NN 96/2017 (27.9.2017.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-III-1344/2014 od 11. srpnja 2017.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2222

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić i Antun Palarić, u postupku koji je ustavnom tužbom pokrenuo Božo Hodanić iz Vrbnika, kojeg zastupa Mihaela Radulović Galić, odvjetnica u Opatiji, na sjednici održanoj 11. srpnja 2017. donio je

ODLUKU

I. Ustavna tužba se usvaja.

II. Ukida se presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Uzz-15/13-4 od 27. studenoga 2013.

III. Predmet se vraća Vrhovnom sudu Republike Hrvatske na ponovni postupak.

IV. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Ustavnu tužbu podnio je Božo Hodanić iz Vrbnika (u daljnjem tekstu: podnositelj), kojeg u postupku pred Ustavnim sudom zastupa Mihaela Radulović Galić, odvjetnica u Opatiji, u odnosu na presudu Vrhovnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vrhovni sud) broj: Uzz-15/13-4 od 27. studenoga 2013. (u daljnjem tekstu: osporena presuda).

Osporenom presudom Vrhovnog suda prihvaćen je zahtjev za zaštitu zakonitosti Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: DORH) broj: GZ-DO-28/13 od 28. ožujka 2013. te je preinačena presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Visoki upravni sud) broj: Us-6317/2010-4 od 14. studenoga 2012. na način da je odbijena tužba podnositelja u postupku radi izdavanja rješenja o uvjetima građenja.

Tom je presudom uvažena podnositeljeva tužba i poništeno rješenje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: drugostupanjsko tijelo) klasa: UP/II-361-03/09-03/340, urbroj: 531-04-1-10-2/ML od 22. travnja 2010., kojim je odbijena žalba podnesena protiv rješenja Primorsko-goranske županije, Upravnog odjela za graditeljstvo i zaštitu okoliša, Ispostave Krk (u daljnjem tekstu: prvostupanjsko tijelo) klasa: UP/I-361-03/08-03/105, ur. broj: 2170/1-07-04/7-09-17 od 17. studenoga 2009.

Navedenim prvostupanjskim rješenjem odbijen je zahtjev podnositelja za izdavanje rješenja o uvjetima građenja za izgradnju stambene građevine na dijelu čest. zem. br. 1075/2 k.o. Vrbnik, u Vrbniku.

2. Podnositelj u ustavnoj tužbi navodi da su mu osporenom presudom Vrhovnog suda povrijeđena ustavna prava zajamčena člancima 14. stavkom 2., 18. stavkom 1., 29. stavkom 1. i 48. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), te članci 3., 5. stavak 2. i 117. (115.) stavak 3. Ustava.

3. Za potrebe ustavnosudskog postupka, na temelju članka 69. alineje 3. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), pribavljen je spis Visokog upravnog suda broj: Us-6317/10.

II. ČINJENICE I OKOLNOSTI SLUČAJA

4. Uvidom u pribavljeni spis Visokog upravnog suda utvrđeno je sljedeće.

Podnositelj je 19. rujna 2008. podnio prvostupanjskom tijelu zahtjev za izdavanje rješenja o uvjetima građenja za gradnju stambene građevine (slobodnostojeća obiteljska zgrada) na dijelu k.č.br. 1075/2 k.o.Vrbnik.

U vrijeme podnošenja tog zahtjeva bio je na snazi Prostorni plan uređenja općine Vrbnik (»Službene novine« broj 16/04. i 43/07.; u daljnjem tekstu: Prostorni plan).

U vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja (17. studenoga 2009.) na snazi je bio Urbanistički plan uređenja naselja Vrbnik (»Službene novine« broj 33/09.; u daljnjem tekstu: Urbanistički plan) – stupio na snagu 28. kolovoza 2009.

5. Prvostupanjsko i drugostupanjsko tijelo odbili su zahtjev podnositelja za izdavanje rješenja o uvjetima građenja jer se, prema Urbanističkom planu koji je u međuvremenu stupio na snagu i kojeg su ta tijela primijenila, čestica zemlje u podnositeljevom vlasništvu nalazi u zelenom pojasu – oznaka »Z« (zaštitne zelene zone). Za to je područje člankom 41. stavcima 2. i 3. Urbanističkog plana moguće urediti ili izgraditi kolne i pješačke putove, odmorišta i sl., biciklističke staze i sportsko rekreacijske površine i igrališta, te se, u sklopu zaštitnih zelenih površina, mogu zadržati i rekonstruirati postojeće stambene i gospodarske građevine u svojoj izvornoj funkciji u skladu s odredbama Urbanističkog plana. Budući da se u konkretnom slučaju ne radi o građevnom zahvatu kojeg odredbe Urbanističkog plana predviđaju za to područje, nadležna upravna tijela usuglasila su se oko stajališta da ne postoje uvjeti za izdavanje traženog rješenja.

6. Provodeći sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih upravnih akata Visoki upravni sud je navedenom presudom uvažio tužbu podnositelja, poništio drugostupanjsko rješenje i predmet vratio tuženom tijelu na ponovni postupak, budući da je prema stajalištu tog suda tuženo tijelo bilo dužno osnovanost zahtjeva podnositelja ocijeniti primjenom odredaba prostornog plana koji je bio na snazi u vrijeme podnošenja zahtjeva. Pri tome je u obrazloženju presude Visokog upravnog suda istaknuto sljedeće:

»... opće je pravilo da se u upravnom postupku upravna stvar rješava neposrednom primjenom zakona, drugog propisa ili općeg akta koji je važio u vrijeme pokretanja upravnog postupka, ako zakonom, drugim propisom ili općim aktom nije drukčije određeno.

Ovo pravno stajalište izraženo je u više odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, pa tako i u odluci broj U-III-2435/01 od 20. travnja 2005. (»Narodne novine«, broj 61/05.) i odluci broj U-I-2510/01 od 6. prosinca 2006. (»Narodne novine«, broj 2/07.), a na koje odluke se poziva i tužitelj u tužbi.

Prema zaključku sjednice Imovinsko-pravnog odjela ovog Suda od 19. studenog 2007. u upravnom postupku primjenjuje se propis koji je na snazi u vrijeme pokretanja postupka.

Također, za napomenuti je da je nakon presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske na koje se pozivaju upravna tijela u svojim rješenjima, lmovinsko-pravni odjel ovog Suda na sjednici održanoj 15. svibnja 2009. ostao kod svog prijašnjeg zaključka od 19. studenog 2007. prema kojem se u upravnim postupcima primjenjuju podzakonski propisi koji su na snazi u vrijeme pokretanja upravnih postupaka.

(...)

Slijedom navedenog, stav tuženog tijela da je u konkretnoj stvari trebalo primijeniti Urbanistički plan uređenja naselja Vrbnik (Službene novine, broj 33/09.) nije ispravan i protivan je ovosudnoj praksi.«

7. Vrhovni sud – odlučujući u postupku u povodu zahtjeva za zaštitu zakonitosti DORH-a – preinačio je presudu Visokog upravnog suda na način da je odbio tužbu podnositelja. Naime, Vrhovni sud ocijenio je kako treba primijeniti propis (prostorni plan) koji je na snazi u vrijeme odlučivanja o zahtjevu.

Vrhovni sud je u obrazloženju osporene presude, u bitnom, istaknuo:

»U ovom stadiju postupka, u povodu zahtjeva za zaštitu zakonitosti i dalje je sporno koji je plan upravno tijelo trebalo primijeniti pri odlučivanju o zahtjevu tužitelja za izdavanje rješenja o uvjetima građenja: onaj koji je bio na snazi u vrijeme pokretanja upravnog postupka ili onaj koji je na snazi u vrijeme odlučivanja o zahtjevu.

(...)

... Naime, primjena podzakonskih propisa kojima se utvrđuje Prostorni plan, a koji je na snazi u vrijeme donošenja rješenja o zahtjevu za izdavanje rješenja o uvjetima građenja nije u suprotnosti s ustavnim načelom po kojem propisi ne mogu imati povratno djelovanje (čl. 89. st. 4. Ustava Republike Hrvatske). Novi propis se ne može primjenjivati na pravne odnose koji su nastali prije njegovog stupanja na snagu, a samim podnošenjem zahtjeva za izdavanje rješenja o uvjetima građenja tužitelj nije stekao pravo niti je nastala obveza upravnog tijela izdati mu takvo rješenje. Ne radi se o stečenom pravu koje se ne bi moglo dovoditi u pitanje novim podzakonskim propisom, ni o obveznom odnosu kod kojeg se prava i obveze stranaka prosuđuju prema materijalnopravnim propisima koji su bili u primjeni u vrijeme nastanka takvog odnosa. Između tužitelja kao stranke u upravnom postupku i upravnog tijela nastao je odnos u kojem on ima pravo zahtijevati da se odluči o njegovom zahtjevu (ali nije stekao pravo na točno određenu odluku – u ovom slučaju rješenje o uvjetima građenja), a upravno tijelo ima obvezu odlučiti o zahtjevu tužitelja. ...

(...)

... Tome treba dodati da takvo shvaćanje praktično ima za posljedicu zabranu tijela nadležnim za donošenje propisa o uređenju prostora da donese te propise, odnosno prostorne planove kojima bi se nešto mijenjalo u ranije donesenim planovima. Korištenje prostora i njegovu namjenu ne može određivati sud nego su zato ovlaštena tijela koja su nadležna za donošenje propisa o uređenju prostora. Novim propisom može se odrediti da će određeni prostor služiti za neku drugu namjenu. ...

Pozivanje Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske na 'legitimno očekivanje stranaka' o kojima se govori u prethodno navedenim odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske u cilju argumentiranja razloga zbog kojeg ne prihvaća pravno shvaćanje Vrhovnog suda Republike Hrvatske prethodno izražene o spornom pravnom pitanju je bespredmetno. Ovo stoga što 'legitimno očekivanje stranaka' na koje se poziva Ustavni sud Republike Hrvatske u navedenim odlukama odnosi se na činjenično i pravno potpuno drugačije situacije. ...«

III. PRIGOVORI PODNOSITELJA