenim poimanjem prava vlasništva i prava na mirno uživanje vlasništva). U pravilu se radi o infrastrukturnim građevinama za koje su, ovisno o vrsti i detaljnosti prostornog plana, prostornoplanskom dokumentacijom koridori određeni do tog stupnja detaljnosti da se definitivna trasa zahvata sa svim elementima građevine i nekretninama koje čine građevnu česticu određuje tek idejnim projektom, u postupku izdavanja lokacijske dozvole. Pojednostavljeno rečeno, koridori tih objekata ucrtani su u prostornim planovima, ali hoće li trasa prolaziti pokoji metar ulijevo ili udesno i hoće li neka nekretnina biti dodatno zahvaćena zbog nekakvog potpornog zida ili infrastrukturnog priključka, odredit će se tek idejnim projektom. Nadalje, kod gradnje manjih infrastrukturnih objekata (npr. nerazvrstanih cesta, kanala za oborinsku odvodnju itd) trase koridora često neće biti ni ucrtane u prostorne planove, nego će u prostornim planovima samo biti određeni uvjeti i parametri pod kojima se takve građevine mogu graditi. Realizacija tako planiranih zahvata može imati značajnog utjecaja na interese vlasnika zemljišta i nesumnjivo da su oni itekako zainteresirani hoće li i u kojoj mjeri njihova nekretnina biti zahvaćena infrastrukturnom građevinom.² Isto tako, nedvojbeno je da se tu radi o koliziji privatnog u odnosu na javni interes, pri čemu je javni uvijek interes pretežniji, a uz to će za potrebe pokretanja postupka izvlaštenja, koji će u pravilu uslijediti, za zahvat biti utvrđen i interes Republike Hrvatske.

Dosadašnja praksa pokazala je da su vlasnici zemljišta u tim postupcima pred upravnim tijelima često iznosili konkretne i argumentirane prigovore usmjerene k tome da se trasa zahvata kako je predlaže investitor izmjesti tako da se u okviru prostornoplanske dokumentacije *teret i zadiranje u pravo vlasništva ravnomjernije raspodijeli s drugim vlasnicima*. Te su prigovore upravna tijela odbijala u pravilu uz obrazloženje da se u postupku izdavanja lokacijske dozvole ne rješavaju imovinskopravni odnosi već utvrđuju lokacijski uvjeti zahvata, te da je u provedenom postupku utvrđeno da je zahvat u skladu s prostornoplanskom dokumentacijom i drugim mjerodavnim propisima, a da će vlasnici prigovore imovinskopravne naravi moći iznositi u postupku izvlaštenja. Praksa Upravnog suda u Rijeci zauzela je stav da je takvo tumačenje propisa od strane upravnih tijela pogrešno.

² U predmetu Upravnog suda u Rijeci poslovni br. 7 UsI-1400/12 predmet spora bila je lokacijska dozvola radi izgradnje državne ceste D-403 od čvora Škurinje do luke Rijeka, čija je trasa ucrtana u kartografskom dijelu Generalnog urbanističkog plana grada Rijeke. Osim navedene državne ceste kako je predviđena prostornim planom, osporenom lokacijskom dozvolom bila je određena izgradnja spojne ceste koja nije bila ucrtana u prostornom planu. Tužbu je podnijelo trgovačko društvu u čijem se vlasništvu nalazi mljekara zahvaćena spojnou cestom. Lokacijskom dozvolom bilo je predviđeno rušenje dijela postrojenja mljekare na mjestu se nalaze separatori i parkirališta, što bi po navodima tužitelja značilo prestanak rada mljekare, jer na predmetnoj lokaciji nema mjesta na koji bi se dio postrojenja koji se ruši izmjestio. Uz to je tužitelj tvrdio da je u mljekari zaposleno preko 100 radnika te da ona posluje s više od 500 obiteljskih gospodarstava, čime je za poslovanje mljekare indirektno vezano oko 2500 ljudi.

2. Osnovno o prostornim planovima i provedbi prostornih planova

Prostornim planovima propisuju se uvjeti za građenje građevina i provedbu drugih zahvata u prostoru. Prostorni planovi imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskih propisa, a obavezno sadrže tekstualni i grafičko dio. Donose se na državnoj, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini, a za neposrednu provedbu zahvata najznačajniji su prostorni planovi uređenja lokalne razine. Prostorni planovi lokalne razine su prostorni plan uređenja grada ili općine, generalni urbanistički plan i urbanistički plan uređenja. Prostorni plan uređenja grada ili općine i generalni urbanistički plan propisuju uvjete provedbe zahvata u prostoru unutar dijela svoga obuhvata i smjernice za razinu prostornih planova uže razine. Urbanistički plan uređenja propisuje i sadrži prikaz građevnih čestica namijenjenih za građenje i druge detaljnije uvjete korištenja i uređenja prostora. Prikaz građevnih čestica namijenjenih za građenje sadrže i urbanistički plan uređenja državnog značaja i urbanistički plan uređenja županijskog značaja. Za neposrednu provedbu zahvata u prostoru, zbog posebnog statusa koji u Republici Hrvatskoj Grad Zagreb uživa, značajan je i prostorni plan Grada Zagreba.^{3,4}

Iako od navedenih prostornih planova prikaz građevnih čestica sadrži samo urbanistički plan uređenja, gradnja odnosno izdavanje lokacijske dozvole, u slučajevima i pod uvjetima koji propisuju ti planovi, moguća je i na temelju prostornog plana uređenja grada ili općine i generalnog urbanističkog plana uređenja. Tako je primjerice Generalnim urbanističkim planom uređenja Grada Rijeke⁵, u svezi gradnje cestovne infrastrukture, propisano da se neposrednom primjenom toga Plana dozvoljava gradnja novih i rekonstrukcija postojećih cesta, odnosno ulica, označenih u kartografskom prikazu Plana, kao i gradnja ulica koje nisu utvrđene kartografskim prikazom, ako su to ostale ulice manje opterećenosti koje se ne mogu se svrstati u glavne ni sabirne ulice.

Lokacijska dozvola je upravni akt kojim se određuju lokacijski uvjeti zahvata u prostoru prema važećoj prostornoplanskoj dokumentaciji. Lokacijski uvjeti koji određuju lokacijskom dozvolom jesu lokacija i smještaj zahvata u prostoru, vrsta radova (gradnja ili rekonstrukcija građevine i sl), namjena građevine, veličina građevine, veličina i oblik građevne čestice, uvjeti priključenja građevine na prometnu i infrastrukturu, mjere sprječavanja nepovoljnih uvjeta na okoliš, posebni uvjeti nadležnih javnopravnih tijela (vodopravni uvjeti, konzervatorski uvjeti i sl) i dr. Sastavni dio lokacijske dozvole je idejni projekt kojim se, između ostalog, određuje smještaj građevine na građevnoj čestici.⁶

3. Upravnosudske ocjene

Prema važećem Zakonu o prostornom uređenju, a isto je propisivao i raniji Zakon o prostornom uređenju i gradnji, vlasnik zemljišta uvijek je stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole.⁷ Općenito, stranka u upravnom postupku je fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima

³ Čl. 53-81 Zakona o prostornom uređenju, *NN 153/13*.

⁴ Raniji Zakon o prostornom uređenju i gradnji (*NN 76/07*) poznavao je i detaljni plan uređenja koji je uvjete gradnje propisivao još detaljnije od urbanističkog plana uređenja.

⁵ *Sl. nov. Primorsko-goranske županije 7/07, 14/13 i 8/14*.

⁶ Čl. 128 i 140 Zakona o prostornom uređenju (bilj. 3).

⁷ Čl. 141 Zakona o prostornom uređenju (bilj. 3), čl. 110 Zakona o prostornom uređenju i građenju (bilj. 4).

pravo sudjelovati u postupku.⁸ Kada nekoga u posebnoj vrsti postupka zakonodavac izrijekom odredi strankom, očito je kako smatra da ishod tog postupka može utjecati na njegova prava i interese i da je stoga nužno omogućiti mu da svoja prava i interese štiti.

Kao što je ranije rečeno, vlasnici zemljišta postupcima izdavanja lokacijskih dozvola radi izgradnje infrastrukturnih građevina često su pred upravnim tijelima iznosili konkretne i argumentirane prigovore usmjerene k tome da se trasa zahvata utvrđena idejnim projektom izmjesti tako da se u okviru prostornoplanske dokumentacije teret i zadiranje u pravo vlasništva ravnomjernije raspodijeli s drugim vlasnicima.

Budući da urbanistički planovi uređenja sadrže prikaz građevnih čestica, odstupanja od trase infrastrukturne građevine ucrtane na urbanističkom planu uređenja moguća su tek u manjoj mjeri, i to u okviru postojeće građevne čestice. No, kod građevina ucrtanih u prostorne planove uređenja i generalne urbanističke planove, koji ne sadrže prikaz građevnih čestica, smještaj građevine na građevnim i katastarskim česticama odredit će se tek lokacijskom dozvolom, pri čemu je mogućnost nadležnog tijela da zadovolji interese svih subjekata veća.⁹ To je još izraženije kod gradnje manjih infrastrukturnih objekata, kao što su nerazvrstane ceste, kanali za oborinsku ili bujičnu odvodnju, gdje trase koridora nisu ucrtane u prostorne planove, nego su u prostornim planovima samo određeni uvjeti i parametri pod kojima se takve građevine mogu graditi.

Kako je već rečeno u uvodnom dijelu, neovisno o vrsti prostornih planova kojima su infrastrukturne građevine planirane, takve prigovore vlasnika upravna tijela su odbijala, a vlasnici su upućivani da prigovore imovinskopravne naravi iznesu u postupku izvlaštenja. Ovakvo stajalište upravnih tijela trpi nekoliko ozbiljnih kritika.

U prvom redu, netočno je da će se prigovori u svezi položaja trase moći iznositi u postupku izvlaštenja, jer se izvlaštenje provodi za točno određenu trasu utvrđenu lokacijskom dozvolom i geodetskim elaboratom izvlaštenja, koji se uz ostalu dokumentaciju prilažu uz prijedlog za izvlaštenje, pa se u postupku izvlaštenja može raspravljati samo o visini naknade za izvlaštenje i eventualno o izvlaštenju preostalog dijela nekretnine¹⁰, a utvrđena trasa se više ne može mijenjati. Stoga, kada bi se vlasnicima zemljišta onemogućilo da o smještaju infrastrukturnih građevina raspravljaju i u postupku lokacijske dozvole, uskratila bi im se bilo kakva pravna zaštita protiv takvog zadiranja u pravo vlasništva.

Nadalje, uzimajući da je prijedlog iz idejnog projekta doista u skladu s prostornoplanskom dokumentacijom i drugim mjerodavnim propisima, upravna tijela nisu ničim obrazložila zašto su odabrala to rješenje a ne prijedlog vlasnika zemljišta koji je isto tako u skladu s prostornoplanskom dokumentacijom i ostalim propisima. S tim u svezi, točno je da se u postupku izdavanja lokacijske dozvole ne rješavaju imovinskopравни odnosi već utvrđuju lokacijski uvjeti, no jedan od tih uvjeta je i smještaj građevine u prostoru a upravo su na to usmjereni prigovori vlasnika, da se građevina smjesti tako da ih se što manje opterećuje.

⁸ Čl. 4 Zakona o općem upravnom postupku, NN 47/09.

⁹ Pitanje koje zaslužuje posebnu analizu jest i to što se smještaj građevine na građevnoj čestici u nekim slučajevima određuje općim aktom - urbanističkim planom uređenja, a u drugim upravnim aktom - lokacijskom dozvolom.

¹⁰ Čl. 30, 48, 49 Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, NN 74/14; čl. 20, 32-35 ranijeg Zakona o izvlaštenju, NN 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06, 45/11 i 34/12.

Nadalje, već je ranije rečeno da je zakonodavac odredio vlasnika zemljišta strankom u postupku izdavanja lokacijske dozvole, i to iz jedinog logičnog razloga, da bi štitio svoj a ne javni interes, jer javni interes svojim položajem u tom postupku štiti tijelo koje vodi postupak (a u posebnim okolnostima i druga javnopravna tijela). No, ako se prigovori vlasnika redovno odbijaju uz općenito obrazloženje da se o prigovorima takve naravi u postupku izdavanja lokacijske dozvole ne može raspravljati, nameće se pitanje zašto ih je zakonodavac uopće odredio strankom.

Europski sud za ljudska prava odlučujući o pravu na pravično suđenje, u predmetima *Kreuz protiv Poljske* (presuda od 19. lipnja 2001, br. zahtjeva 28249/95) i drugima¹¹ istaknuo je da prava zajamčena Konvencijom (u konkretnom slučaju se mislilo na procesna prava) ne smiju biti teorijska ili prividna, već moraju biti stvarna i djelotvorna, a isto je shvaćanje preuzeo i Ustavni sud Republike Hrvatske¹². Nedvojbeno da procesna pozicija vlasnika zemljišta, kako su je shvaćala upravna tijela u postupcima izdavanja lokacijskih dozvola, nije u skladu s iznesenim stavom Europskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda Republike Hrvatske, jer su, kako proizlazi, upravna tijela pozivala vlasnike zemljišta samo da formalno zadovolje zakonsku odredbu, uopće ne razmatrajući njihove prigovore. Tome treba dodati da je već i prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku upravno tijelo u obrazloženju rješenja dužno, između ostalog, navesti razloge zbog kojih prigovori i zahtjevi stranaka nisu usvojeni.¹³

I naposljetku, Europski sud za ljudska prava, odlučujući o povredi prava na mirno uživanje vlasništva u postupcima izvlaštenja, u predmetima *Bistrović protiv Hrvatske* (presuda od 31. svibnja 2007, br. zahtjeva 25774/05) i drugima,¹⁴ iznio je stav da svakim miješanjem u mirno uživanje prava vlasništva pojedinca mora biti postignuta poštena ravnoteža između zahtjeva općega interesa zajednice i zahtjeva za zaštitom temeljnih prava pojedinca. Iako je navedeno pravno stajalište Europskog suda za ljudska prava proizašlo iz postupaka izvlaštenja, ne vidimo da se ono ne bi moglo primijeniti i postupcima izdavanja lokacijskih dozvola, a to je stajalište u svojoj praksi zauzeo Upravni sud u Rijeci.¹⁵ U tom smislu bi odredbu po kojoj se lokacijskim uvjetima, između ostalog, utvrđuje smještaj i položaj građevine u prostoru, trebalo tumačiti u svjetlu citiranog stajališta Europskog suda za ljudska prava, te u konačnici smještaj i položaj građevine odrediti tako da se u okvirima važeće prostornoplanske dokumentacije nađe poštena ravnoteža između zahtjeva općega interesa zajednice i zahtjeva za zaštitom temeljnih prava pojedinca, te koliko je to moguće udovolji interesima svih zainteresiranih subjekata.

4. Zaključak

Zaključno se može reći da su u postupcima izdavanja lokacijskih dozvola za izgradnju infrastrukturnih građevina, neovisno o tome što je zahvat u skladu s prostornoplanskom dokumentacijom i što bi se o pravu na naknadu i visini naknade odlučivalo u postupku

¹¹ *Multiplex protiv Hrvatske*, presuda od 10. 07. 2003, br. zahtjeva 58112/00 i dr.

¹² Br: U-III-617/2006 od 25. 01. 2011; br: U-III-3937/2011 od 14. 12. 2011.

¹³ Čl. 98 st. 5 Zakona (bilj. 7).

¹⁴ *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, presuda od 23. 09. 1982, br. zahtjeva 7151/75 i 7152/75; *Ouzounoglou protiv Grčke*, presuda od 24. 11. 2005, br. zahtjeva 32730/03; *Bivši kralj Grčke i drugi protiv Grčke*, presuda od 23. 11. 2000, br. zahtjeva 25701/94 i dr.

¹⁵ Poslovni br: 7 UsI-1400/12-20 od 13. 06. 2014; poslovni br: 7 UsI-1563/12-14 od 18. 07. 2014; poslovni br: 7 UsI-41/13-17 od 13. 10. 2014; poslovni br: 7 UsI-1434/14-14 od 28. 04. 2015; poslovni br: 11 UsI-1046/14-17 od 07. 10. 2016. i dr.

izvlaštenja, upravna tijela dužna razmotriti i ispitati sve zahtjeve stranke, te utvrditi može li im se u okvirima važeće prostornoplanske dokumentacije udovoljiti, kako bi se maksimalno zaštitili interesi svih zainteresiranih subjekata.

Takav zaključak proizlazi već iz odredaba Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o prostornom uređenju i gradnji, a praksa Europskog suda za ljudska prava ga samo potvrđuje.

Iako su pravna shvaćanja Europskog suda za ljudska prava na koja se referira u ovom radu proistekla uglavnom iz postupaka izvlaštenja, nema zapreka da se ona primijene i u postupcima izdavanja lokacijskih dozvola.