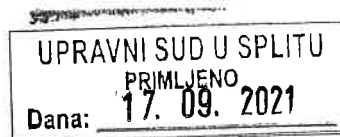




REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usž-2999/21-2



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

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Ane Berlenji Fellner i Senke Orlić-Zaninović, članica vijeća, te sudske savjetnice Maje Domac, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Laguna trade d.o.o., Rogoznica, Uvala Soline 1, kojeg zastupa opunomoćenik Ante Kačić, odvjetnik u Dubrovniku, Kralja Tomislava 7 i opunomoćenik Mladen Prka, odvjetnik u odvjetničkom društvu Gajski, Grlić, Prka i Partneri d.o.o., Zagreb, Ribnjak 12-14, protiv tuženika Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Zagreb, Ulica Republike Austrije 20, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Grada Dubrovnika, Dubrovnik, Pred Dvorom 1, koju zastupa opunomoćenik Dario Obradović, odvjetnik u Dubrovniku, Dr. Ante Starčevića 24, radi izdavanja privremene mjere u predmetu radi izdavanja građevinske dozvole, odlučujući o žalbi protiv rješenja Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: Usl-1774/21 od 5. svibnja 2021., na sjednici vijeća održanoj 9. rujna 2021.

riješio je

- I Poništava se rješenje Upravnog suda u Splitu, poslovni broj: Usl-1774/21 od 5. svibnja 2021.
- II Nalaže se tužitelju da zainteresiranoj osobi naknadi troškove upravnog spora u iznosu od 3.906,25 kuna u roku od 15 dana od dostave ovog rješenja, dok se u preostalom dijelu zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova upravnog spora odbija.

Obrazloženje

1. Rješenjem prvostupanjskog suda prihvaćen je tužiteljev prijedlog za osiguranje određivanjem privremene mjere te je zabranjeno zainteresiranoj osobi, investitoru Gradu Dubrovniku 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, na temelju građevinske dozvole 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. do pravomoćnog završetka ovog upravnog spora.
2. Protiv pobijanog rješenja zainteresirana osoba je izjavila žalbu iz svih zakonom propisanih razloga. Navodi da je nejasno zbog čega prvostupanjski sud nije dao

mogućnost prethodnog očitovanja tuženiku i zainteresiranoj osobi na navode tužitelja iz prijedloga za određivanje privremene mjere. Ističe da nije ni znala da se vodi ovaj postupak te da je slučajno saznala za postojanje sporne privremene mjere prije nego što je službena verzija pobijanog rješenja otpremljena strankama s prvostupanjskog suda, i to radne verzije, što dovodi u sumnju zakonitost pobijanog rješenja. Navodi da je u razdoblju od podnošenja tužbe do određivanja privremene mjere prvostupanjski sud zasigurno mogao obavijestiti tuženika i zainteresiranu osobu o postojanju takvog zahtjeva, pri čemu napominje da je tužitelj u međuvremenu čak dva puta dostavljao podneske u vezi privremene mjere, a u kojem razdoblju su se tuženik i zainteresirana osoba mogli očitovati o svim relevantnim činjenicama. Smatra da je prvostupanjski sud pogrešno utemeljio pobijanu odluku na pretpostavci da se radi o izvršnoj, a ne o pravomoćnoj građevinskoj dozvoli. Navodi da bi joj ostavljanjem na snazi ovakve privremene mjere kojom se zabranjuje izvođenje svih radova po pravomoćnoj građevinskoj dozvoli III. i IV. faze, neovisno o tome što se sporni dio za koji tužitelj tvrdi da je u obuhvatu koncesije odnosi na zanemarivu površinu u odnosu na cijeli projekt uređenja Lapadske obale, nastala nepopravljiva šteta nemjerljivih razmjera koju joj tužitelj u redovnom postupku ne bi mogao namiriti, a što bi dovelo u pitanje redovito financiranje Grada Dubrovnika i svih njegovih proračunskih korisnika. Poziva se na odredbe članka 26. točke 1. i 7. Općih uvjeta Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i pojašnjava da je za predmetni projekt uređenja Lapadske obale ishodila nepovratna financijska sredstva u ukupnom iznosu od 69.857.603,15 kuna i to sve iz fondova Europske Unije, s ugovornim klauzulama koje ju obvezuju na povrat svih odobrenih i isplaćenih sredstava te trajni prestanak financiranja ukoliko se rekonstrukcija Lapadske obale ne bi dovršila u rokovima predviđenim ugovorom. Navodi da prvostupanjski sud u obrazloženju pobijanog rješenja zapravo lamentira o nedorečenosti Zakona o upravnim sporovima u pogledu privremenih mjera, opravdavajući zakonsku nedorečenost širokim i proizvoljnim tumačenjem mogućnosti izdavanja privremene mjere, osobito u ovom slučaju. Smatra da prijedlog tužitelja za određivanje privremene mjere treba odbaciti, a podredno odbiti jer nije u skladu s odredbom članka 341. stavka 2. Ovršnog zakona, koja se prema pravnom stajalištu ovog Suda zauzetog u rješenju poslovni broj: Usž-602/14 od 4. prosinca 2014. primjenjuje i na privremene mjere u upravnom sporu. Navodi da se privremena mjera ne može odnositi na zabranu postupanja po pravomoćnoj odluci nadležnog tijela, u ovom slučaju pravomoćnoj građevinskoj dozvoli. Ističe da bi prvostupanjski sud, sve i kada bi postojali uvjeti za izdavanje privremene mjere u ovom predmetu, koji ne postoje, trebao odbiti prijedlog za izdavanje privremene mjere s obzirom da ista sadržajno odgovara odgodnom učinku tužbe. Smatra da odredbe članka 39. i 40., a osobito članka 40. stavka 1. i 2. Zakona o koncesijama, na koje se prvostupanjski sud poziva u obrazloženju rješenja, u konkretnom slučaju nisu primjenjive te ne mogu biti osnova za usvajanje prijedloga tužitelja. Ističe da je upravo davatelj koncesije, odnosno Republika Hrvatska, sudjelovala u postupku izdavanja predmetne građevinske dozvole, stoga ne može tražiti raskid ugovora o koncesiji s tužiteljem zbog njezine realizacije, kako to pogrešno zaključuje prvostupanjski sud. Navodi da prvostupanjski sud posljedično pogrešno obrazlaže da je tužitelj učinio vjerojatnim na dostatnom (nižem) stupnju vjerojatnosti osnovanost (opravdanost) glavnog tužbenog zahtjeva za poništenjem, odnosno oglašavanje ništavim osporenih odluka i nastanak (određene, konkretizirane) teške i nepopravljive štete koja prijeti i koja je u neposrednoj uzročno-posljedičnoj vezi s izvršenjem (izvršne) pojedinačne odluke čiju je zakonitost

osporio. Smatra neosnovanim zaključak prvostupanjskog suda prema kojem bi tužitelju izvršenjem predmetne građevinske dozvole mogla nastati šteta koja se ne bi mogla popraviti u vidu imovinske štete uslijed gubitka koncesije i nemogućnosti izvršavanja ugovora o koncesiji u obuhvatu pomorskog dobra koje mu je dano u koncesiju jer bi u slučaju gubitka koncesije zbog djelovanja zainteresirane osobe, koja mogućnost u ovom slučaju ne postoji, tužitelj zasigurno mogao naknaditi tu štetu od zainteresirane osobe pred redovnim sudom. Ističe da tužitelj i prvostupanjski sud pogrešno tumače odredbe Zakona o koncesiji koji ne predviđa ovakve situacije kao razlog za raskid ugovora. Navodi da nema osnove za izdavanje privremene mjere u slučaju kada se šteta može popraviti u vidu imovinske štete, što predstavlja još jedan razlog iz kojeg je prvostupanjski sud trebao odbiti prijedlog za izdavanje privremene mjere. Nadalje navodi da, kada bi se prihvatio stav prvostupanjskog suda, tužitelj kao koncesionar ne bi bio u pravno nepovoljnijoj poziciji nego što je sada budući da je već izgradio građevine izvan granica koncesije, što proizlazi iz geodetskog vještačenja iz svibnja 2021., stoga bi mu davatelj koncesije već sada mogao oduzeti koncesiju, neovisno o budućim radovima zainteresirane osobe na Lapadskoj obali. Ističe da je neshvatljivo da prvostupanjski sud pobijanim rješenjem zaustavlja cijeli projekt preuređenja Lapadske obale koji se odnosi na cijelu III. i IV. fazu bez da je proučio na koji dio se zapravo odnosi površina za koju tužitelj tvrdi da je pod koncesijom. Smatra da tužitelj nije dokazao nastanak teške i nepopravljive štete koja bi nastupila ukoliko se ne bi odredila zatražena privremena mjera. Predlaže da Sud usvoji žalbu uz naknadu troškova upravnog spora zainteresiranoj osobi koji se odnose na sastav žalbe s pripadajućim PDV-om u ukupnom iznosu od 125.000,00 kuna i sudsku pristojbu na žalbu po odluci suda.

3. Tužitelj je podnio odgovor na žalbu u podnesku od 29. lipnja 2021. po punomoćniku Anti Kačiću, odvjetniku u Dubrovniku te u podnesku od 29. lipnja 2021. po punomoćniku Mladenu Prki, odvjetniku u odvjetničkom društvu Gajski, Grlić, Prka i Partneri d.o.o. u Zagrebu. Navodi da u postupcima radi izdavanja privremenih mjera sud nema obvezu dostavljati prijedlog predlagatelja osiguranja protivniku osiguranja niti bilo kojoj trećoj osobi budući da se radi o hitnim postupcima u kojima sud može odrediti privremenu mjeru već samo na temelju prijedloga predlagatelja osiguranja i na temelju stanja spisa ako ocijeni da je takav prijedlog osnovan i nužan da bi se spriječile neželjene posljedice u vidu nastanka teško nadoknadive štete. Navodi da je građevinska dozvola izvršna odluka kako je to pravilno utvrdio prvostupanjski sud te da je pravomoćnost na građevinskoj dozvoli očito nezakonito iskazana jer je u tijeku predmetni upravni spor koji odgađa pravomoćnost, pri čemu se poziva na odredbu članka 13. Zakona o općem upravnom postupku. Ističe da nije jasna potreba ukazivanja zainteresirane osobe na štetne financijske posljedice zbog izdane privremene mjere te da se ista, ako joj i prijeti kakva šteta, svojim nezakonitim postupanjem sama dovela u tu situaciju te bi za to odgovornost trebala snositi ovlaštena osoba Grada Dubrovnika. Navodi da zainteresirana osoba olako shvaća štetu kojoj je izložila tužitelja i u konačnici Republiku Hrvatsku, a jako dramatično shvaća štetu koja sada navodno njoj prijeti pa je očito da ima različite kriterije ovisno o tome nanosi li ona štetu drugima ili se šteta nanosi njoj zbog njezine očite i nedvojbene krivnje. Ističe da je prvostupanjski sud pravilno utvrdio da bi tužitelju izvršenjem predmetne građevinske dozvole mogla nastati šteta koja se ne bi mogla popraviti u vidu imovinske štete uslijed gubitka koncesije i nemogućnosti izvršavanja ugovora o koncesiji u obuhvatu pomorskog dobra koje mu je dano u koncesiju, a što je i

argumentirao pozivom na odredbu članka 39. stavka 3. mjerodavnog Zakona o koncesijama prema kojoj eventualne izmjene ugovora o koncesiji ne smiju mijenjati vrstu i/ili predmet ugovora o koncesiji. Navodi da se područje dano u koncesiju smije koristiti samo u koncesijsku svrhu, odnosno sukladno ugovoru o koncesiji, a ne za neke druge svrhe, npr. u svrhu izgradnje prometnice. Osporava da je izašao iz granica obuhvata koncesije te smatra da je to pravno irelevantna činjenica jer je za izvršavanje ugovora o koncesiji važna zona obuhvata koncesije, a ne područje izvan njega. Smatra da je zainteresirana osoba u žalbi učinila nespornom najbitniju činjenicu, a to je neovlašteno uzurpiranje koncesijskog područja. Navodi da zainteresirana osoba relativizira uzurpiranu površinu kao da se radi o 2 m², a ne o 794 m² te je nejasno zbog čega inzistira na tom dijelu i riskira gubitak sredstava iz fondova Europske unije ako se uistinu radi o tako zanemarivoj površini. Ističe da zainteresirana osoba i sada može samostalno poništiti svoju građevinsku dozvolu ili je proglasiti ništavom i izdati novu građevinsku dozvolu bez uzurpiranog dijela, no to ne čini, očito zato jer se ipak ne radi o zanemarivoj površini. Navodi da štetu uslijed gubitka koncesije ne bi mogao nadoknaditi od zainteresirane osobe u redovnom postupku jer ugovor o koncesiji više ne bi bio na snazi, a financijski gubici bi bili samo jedna od štetnih posljedica takvog prestanka koncesije. Smatra da Republika Hrvatska nije sudjelovala u postupku izdavanja građevinske dozvole s obzirom da to nije navedeno u njezinom obrazloženju. Ističe da rješenje o privremenoj mjeri sadrži sve elemente sukladno zakonskim propisima. Navodi da Zakonom o upravnim sporovima nije propisano da bi predlagatelj morao zatražiti odgovorni učinak tužbe onda kada namjerava zatražiti privremenu mjeru niti je propisano da primjena jednog instituta isključuje primjenu drugog. Ističe da nijednim zakonom nije dopušteno radi ostvarivanja koristi u vidu povlačenja sredstava Europske unije kršiti zakon na štetu treće osobe pa smatra da navod zainteresirane osobe o eventualnoj šteti nije pravno relevantan za ovaj predmet. Navodi da ovaj Sud ne može opravdati nezakonito ponašanje zainteresirane osobe ničim drugim osim povlačenjem sredstava Europske unije, a upravo time zainteresirana osoba i „priznaje“ da su počinjene nezakonitosti zanemarive, a razvidno je da nisu, ali kada se uzme u obzir činjenica da tužitelj već godinama uredno plaća koncesijsku naknadu za cijelo koncesionirano područje, a ne samo za dio koji mu je nezakonito oduzet, tada je privremena mjera u cijelosti zakonita i opravdana. Napominje da tužitelj, ukoliko bi dopustio proširenje Lapadske obale na koncesionirani dio, ne bi mogao ni u jednom redovnom sudskom postupku taj dio vratiti niti bi mogao nadoknaditi štetu, osim rušenjem tog dijela Lapadske obale, što ne bi bilo moguće niti bi to bilo u interesu sudionika u ovom postupku. Predlaže da Sud odbije žalbu.

4. Žalba je osnovana.

5. Odredbom članka 47. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17.) propisano je da sud može na prijedlog stranke izdati privremenu mjeru ako je to nužno kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta.

6. Prvostupanjski sud je na prijedlog tužitelja izdao privremenu mjeru kojom je investitoru, ovdje zainteresiranoj osobi, zabranio izvođenje građevinskih radova rekonstrukcije, proširenja gradske prometnice Lapadske obale III. i IV. faze na temelju građevinske dozvole od 7. kolovoza 2020. do pravomoćnog završetka ovog upravnog spora, s obrazloženjem da je tužitelj učinio vjerojatnim na dostatnom (nižem) stupnju vjerojatnosti osnovanost (opravdanost) glavnog (tužbenog) zahtjeva za poništenjem, odnosno oglašavanje ništavim osporenih odluka i nastanak (određene, konkretizirane)

teške i nepopravljive štete koja prijeti i koja je u neposrednoj uzročno-posljedičnoj vezi s izvršenjem (izvršne) pojedinačne odluke čiju je zakonitost osporio. Također, prvostupanjski sud obrazlaže da bi tužitelju izvršenjem predmetne građevinske dozvole mogla nastati šteta koja se ne bi mogla popraviti u vidu imovinske štete uslijed gubitka koncesije i nemogućnosti izvršavanja ugovora o koncesiji u obuhvatu pomorskog dobra koje mu je dano u koncesiju, zbog čega smatra da su u ovom predmetu kumulativno ispunjene sve pretpostavke za određivanje privremene mjere iz odredbe članka 47. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

7. Stajalište prvostupanjskog suda ovaj Sud ne prihvaća.

8. Prvenstveno valja istaći da Sud ne prihvaća ocjenu prvostupanjskog suda prema kojem niži stupanj vjerojatnosti opravdava donošenje privremene mjere. Navedeno iz razloga što odredba članka 47. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima ne propisuje mogućnost gradacije, već se privremena mjera izdaje u situaciji kad je stranka učinila vjerojatnim nastanak teške i nepopravljive štete. Također, donošenje privremene mjere mora biti u vezi s upravnim aktom čija je ocjena zakonitosti predmet upravnog spora. Osporenom privremenom mjerom faktično je obustavljeno izvršenje građevinske dozvole kojom je zainteresiranoj osobi dozvoljena rekonstrukcija, proširenje gradske prometnice Lapadske obale III i IV faza, građevine infrastrukturne namjene prometnog sustava, 2. a skupine, na česticama navedenim u izreci te dozvole. Takva privremena mjera sadržajno predstavlja rješenje o odgodnom učinku tužbe kako je propisano odredbom članka 26. Zakona o upravnim sporovima. Međutim, u konkretnom slučaju niti za izdavanje ovog rješenja ne postoje zakonom propisane pretpostavke.

9. Naime, tužitelj je pokrenuo upravni spor radi ocjene zakonitosti rješenja tuženika prema kojima tužitelj nije stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole jer ne pripada krugu osoba koje u tom postupku mogu sudjelovati kao stranke u smislu mjerodavne odredbe članka 115. stavka 3. Zakona o gradnji („Narodne novine“ broj 153/13., 20/17., 39/19.). Navedenom odredbom propisano je da je stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole za građenje građevine od interesa za Republiku Hrvatsku ili koju izdaje Ministarstvo, investitor te vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini. Pogrešno zaključuje prvostupanjski sud da bi u ovome sporu, u kojem se odlučuje o tome ima li tužitelj kao koncesionar svojstvo stranke u smislu naprijed citirane odredbe Zakona o gradnji, bilo nužno izdati privremenu mjeru kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta koja bi, prema mišljenju tužitelja, nastala izvršenjem građevinske dozvole koja nije predmetom ocjene zakonitosti u ovom upravnom sporu.

10. Nadalje, ovaj Sud ne može otkloniti prigovor zainteresirane osobe da joj je pobijanim rješenjem neosnovano zabranjeno izvođenje svih građevinskih radova na temelju navedene građevinske dozvole. Ovo stoga što je tom građevinskom dozvolom predmetna rekonstrukcija dozvoljena i na području koje tužitelj nesporno ne koristi na temelju koncesije. Imajući u vidu navedeno, osnovano zainteresirana osoba ukazuje da ne proizlazi da bi šteta na koju tužitelj ukazuje bila teška i nepopravljiva, kako je to propisano odredbom članka 47. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima.

11. Kako je iz navedenih razloga pobijanim rješenjem povrijeđen zakon na štetu zainteresirane osobe, Sud nije posebno razmatrao ostale žalbene prigovore.

12. Budući da je zainteresirana osoba uspjela sa žalbom, Sud je na temelju odredbe članka 79. stavka 4. Zakona o upravnim sporovima naložio tužitelju da joj naknadi

troškove upravnog spora koji se odnose na sastav žalbe protiv rješenja s pripadajućim PDV-om.

13. S obzirom da se prema odredbi članka 79. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima vrijednost predmeta spora smatra neprocjenjivom, Sud nije priznao zainteresiranoj osobi troškove spora u zatraženom iznosu, već u iznosu koji je propisan za neprocjenjive sporove, sukladno odredbi Tbr. 23. t. 3., u vezi s odredbom Tbr. 42. i Tbr. 50. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika („Narodne novine“ broj 142/12., 103/14., 118/14., 107/15.). Sud je odbio zahtjev zainteresirane osobe za naknadu troškova spora u dijelu u kojem je zatražila trošak sudske pristojbe na žalbu po odluci suda jer trošak sudskih pristojbi u ovom sporu nije nastao s obzirom da se, sukladno odredbi članka 22. stavka 1. Zakona o sudskim pristojbama („Narodne novine“ broj 118/18.) pristojbe u upravnom sporu plaćaju samo ako sud odbije tužbeni zahtjev ili odbaci tužbu.

14. Trebalo je, stoga, na temelju odredbe članka 67. stavka 3. i članka 79. stavka 6. Zakona o upravnim sporovima odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu 9. rujna 2021.

Predsjednica vijeća
Mirjana Čačić, v.r.

Za točnost otpravka – ovlaštenu službenik



Tanja Nemčić
Tanja Nemčić