

LINO FUČIĆ¹, dipl.ing.građ.
Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja

IZMJENE I DOPUNE ZAKONA O GRADNJI – ZOG02

1. MALO POVIJESTI

1.1 Pregled donošenja zakona koji uređuju područje gradnje od 1992. godine

Početak devedesetih u Republici Hrvatskoj područje gradnje uređivao je republički Zakon o izgradnji objekata iz 1981. godine (objavljen je u Narodnim novinama br. 52/81; iza toga Zakon je sedam puta bio dopunjavan). Početkom rada tadašnjeg Ministarstva graditeljstva i zaštite okoliša započeta je izrada novog zakona koji će uređivati to područje. Bilo je, naime ocijenjeno da je prilagodba Zakona o izgradnji objekata novonastaloj tržišnoj i političkoj situaciji neprimjerena, te da je potrebno izraditi potpuno novi zakon.

Rezultat rada na novom zakonu bio je Zakon o građenju (objavljen u Narodnim novinama br. 77/92). Najznačajnija novina u odnosu na dotadašnje uređivanje područja gradnje bilo je uvođenje *tehničkih svojstava bitnih za građevinu* kao skupa nadređenih kriterija kojima mora udovoljiti svaka građevina u tijeku njezinog trajanja. Sadržaj i smisao *tehničkih svojstava bitnih za građevinu* u velikoj mjeri korespondira smjernici Europske zajednice 89/106/EEC *Smjernica za građevne proizvode (Construction products directive)*, te stoga možemo cijeliti da je to bio prvi korak usklađivanju sa zakonodavstvom Europske zajednice u tom području. Usporedno s tom novinom, uređeni su i odnosi između osoba koji sudjeluju u gradnji, na način koji propisuje obveze sudionika u gradnji glede udovoljavanja *tehničkim svojstvima bitnim za građevinu*. Istovremeno, sve što je dotadašnji Zakon o izgradnji objekata uređivao u vezi međusobnih ugovornih odnosa osoba koje sudjeluju u gradnji, Zakonom o građenju se više nije uređivalo i prepušteno je tržišnim odnosima.

Zakon o građenju izmijenjen je 1995. godine (Narodne novine br. 33/95). Znatnije su promijenjene odredbe o glavnom projektu, građevinama od interesa za Republiku Hrvatsku, a najviše promjena doživio je način postupanja građevne inspekcije.

Daljnijim razvojem uređivanja područja gradnje, što je uključivalo i razmišljanja o zaustavljanju trenda gradnje sve većeg broja bespravno izgrađenih građevina, kao i činjenicu da je donesen i Zakon o hrvatskoj komori arhitekata i inženjera u graditeljstvu rezultiralo je 1999. donošenjem novog Zakona o gradnji. Zakon je na novi način riješio pitanje izdavanja građevnih dozvola za *obiteljsku kuću* – formu gradnje ograničenu na 400 m² brutorazvijene površine za koju prethodno ishođenje lokacijske dozvole nije uvjet ako se gradi u području obuhvata detaljnog plana. Isto tako, za skupinu građevina koje nisu osobito zahtjevne u smislu tehničkih karakteristika dopuštena je gradnja na temelju lokacijske dozvole (koja se izdaje sukladno Zakonu o prostornom uređenju), a bez građevne dozvole. Obje su novine

¹ Autor je pomoćnik ministra zaštite okoliša i prostornog uređenja i koordinator izrade izmjena i dopuna Zakona o gradnji; stavovi, ocjene i zaključci izneseni u radu osobno su viđenje autora i ne mogu se smatrati službenim stavom Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja Republike Hrvatske

trebale osigurati određena pojednostavnjenja postupka izdavanja građevne dozvole za najbrojnije slučajeve gradnje. Ujedno su na novi način uređene odredbe vezane za sudionike u gradnji u prvom redu u vezi s ovlaštenim inženjerima i arhitektima, članovima Hrvatske komore arhitekata i inženjera u graditeljstvu, kao sudionika u gradnji.

Nadalje, radi daljnjeg usklađivanja s rečenom smjernicom Europske zajednice, dosadašnjih osam *tehničkih svojstava bitnih za građevinu* zamijenjeni su sa šest *bitnih zahtjeva za građevinu* (engl: *essential requirement*), a velika novina tog Zakona bilo je ustrojavanje službe građevne inspekcije isključivo na razini Ministarstva (danas Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja) kao garancije samostalnog i ujednačenog rada građevne inspekcije i izbjegavanja lokalnih utjecaja na njezin rad.

1.2 Ocjena primjene Zakona o gradnji i osnovni razlozi za njegovu promjenu

Suprotno očekivanjima iz 1999. uvedene novine nisu značajno pridonjele niti ubrzavanju postupka izdavanja građevne dozvole niti nekim drugim željenim učincima. Različite prosudbe vezane za primjenu Zakona o gradnji ukazale su da je sam Zakon tek djelomično uzrok neprimjerenosti duljini ukupnog postupka izdavanja građevne dozvole, dok znatan dio ima uzroke u postupcima koji izdavanju građevne dozvole prethode. Uzroci duljini i složenosti tih postupaka proizlaze iz stanja u područjima koja Zakon o gradnji ne uređuje (stanje dokumenata prostornog uređenja, komunalna opremljenost zemljišta na kojem se namjerava graditi, posebni uvjeti tijela državne uprave i pravnih osoba s javnom ovlasti, imovinska pitanja...).

Rezultat tih prosudbi bila je odluka da se promjene Zakona o gradnji vežu uz promjenu cjelokupnog sustava: od novog Zakona o prostornom uređenju i Zakona o sanaciji bespravne gradnje do programa koji bi na razini odgovornosti svih tijela državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima osigurao (uz smanjenje utjecaja posebnih propisa na postupak izdavanja građevne dozvole i pojednostavnjenja koje će izmijenjeni Zakon o gradnji uvesti) da se svi postupci vezani za izdavanje građevne dozvole mogu okončati u razumno kratkom vremenu.

Dakako, tokom primjene Zakona uočene su i neka loša ili nedovoljno jasna rješenja² koja nisu izravno vezana za samo izdavanje građevnih dozvola, pa će se ovom prilikom i ta rješenja izmijeniti. Isto tako, i daljnja saznanja kao i obveze oko prilagodbe hrvatskog zakonodavnog sustava sustavu Europske zajednice uzrokom su i nekim drugim promjenama Zakona.

2. OSVRT NA ZAKON O GRADNJI IZ 1999.

2.1 Što uređuje Zakon o gradnji

Kako bi se moglo ispravno ocijeniti predložene promjene u Zakonu o gradnji potrebno je imati predodžbu o tome koja sve područja povezana s gradnjom građevina Zakon uređuje. Šturo prepisano, zakon uređuje "...projektiranje, gradnju, održavanje građevine, određuje bitne zahtjeve za građevinu, obavljanje poslova

² posebno se lošim i zbunjujućim za investitore ocjenjuje rješenje da postoje dva upravna akta (građevna dozvola i lokacijska dozvola) kojim se dopušta gradnja

projektiranja, gradnje i stručnog nadzora, te ustrojstvo i postupanje građevne inspekcije.”³

Jasniji pregled možemo dobiti analiziramo li sadržaj pojedinih poglavlja Zakona.

Poglavlje	Sadržaj poglavlja
OPĆE ODREDBE	uređuju područje primjene zakona (projektiranje, gradnja, održavanje građevine, bitni zahtjevi za građevinu, obavljanje poslova projektiranja, gradnje i stručnog nadzora, ustrojstvo i postupanje građevne inspekcije), i pojedine pojmove (građevina, gradnja ...) koji se koriste u Zakonu
BITNI ZAHTJEVI ZA GRAĐEVINU	uređuje bitne zahtjeve za građevinu kojima građevina mora udovoljiti u vremenu njezinog trajanja: - mehanička otpornost i stabilnost, - zaštita od požara, - higijena, zdravlje i zaštita okoliša, - sigurnost u korištenju, - zaštita od buke - ušteda energije i toplinska zaštita, a radi postizanja bitnih zahtjeva za građevinu donose se temeljem zakona temeljni dokumenti i tehnički propisi
GRAĐEVNI PROIZVODI	da bi se mogli ugrađivati (u građevinu) građevni proizvodi moraju imati dokazanu uporabljivost , a isprave o sukladnosti su: - certifikat sukladnosti, i - izjava o sukladnosti, te - tehničko dopuštenje, i - svjedodžba o ispitivanju
SUDIONICI GRADNJI	U za sudionike u gradnji, dakle osobe koje imaju određene odgovornosti u vezi sa zakonitošću i tehničkim aspektima gradnje uređeni su odnosi između investitora, projektanta, revidenta, izvođača i nadzornog inženjera .
IDEJNI, GLAVNI IZVEDBENI PROJEKT	tri su vrste projekata, složenost kojih ovisi o svrsi kojoj služe: I - idejni projekt kojim projektant na temelju svojeg prethodnog iskustva i eventulanih grubih računskih procjena tvrdi da je neku građevinu moguće izgraditi sukladno odredbama Zakona, a služi kao temelj za izdavanje načelne dozvole, - glavni projekt kojim projektant dokazuje da je građevinu moguće izgraditi sukladno odredbama Zakona i kojim postavlja uvjete za izvedbu i sastavni je dio građevne dozvole, i - izvedbeni projekt kojim projektant na nacrtima prikladnog mjerila prikazuje kako je građevinu potrebno izvoditi da se uvjeti iz glavnog projekta ispune, a služi za izvedbu građevine.

³ Članak 1. Zakona o gradnji

**GRAĐEVNA
DOZVOLA**

poglavlje uređuje **nadležnost** za izdavanje građevne dozvole:
- Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja izdaje građevne dozvole za građevine koje se smatraju posebnim interesom Republike Hrvatske, a
- županijski Uredi za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša izdaju građevne dozvole za sve ostale građevine

poglavlje uređuje i **postupak izdavanja građevne dozvole** i ujedno propisuje da se građevnom dozvolom utvrđuje da je glavni projekt (sastavni dio građevne dozvole) izrađen u skladu s propisanim i utvrđenim uvjetima koje mora ispunjavati građevina na određenoj lokaciji kao i s posebnim uvjetima tijela državne uprave i pravnih osoba s javnom ovlasti

ujedno se uređuju i **posebni slučajevi gradnje** (gradnja složenih građevina – načelna dozvole, gradnja bez građevne dozvole i sl.)

GRADILIŠTE

poglavlje sadrži odredbe o **uređenju gradilišta** (gradilište mora biti ograđeno, označeno ...), a uređuje i sadržaj **dokumentacije na gradilištu** kao što je:

- rješenje (izvođača) o upisu u sudski registar
- akt o imenovanju odgovorne osobe
- građevna dozvola s glavnim projektom
- izvedbeni projekti
- građevni dnevnik
- dokumentaciju o ispitivanju/dokaze uporabljivosti
- elaborat o iskolčenju građevine

**UPORABNA
DOZVOLA**

propisano je da **korištenje izgrađene građevine** dopušteno samo ako je izdana **uporabna dozvola**, koja se izdaje:
- nakon tehničkog pregleda (što obuhvaća pregled građevine i sve dokumentacije koju izvođač mora imati na gradilištu), i
- u slučaju da je utvrđeno da je građevina izgrađena u skladu s građevnom dozvolom

**KORIŠTENJE I
ODRŽAVANJE
GRAĐEVINE**

poglavlje uređuje da je:
- **korištenje građevine** dopušteno isključivo na način sukladan njezinoj namjeni, te
- vlasnik odgovoran za **održavanje građevine** na način da je dužan očuvati udovoljavanje bitnim zahtjevima za građevinu, kao i očuvati (eventualna) spomenička svojstva građevine

**UKLANJANJE
GRAĐEVINE**

i za uklanjanje postojeće građevine potrebna je **dozvola za uklanjanje** koja se može izdati ako je dokazano pravo vlasništva građevine, priložen projekt uklanjanja građevine, te ako su prikupljene suglasnosti nadležnih tijela ako se tim uklanjanjem može ugroziti javni interes (npr. zaštita spomenika kulture, zaštita komunalnih i drugih instalacija i dr.)

INSPEKCIJSKI NADZOR	poglavlje uređuje inspekcijski nadzor nad primjenom ovoga Zakona i drugih propisa koji uređuju gradnju
UPRAVNI NADZOR	upravni nadzor je nadzor nad izdavanjem upravnih akata (građevna dozvola, uporabna dozvola, dozvola za uklanjanje, inspekcijska rješenja), tj. nad zakonitošću izdavanja tih akata
KAZNENE ODREDBE	u ovom su poglavlju popisane kazne za prekršaje nepoštivanja odredbi ZOG , a za prosuđivanje je li prekršaj počinjen i izricanje kazni je nadležan je prekršajni sud
PRIJELAZNE I ZAKLJUČNE ODREDBE	prijelazne i zaključne odredbe potrebne su radi pravnog kontinuiteta , a njima se uređuju i druga bitna pitanja , kao što su odredbe vezane uz WTO, stupanje ZOG na snagu, rokovi za donošenje podzakonskih akata i slično.

Zakon se dakako oslanja i na pojedine odredbe drugih zakona, prvenstveno odredbe Zakona o prostornom uređenju, Zakona o normizaciji, Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakona o hrvatskoj komori arhitekata i inženjera u graditeljstvu. Što se tiče postupaka koji prethode izdavanju građevne dozvole, oni se temelje na velikom broju (za određene vrste građevina čak petnaest) posebnih zakona i još većem broju podzakonskih akata.

2.2 Pregled namjeravanih promjena

Premda popis namjeravanih promjena popisanih u projektnom zadatku iz prosinca 2000. godine sadrži ukupno 65 natuknica, za potrebe ovog rada nabrojiti će se samo najznačajnije:

- Zakon uskladiti sa (novim) Zakonom o prostornom uređenju,
- dokazivanje uporabljivosti građevnih proizvoda urediti na način koji će omogućiti postupnu prilagodbu sustavu uobičajneom za zemlje Europske zajednice,
- razmotriti pravo na samogradnju,
- urediti postupak izdavanja građevne dozvole na nov način kojim će se osigurati ubrzanje postupka,
- obvezati vlasnika da za svoju građevinu s narušenim bitnim zahtjevima za građevinu do otklanjanja opasnosti provede hitne mjere zaštite

3. RJEŠENJA PREDLOŽENA RADNIM TEKSTOM IZMJENA I DOPUNA ZAKONA O GRADNJI IZ SRPNJA 2001.

3.1 Područje koje uređuje Zakon

Kako je osnovna namjera zadržati se u okvirima izmjene i dopune postojećeg Zakona, osnovna struktura Zakona i podjela na pojedina poglavlja nije mijenjana. Obzirom na tu činjenicu, nije bilo moguće primijeniti rješenje koje se logično nameće – zakonske norme urediti prvenstveno za *uobičajenu (etalonsku) građevinu* i

uobičajeni (etalonski) postupak, a potom (u posebnim poglavljima) razraditi pojedina odstupanja od uobičajenih rješenja za osobite vrste građevine i osobite vrste postupaka. Tako su, zbog spomenute potrebe da se očuva struktura postojećeg Zakona, odstupanja od uobičajenih normi navedena neposredno iza njih, što je rješenja predložena radnim tekstom Zakona učinilo na određeni način nepreglednima.

3.2 Opis promjena

Budući da namjera ovog rada nije bila ulaziti u svaki detalj predloženih izmjena i dopuna Zakona o gradnji (čitatelj se upućuje na WEB stranicu Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja www.mzopu.hr, odjeljak "propisi u donošenju"), izložit će se samo najznačajnije promjene koje daju uvid u bit namjeravanih promjena.

Usklađivanje s (novim) Zakonom o prostornom uređenju

Usklađivanje odredaba Zakona o gradnji s odredbama (novog) Zakona o prostornom uređenju provedena je uvođenjem pojma *lokacijski uvjet* u oba Zakona.

Lokacijski su uvjeti skup projektnih parametara postavljenih za projektiranje i gradnju neke građevine na određenoj lokaciji. *Lokacijski uvjeti* se, prema odredbama (novog) Zakona o prostornom uređenju obvezno se utvrđuju u svakom dokumentu prostornog uređenja za područje na kojem je gradnja dopuštena, a mogu biti postavljeni u odnosu na položaj građevine u prostoru (građevni pravac), oblikovanje građevine (katnost, nagib krova,...), na veličinu građevine (određeni maksimum tlocrtne ili brutorazvijene površine), na namjenu građevine (stambena, industrijska), na određeni javni interes definiran na toj lokaciji (zaštita spomeničke cjeline, prolaz nekog infrastrukturnog koridora) i sl.

Za građevine od interesa za Republiku Hrvatsku, odnosno od interesa za županiju, *lokacijski se uvjeti utvrđuju odlukom o lokacijskim uvjetima*.

Za projektanta koji izrađuje glavni projekt (kojeg će investitor priložiti uz zahtjev za izdavanje građevne dozvole), *lokacijski su uvjeti* samo jedna skupina parametara od kojima glavni projekt mora udovoljiti (ostali su tehnički propisi, propisima utvrđeni uvjeti vezani za namjenu građevine i konačno projektni zadatak kojeg postavlja investitor).

Za prijelazno razdoblje, u kojem će se građevne dozvole izdavati (i) na temelju lokacijskih dozvola izdanih po sada važećem Zakonu o prostornom uređenju, *lokacijski uvjeti* su upravo onaj dio lokacijske dozvole kojim se za projektiranje i gradnju neke građevine na određenoj lokaciji postavljaju uvjeti o oblikovanju građevine i njezinom smještaju u prostoru.

Povezivanjem Zakona o gradnji i (novog) Zakona o prostornom uređenju putem *lokacijskih uvjeta* svodi se na najmanju mjeru potreba za kasnijim usklađivanjem koju bi izazvala promjena bilo kojeg od njih: ukoliko se promjenom Zakona o prostornom uređenju promijeni način utvrđivanja *lokacijskih uvjeta*, to neće imati utjecaja na rješenja iz Zakona o gradnji i obrnuto: promjene u Zakonu o gradnji neće imati utjecaja na način utvrđivanja *lokacijskih uvjeta* kako god to bilo riješeno u Zakonu o prostornom uređenju.

Osim ovog bitnog usklađivanje oba Zakona, postoje i potrebe za usklađivanjem druge vrste: nužno se pokazuje potrebnim uskladiti pojmove u Zakonima (npr. rekonstrukcija građevine ima različit smisao u prostornom uređenju od onog građevinskog), definiranje "brutorazvijene površine" i način njezinog izračuna, definiranje i nazivanje etaža građevina i slično.

Dokazivanje uporabljivosti građevnih proizvoda

Sadašnje rješenje kojim se uređuje *uporabljivost građevnih proizvoda*⁴ u Zakonu o gradnji, zamišljena je samo kao kratka poveznica sa skupinom zakona koji na općeniti način uređuju promet proizvoda, odgovornosti proizvođača i uspostavljaju sustav potvrđivanja sukladnosti proizvoda na području Republike Hrvatske. Kako u protekle dvije godine taj sustav zakona nije donesen, te se kao posljedica toga ni sustav potvrđivanja proizvoda (barem građevnih) nije na odgovarajući način razvio, sustav dokazivanja kvalitete građevnih proizvoda temelji se još uvijek na sustavu preuzetom od bivše državne tvorevine. Stoga je sadašnje rješenje u Zakonu o gradnji ocijenjeno prešturim i nedovoljnim za razvijanje sustava potvrđivanja sukladnosti građevnih proizvoda na način sukladnim onome u Europskoj zajednici.

Kao posljedica toga, promjene u dijelu Zakona koji uređuje *uporabljivost građevnih proizvoda* opsežne su, a po značenju su ravnopravne promjenama u postupku izdavanja građevne dozvole.

Bit promjena je u tome da se stvara temelj za:

- uspostavljanje sustava ispitnih, nadzornih i potvrdbenih (certifikacijskih) ustanova sukladnih onima u Europskoj zajednici,
- uspostavljanje modela dodjeljivanja tehničkih dopuštenja za proizvode za koje ne postoje norme na način sukladan onome u Europskoj zajednici,
- osiguranje zakonske podloge za izdavanje isprava o sukladnosti i stavljanja građevnih proizvoda na tržište sukladno načelima Europske zajednice.

Predloženo rješenje ujedno dopušta istovremenu primjenu "starog" sustava za sve građevne proizvode radi osiguranja kontinuiteta kako u tehničko-sigurnosnom tako i u formalno-pravnom smislu, ali i kao dovoljnog prijelaznog razdoblja za prilagodbu proizvođača građevnih proizvoda i ispitnih tijela u Hrvatskoj.

Jedna od bitnih pratećih aktivnosti donošenju Zakona je i animacija proizvođača građevnih proizvoda i ispitnih tijela u Hrvatskoj za aktivno sudjelovanje u ovoj prilagodbi, obzirom da se u ukidanju tehničkih barijera za promet proizvoda (jedan od temelja na kojima počiva gospodarstvo Europske zajednice) krije velika opasnost od gašenja proizvodnje odnosno tržišta usluga ispitivanja proizvoda u zemljama koje ne razvijaju kompatibilan sustav.

⁴ Građevni proizvod je uporabljiv ako njegova svojstva udovoljavaju bitnim zahtjevima za građevinu, a određena su (svojstva građevnog proizvoda) tehničkim specifikacijama.

Pravo samogradnje

Složena tema *prava na samogradnju*⁵, kao oblika izvođenja građevinskih radova upitne kvalitete, u razradi izmjena i dopuna Zakona o gradnji prošla je razmišljanja od zadržavanja sadašnjeg rješenja do potpune zabrane. U sadašnjoj fazi razrade, ocjenjujući da bi odredba o potpunoj zabrani bila vrlo upitne mogućnosti provedbe, odlučeno je da će se pravo ograničiti:

- isključivo na izgradnju obiteljske kuće i njoj pripadnih pomoćnih građevina,
- pravo će se moći koristiti najviše jednom u pet godina.

Takvim uređivanjem bitno će se smanjiti korištenje ovog prava za nelegalno građevno poduzetništvo koje se provodi bez plaćanja poreza i s upitnom kvalitetom gradnje.

Postupak ishodaenja građevne dozvole

Rad na udovoljavanju ovom zadatku, središnjoj temi izmjena i dopuna Zakona o gradnji, najjednostavnije se može opisati kao pronalaženje onih mjesta u sadašnjem Zakonu koja se mogu ocijeniti administrativnom barijerom, i to:

- zato jer nisu na posebni način riješena, a
- posebno rješenje je moguće i daje određeno ubrzanje postupka.

U tom smislu može se govoriti da predloženi radni tekst izmjena i dopuna Zakona o gradnji nudi određeni skup pojednostavnjenja koja su vezana za:

- značajke pojedinih vrsta građevina, odnosno
- posebnosti pojedinih postupaka.

U dijelu pojedinačnih promjena koje su vezane za određene značajke građevine za koju se izdaje građevna dozvola predloženo je:

1. za obiteljsku kuću – jednostavniji glavni projekt u odnosu na glavni projekt predviđen za uobičajenu građevinu, nije potrebna niti jedna potvrda,
2. za jednostavnu građevinu – jednostavniji glavni projekt u odnosu na glavni projekt predviđen za uobičajenu građevinu, nije potrebna niti jedna potvrda, a ako se radi o pomoćnoj građevini koja služi za redovnu uporabu neke druge građevine, smanjuje se broj susjeda koji sudjeluju u postupku ili se čak i ne izdaje građevna dozvola, tj. gradnja je dopuštena samim Zakonom,
3. za građevinu s utvrđenim javnim interesom – moguće je isključenje stranaka iz postupka,
4. za infrastrukturnu građevinu s utvrđenim javnim interesom (ceste, željeznice, cjevovodi) – moguće je izdati građevnu dozvolu ako je dokazano pravo vlasništva za 51% dužine građevine.

Pojednostavnjenja vezana za posebnosti postupaka *izmjene i dopune građevne dozvole*, odnosno za *građevnu dozvolu za rekonstrukciju postojeće građevine*:

1. stranke su uključene u postupak samo ako se mijenja način udovoljavanja *lokacijskim uvjetima* (npr. povisivanje zgrade za jedan kat), ali ne i ako se građevina rekonstruira u samo u odnosu na udovoljavanje *bitnim zahtjevima za građevinu* (npr. probijanje nosivog zida),

⁵ pod *samogradnjom* podrazumijeva se pravo investitora da sam gradi obiteljsku kuću za svoje potrebe

2. propisano je da se potvrde tijela državne uprave ili pravnih osoba s javnim ovlastima pribavljaju samo u ovisnosti o naravi promjene građevne dozvole odnosno izmjene postojeće građevine,
3. preciznije je propisan sadržaj glavnog projekta za ove slučajeve.

Neovisno o opisanim pojedinačnim pojednostavnjenjima, za sve vrste građevine i postupaka predložene su dvije bitne promjene:

1. stranke u postupku izdavanja građevne dozvole (susjedi) neće se više pozivati putem pošte već putem javnog priopćenja;

iako još nije u potpunosti odlučeno o samoj tehnici pozivanja, razmišlja se o oglasu objavljenom na gradilištu i/ili o pozivu u sredstvima javnog priopćavanja; prednost ovakvog pozivanja je u činjenici da tijelo koje izdaje građevnu dozvolu nije više u poziciji da unaprijed utvrđuje tko su osobe koje imaju pravo sudjelovati u postupku (što je uz stanje neuređenih zemljišnih knjiga može biti vrlo dugotrajan posao), kao i da izbjegavanje primitka poštanskog poziva (što je jedna od mogućnosti investitoru nesklonog susjeda za produžavanje postupka) neće biti moguće;

2. tijela državne uprave i pravne osobe s javnom ovlasti bit će u obvezi da u roku od 30 dana od primitka zahtjeva investitora izdaju potvrdu o sukladnosti glavnog projekta nekom propisu (ili obrazloženo odbiju izdati takvu potvrdu);

propuštanje tog roka stavlja tijela državne uprave i pravne osobe s javnom ovlasti u poziciju da se građevna dozvola može izdati i bez takve potvrde; obveza izdavanja potvrde o sukladnosti glavnog projekta nekom propisu stvara pretpostavke za izradu preciznih propisa koji se primjenjuju pri projektiranju neke građevine odnosno za precizno postavljanje ranije spomenutih *lokacijskih uvjeta*; za napomenuti je da se istovremeno s izradom Zakona provodi i prosudba opravdanosti izdavanja takvih potvrda za pojedine vrste građevine.

Kao posebna novina, koja nije izravno vezana na pojednostavnjenja postupka izdavanja građevne dozvole, ističe se pravo investitora koji gradi na način koji je okolišu povoljniji od propisanog ili uobičajenog da zatraži smanjenje ili ukidanje obveze plaćanja upravne pristojbe. Iako je taj iznos (barem za stambenu gradnju) relativno mali, prihvaćanje modela kojim se država odriče dijela prihoda radi koristi za okoliš otvara vrata za neke druge promjene npr. poreznog zakona kojim bi se mogla primijeniti drugačija stopa PDV-a za građevne proizvode koji su na korist okolišu.

Grafička interpretacija opisanih intervencija u postupak izdavanja građevne dozvole (osim smanjenja upravne pristojbe) dana je u tablici. Brojevi od 100 do 0 prezentiraju *ocijenjeni stupanj pojednostavnjenja postupaka* prema prijedlogu izmjena i dopuna Zakona o gradnji u odnosu na rješenja iz postojećeg Zakona, pri čemu **su početne (i najviše) vrijednosti** vezane uz postupak izdavanja *građevne dozvole za uobičajenu novu građevinu* prema **sadašnjem Zakonu o gradnji** i iznose:

100	za složenost glavnog projekta (stupac <i>projekt</i>); najsloženiji slučaj prema izmjenama i dopunama Zakona o gradnji ocijenjen je sa "100"
100	za vrijeme potrebno za prikupljanje potvrda (stupac <i>potvrde</i>); najsloženiji slučaj prema izmjenama i dopunama Zakona o gradnji ocijenjen je sa "75"
100	za vrijeme potrebno za izjašnjenje stranaka 100 (stupac <i>stranke</i>); najsloženiji slučaj prema izmjenama i dopunama Zakona o gradnji ocijenjen je sa "75"
100	za obvezu dokazivanja prava gradnje (stupac <i>dokaz prava gradnje</i>); najsloženiji slučaj prema izmjenama i dopunama Zakona o gradnji ocijenjen je sa "100"

Tablica

građevina	građevna dozvola za novu građevinu			izmjena i dopuna građevne dozvole za novu građevinu			građevna dozvola za rekonstrukciju postojeće građevine			dokaz prava gradnje	zakon
	projekt	potvrda	stranaka	projekt	potvrda	stranaka	projekt	potvrda	stranaka		
uobičajena	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	ZOG
	100	75	75	75	75	75	75	75	75	100	idZOG
obiteljska kuća	50	50	100	50	50	100	50	50	100	100	ZOG
	40	0	75	25	0	75	25	0	75	100	idZOG
jednostavna	25	25	100	25	25	100	25	25	100	100	ZOG
	25	0	75	25	0	75	25	0	75	100	idZOG
s utvrđenim javnim interesom	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	ZOG
	100	75	0	75	75	0	75	75	0	100	idZOG
infrastruktorna	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	ZOG
	100	75	75	75	75	75	75	75	75	51	idZOG

“ZOG” - Zakon o gradnji iz 1999.

“idZOG” – izmjene i dopune Zakona o gradnji

75

0

označava slučaj u kojem je prijedlogom izmjena i dopuna Zakona o gradnji preciznije u odnosu na postojeći Zakon uređeno koje su potvrde potrebne odnosno u kojem se slučaju smanjuje broj stranaka čije izjašnjenje je potrebno, tako da ocjena pojednostavnjenja može imati vrijednost:

- “75” za najsloženiji slučaj po idZOG, do
- “0” za slučaj u kojem potvrde odnosno izjašnjenje stranaka nije potrebno

Obveze vlasnika u vezi s građevinom koja izaziva opasnost

Uvođenje obveze vlasnika dotrajale građevine da ju, do dana dok ne otkloni opasnost koju ta građevina izaziva, označi kao opasnu (oznaka *opasna građevina*) i time upozori druge osobe na opasnost koja im prijeti, predstavlja nov pristup ovom problemu.

Naime, sadašnja odredba Zakona o gradnji kojom je investitoru stavljeno u obvezu da građevinu održava na način da ona udovoljava bitnim zahtjevima u vremenu

njezina trajanja, polazi od pretpostavke da su građevine u razmjerno dobrom stanju te da vlasnici građevine raspolažu sredstvima za provedbu popravaka koji se protekom vremena pokažu potrebnima.

No kako je (uglavnom) stambeni fond u Hrvatskoj u dužem razdoblju bio vrlo neredovito održavan te se mnoge zgrade nalaze na rubu (ne)prihvatljivog tehničkog stanja, a i ratna razaranja su ostavila u nasljeđe velik broj teško oštećenih zgrada za čiju obnovu je potrebno izdvojiti znatna sredstva i vremena, ovim se putem namjerava barem otkloniti opasnost za osobe i prolaznike dok vlasnik ne pristupi popravljaju građevine.

Inspekcijske odredbe koje uređuju to područje ostale su u svojoj biti nepromijenjene, tj. građevna inspekcija ima i dalje obvezu i ovlast narediti vlasniku popravak takove građevine. Promjena je u načinu prisilnog izvršenja tog rješenja, koje bi prema prijedlogu izmjena i dopuna Zakona o gradnji bilo u obvezi jedinice lokalne uprave na području koje se takva građevina nalazi.

4. BESPRAVNA GRADNJA

Iako je Zakon o gradnji zakon koji uređuje područje gradnje u pozitivnom smislu, tj. propisuje kako se treba i može zakonito graditi, te stoga bespravnoj gradnji u njemu nema mjesta, zbog velike raširenosti te pojave uređen je i odnos prema njoj putem nekoliko odredbi Zakona.

Na prvom mjestu treba istaknuti odluku da se bespravno izgrađenoj građevini (ili onoj čija je gradnja započeta bespravno) ne može naknadno izdati građevna dozvola. Time se namjerava dokinuti jedan od generatora bespravne gradnje, obzirom da nije neuobičajena računica bespravnog graditelja po kojoj donosi odluku o početku građenja, s razmišljanjem da će naknadno ishoditi građevnu dozvolu samo ako se nađe u postupku građevne inspekcije.

Nadalje, Zakonom je predviđena obveza bespravnog graditelja da sam ukloni bespravno izgrađenu građevinu što do sada nije bio slučaj. Iako je jasno da se radi o normi kojom će zakonodavac zapravo deklarativno siliti bespravnog graditelja na poštivanje zakona, svrha je iskazivanja nadvojbenog stava kako bespravno izgrađena građevina nije prihvatljiva⁶. Kao i u slučaju opasne postojeće građevine, instrumentarij građevne inspekcije i dalje je ostao na snazi radi provedbe Zakona u slučajevima u kojima to ne učine bespravni graditelji sami.

Za zatečenu bespravnu gradnju (građevine koje su izgrađene ili se grade bez građevne dozvole u trenutku stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o gradnji⁷) predviđena je mogućnost da steknu određeni stupanj legalnosti, i to putem odredbi posebnog zakona (Zakon o sanaciji bespravne gradnje). Hoće li građevini biti priznat određeni stupanj legalnosti odlučivat će se u posebnom postupku, u kojem je jedna od prvih odrednica (uvjet bez kojeg se ne može) prihvaćanje takve građevine prostorno-planskom dokumentacijom.

⁶ bespravna građevina je zapravo građevina nepoznate sigurnosti, te je stoga uklanjanje mjera otklanjanja opasnosti koju takva građevina potencijalno predstavlja

⁷ dakle ne i ona gradnja koja bespravno započne *nakon* stupanja na snagu tog Zakona

Kako sama sanacija zatečene bespravne gradnje ne bi bila samo još jedna od mjera kojoj se pribjegava ciklički, planira se provesti i niz drugih mjera, koje u pravilu zadiru druge zakone, kako bi se broj novozapočetih bespravnih gradnji smanjio. Jedna od tih mjera je i pojednostavnjenje postupka ishođenja građevne dozvole⁸.

5. POGLED U BUDUĆNOST

5.1 Vrijeme stupanja na snagu Zakona

Kako je vidljivo iz izloženog, izmjena i dopuna Zakona o gradnji nije izolirani postupak promjene jednog zakona, već izmjena skupa propisa koji (u širem smislu) uređuju gradnju. Stoga je planirano da Zakon o prostornom uređenju (trenutno u Saborskoj proceduri pred prvo čitanje) koji ima predviđeno vrijeme prilagodbe sustava prostornog uređenja od šest mjeseci, stupi na snagu istovremeno s izmjenama i dopunama Zakona o gradnji, te Zakonom o sanaciji bespravne gradnje.

5.2 Podzakonski akti

Podzakonski akti koji bi trebali biti doneseni temeljem Zakona o gradnji bitni su za njegovu pravilnu primjenu. Stoga se paralelno s njim izrađuju i nacrti podzakonskih akata kako bi čim veći njihov broj bio pripravan za stupanje na snagu zajedno sa Zakonom ili neposredno po njegovom donošenju.

⁸ broj *prepreka* koje investitor mora svladati prije početka samog postupka ishođenja građevne dozvole, kao i brzina rješavanja tih prepreka često mogu biti generator odustajanja od zakonitog puta i razlog okretanja investitora bespravnoj gradnji.