

Bosiljka Britvić Vetma*

Sporna pitanja u ozakonjenju bespravno sagrađenih zgrada u Republici Hrvatskoj

Sadržaj

1. Uvod
2. Pojam nezakonito sagrađene zgrade
3. Postupak ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade
 - 3.1. Rješenje o izvedenom stanju
 - 3.2. Stranka u postupku ozakonjenja
 - 3.3. Neka sporna pitanja u primjeni Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama
4. Zaključak

1. Uvod

Bespravna gradnja ugrožava: javni interes, vlastiti interes, interes neposrednog susjeda, interes zajednice, te funkcionalnu i primjerenu upotrebu javnih i privatnih površina. Bespravna gradnja narušava bit života u organiziranom društvu, svaki smisao urbanističkog planiranja i negativno djeluje na gospodarski razvitak jer se golema financijska sredstva ulažu u građevine na kojima se ne može uspostaviti vlasništvo, a time niti postići primjerena tržišna vrijednost. Mnogi vlasnici zemljišta, na vlastiti rizik, sagrađili su velik broj građevina na neuređenome građevinskom zemljištu bez građevinske dozvole ili su bitno odstupili od projekta na temelju kojeg je izdana građevinska dozvola, s uvjerenjem da će ih, ipak, naknadno legalizirati.

U Republici Hrvatskoj nezakonita je gradnja poprimila široke razmjere, te pojava nezakonite gradnje obilježava hrvatski prostor već nekoliko desetljeća. Stoga i ne čudi pokušaj zakonodavca da riješi spomenuti problem. Bespravna gradnja je pojava koja je rezultat niza društvenih uzroka. Nezakonito izgrađene zgrade su naslijeđe i teret vremena. Propustila se prilika da se preventivnim djelovanjem suprotstavi nezakonitoj gradnji i zbog toga je i borba s bespravno sagrađenim objektima danas puno složenija i mukotrpnija. Graditi prema propisima smatralo se iznimkom, a ne pravilom. Dugogodišnjim zanemarivanjem bespravne gradnje, Republika Hrvatska izbjegavala je odgovornost za nesređeno stanje u zemljišnim knjigama, izbjegavajući donošenje zakona koji će obvezati lokalnu (regionalnu) samoupravu na donošenje prostornih planova, prenamjenu poljoprivrednih zemljišta u građevinska, priključivanje na komunalnu infrastrukturu, itd.

* Autorica je doktorica pravnih znanosti i docentica na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta u Splitu.

Nužno je napomenuti da i u javnosti postoje dvojbe kako postupati s bespravnom gradnjom. Dio javnosti suosjeća s bespravnim graditeljima koji su uložili mnogo novca za rješavanje svojih nužnih stambenih potreba, dok pojedini predstavnici lokalne samouprave nastoje legalizirati bespravno izgrađene građevine ili cijela naselja.

Načelne odredbe o ozakonjenju bespravno izgrađenih zgrada u Republici Hrvatskoj pratila je i različita normativno-tehnička razrada. U razdoblju od 1980. do 2012. godine izmjenjivali su se zakoni koji su različito određivali pretpostavke za upis građevina u zemljišne knjige. Međutim, namjera zakonodavca nije u potpunosti ostvarena, te se otklanjanje uočenih problema i nedostataka pokušalo riješiti Zakonom o postupanju s nezakonito sagrađenim objektima iz 2011. godine.¹ Razlozi neuspjeha u primjeni tog zakona su brojni: postupak je bio skup i kompliciran, posebice za zgrade izgrađene suprotno odredbama prostornog plana, a nadležna tijela dočekala su ga nesprijetna. Prekršitelji Zakona ostali su nezainteresirani unatoč odredbi Zakona kojom se ograničava raspolaganje nezakonito izgrađenim zgradama.

Novi Zakon o postupanju s nezakonito sagrađenim zgradama donesen je 27. srpnja 2012. godine, a počeo se primjenjivati 6. kolovoza 2012. godine. Stupanjem na snagu navedenog Zakona, prestalo je važenje ranijeg zakona iz 2011. godine. Međutim, donošenjem Zakona o postupanju s nezakonito sagrađenim zgradama, županije i gradovi ne uspijevaju rješavati predmete u zadanim rokovima, te se 27. studenog 2013. donosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama.² Predmetnim Zakonom se osniva Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada,³ s ciljem donošenja rješenja o izvedenom stanju u predmetima u kojima nadležno upravno tijelo, zbog velikog broja zaprimljenih zahtjeva, ne može u razumnom roku riješiti sve predmete.⁴ Prema obrazloženju predlagatelja Zakona, svrha je Zakona otkloniti nedostatke i pravne praznine, kao i nedoumice stvorene dotadašnjim Zakonom. Isto je tako namjera pomoći upravnim tijelima nadležnim za donošenje rješenja o izvedenom stanju po pitanju obračuna naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru, kao i praćenje njihova izvršenja u slučaju obročne naknade i strankama koje žele „legalizirati“ svoje bespravno sagrađene objekte po pitanju snižavanja naknade za njihovo zadržavanje. Nadalje, razdvajanje

¹ NN 86/12.

² NN 143/13.

³ Za obavljanje praćenja i ubrzanje procesa ozakonjenja zgrada te postizanja ravnomjerne opterećenosti nadležnih upravnih tijela s tim u vezi, ovim Zakonom privremeno se osniva Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada (u daljnjem tekstu: Agencija) kao javna ustanova.

⁴ I to: ako je na dan 31. 12. 2013. postotak riješenih predmeta u nadležnom upravnom tijelu manji od 20% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, Agencija rješava onoliko predmeta koliko je potrebno da zbroj broja predmeta koje rješava i broja predmeta koje je do tog datuma riješilo nadležno upravno tijelo iznosi 20% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, ako je na dan 30. 06. 2014. postotak riješenih predmeta u nadležnom upravnom tijelu manji od 35% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, onda rješava onoliko predmeta koliko je potrebno da zbroj broja predmeta koje rješava i broja predmeta koje je do tog datuma riješilo nadležno upravno tijelo iznosi 35% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, ako je na dan 31. 12. 2014. postotak riješenih predmeta u nadležnom upravnom tijelu manji od 50% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, tada rješava onoliko predmeta koliko je potrebno da zbroj broja predmeta koje rješava i broja predmeta koje je do tog datuma riješilo nadležno upravno tijelo iznosi 50% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, ako je na dan 30. 06. 2015. postotak riješenih predmeta u nadležnom upravnom tijelu manji od 65% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, onda pak rješava onoliko predmeta koliko je potrebno da zbroj broja predmeta koje rješava i broja predmeta koje je do tog datuma riješilo nadležno upravno tijelo iznosi 65% od ukupno zaprimljenih zahtjeva, na dan 31. 12. 2015. Agencija rješava 25% predmeta od ukupno preostalih neriješenih predmeta u pojedinom nadležnom upravnom tijelu.

rješenja o izvedenom stanju od obveze plaćanja komunalnog i vodnog doprinosa koji se, prema Zakonu, imaju platiti tek nakon, a ne prije izdavanja rješenja o izvedenom stanju.

2. Pojam nezakonito sagrađene zgrade

Opredjeljenje hrvatskog zakonodavca da donese Zakon o postupanju s nezakonito sagrađenim zgradama postavilo je pred njega i posebne zahtjeve vezane uz njegov sadržaj. U cilju nedvojbene provedbe Zakona potrebno je, prije svega, definirati pojam nezakonito izgrađene zgrade. Tako se predmetnim zakonom pod pojmom nezakonito izgrađene zgrade smatra zgrada, odnosno rekonstruirani dio postojeće zgrade izgrađene bez akta kojim se odobrava građenje, odnosno protivno tom aktu, na kojoj su izvedeni najmanje grubi konstruktivni građevinski radovi⁵ sa ili bez krova, najmanje jedne etaže koja nije nedvojbeno vidljiva na DOF5/2011, ako je vidljiva na drugoj digitalnoj ortofoto karti Državne geodetske uprave izrađenoj na temelju aerofotogrametrijskog snimanja do 2011. ili je do tog dana evidentirana na katastarskom planu ili drugoj službenoj kartografskoj podlozi. O svemu navedenom tijelo nadležno za državnu izmjeru i katastar nekretnina na zahtjev stranke izdaje uvjerenje. Iz spomenutog je razvidno da predmetni Zakon, bez obzira na najbolje namjere da se sredi stanje u prostoru, polazi od osnove da se, u načelu, mogu ozakoniti sve zgrade izgrađene do 21. lipnja 2011. godine i to bez obzira na okolnosti.⁶

U Republici Hrvatskoj najveći postotak nezakonite gradnje bez akta za gradnju proizlazi iz nadogradnje, prigradnje, dogradnje, ugradnje i promjene namjene na zgradama za koje postoji akt za gradnju i za razdoblje kada se ona gradila, a nešto manje iz same nezakonite gradnje cijele zgrade za koju se moglo ishoditi odobrenje za građenje, što iz raznih razloga investitor nije učinio. Svako interveniranje na stambenoj zgradi kao što je zatvaranje i prenamjena lođa, balkona i terasa u stambeni prostor, bez ishoda zakonom propisanog akta kojim se dozvoljava promjena na postojećoj zgradi, smatra se nezakonitim građevinskim zahvatom. Česta je pojava da se unutar posebne cjeline uklone svi zidovi, uključujući i one nosive. Takvim nezakonitim zahvatom ugrožava se statička stabilnost cijele zgrade. Vlasnici posebnih dijelova smatrali su da nisu dužni ishoditi propisanu dokumentaciju jer predmetna lođa, balkon, terasa ili zidovi pripadaju njihovoj posebnoj cjelini. Naravno da su bili u krivu jer svaki zahvat koji u konačnosti odstupa i mijenja namjenu podazumijeva ishoda novog akta za prenamjenu. Jednako se događa s obiteljskim kućama koje su proširene u odnosu na tlocrtnu površinu, katnost ili je povećan broj stambenih jedinica.

Povećanje stambenih jedinica u odnosu na dozvoljenu situaciju bila je praksa investitora koji su gradili stanove za tržište, ponajviše, devedesetih godina dvadesetog stoljeća. Slijedom toga danas postoji veliki broj stanova izgrađenih u suprotnosti aktu kojim se dozvoljava gradnja stambene zgrade. Uzrok takvog nezakonitog ponašanja želja je za profitom pojedinaca (investitora), ostvarivanog tako da se u fazi gradnje povećavao broj stambenih jedinica nepredviđenih građevinskom dozvolom. Jedan je od bitnih uvjeta kod izdavanja akta o gradnji koeficijent izgrađenosti buduće građevinske čestice koja proizlazi iz urbanih pravila važećeg prostornog

⁵ Temelji sa zidovima, odnosno stupovima s gredama i stropom ili krovnom konstrukcijom.

⁶ Za razliku od prethodnog Zakona, novi Zakon se proširuje na sve zgrade na kojima su izvedeni najmanje grubi konstruktivni radovi sa ili bez krova, najmanje jedne etaže, bez obzira jesu li u pogledu namjene, veličine i smještaja na čestici izgrađene u skladu s prostornim planom ili protivno prostornom planu.

plana. Veliki broj takvih stanova je nastao prenamjenom podrumskog dijela zgrade te povećanjem katnosti stambene zgrade koji su nakon zahvata pušteni u pravni promet nekretnina. Zbog propusta u nadzoru javnopravnih tijela kako u fazi gradnje, tako i prilikom ovjeravanja etažnih elaborata na temelju kojih su investitori stanove upisivali u zemljišne knjige, danas u Republici Hrvatskoj postoji veliki broj bespravnih stanova. Isto tako, nedostatak pravnih instrumenata jedan je od glavnih razloga što u Republici Hrvatskoj bespravna gradnja nije u začetku spriječena, te što nije osiguran dovoljan broj uređenih i opremljenih građevinskih čestica na kojima se može graditi.

3. Postupak ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade

Postupak ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade, Zakonom o postupanju s nezakonitom izgrađenim zgradama određuje se u odnosu na akt kojim se odlučuje u tom postupku, njegove sastavne dijelove i njihovu vjerodostojnost, način postupanja tijekom postupka, a određuju se i drugi elementi značajni za vođenje upravnog postupka (dostava akata, izjavljivanje žalbe), te prekluzivni rok do kada se može pokrenuti postupak za izdavanje rješenja o izvedenom stanju i nužna dokumentacija koju je stranka dužna priložiti uz takav zahtjev. Iako se na prvi pogled može (pogrešno) učiniti da se radi o jednostavnom sustavu, on je sve drugo samo ne jednostavan.

3.1. Rješenje o izvedenom stanju

Činjenica da je objekt upisan u katastar i gruntovnicu ne znači da je objekt zakonit. Mnogo je objekata koji su upisani u katastar i gruntovnicu i spojeni na komunalnu infrastrukturu, a da ne ispunjavaju uvjete zakonitosti jer su građeni bez građevinske dozvole ili mimo parametra dozvole. Lokacijska dozvola, koja po svojoj naravi definira volumen objekta, uklapanja u prostorni plan, smještaj objekta na čestici itd, te čija je valjanost dvije godine, ne smatra se odgovarajućim aktom za građenje u smislu dokazivanja zakonitosti. Uporabna dozvola je konačan akt koji nedvojbeno potvrđuje legalnost objekta. Ipak, kako većina objekata u Hrvatskoj tu dozvolu još nema, tada je bitno da postoji odgovarajući akt za građenje (građevinska dozvola, potvrda glavnog projekta, rješenje o uvjetima građenja itd), te da je objekt izgrađen i korišten u skladu s tim aktom. Važno je pri tome naglasiti da posjedovanje dozvole za građenje i usklađenost sa njom nije uvjet za legalnost objekata izgrađenih prije 15. veljače 1968. godine (uvjerenje iz katastra da je građevina evidentirana prije 1968). Građevinska dozvola je upravni akt kojim se odobravaju određene radnje, nakon što se izvrši provjera i ustanovi da su u skladu s pravilima. U teoriji su stvari jednostavne: temeljem građevinske dozvole daje se dopuštenje za gradnju.⁷ Međutim, kako u pogledu predmetnih radnji tako i u pogledu propisanih pravila, sustav građevinskih dozvola nije bez kompleksnosti i sadrži čak određeni broj zamki.

⁷ Investitor koji namjerava graditi neki objekat ili renovirati postojeći objekt u osnovi mora dobiti tri rješenja. To su:
1. Urbanistička suglasnost, kojom se utvrđuje lokacija objekta i utvrđuju postojeće točke (što se može promijeniti ukoliko dođe do promjene infrastrukture) za priključak na gradsku infrastrukturu, tj. struju, vodu, telefon, itd. kao i urbanističko-tehnički uvjeti.
2. Građevinska dozvola (odobrenje za građenje). Građevinska dozvola izdaje se na osnovu urbanističke suglasnosti i predstavlja ovlaštenje za započinjanje radova, a zasniva se na izvedbenom projektu i drugoj dokumentaciji koja definira konstrukciju, materijale, tehnike gradnje, različite faze gradnje i usklađenost sa više od 140 potencijalno primjenjivih zakonskih akata.

Nezakonito izgrađena zgrada, prema Zakonu o postupanju s nezakonito sagrađenim objektima ozakonjuje se donošenjem rješenja o izvedenom stanju. Rješenje o izvedenom stanju donosi upravno tijelo jedinice područne (regionalne) odnosno lokalne samouprave, koje prema posebnom zakonu obavlja poslove izdavanja akata za provođenje dokumenata prostornog uređenja i gradnje. Zahtjev za izdavanje spomenutog rješenja bilo je potrebno podnijeti najkasnije do 30. lipnja 2013. godine. Rješenje o izvedenom stanju donosi se, ovisno o zahtjevu podnositelja zahtjeva, za jednu ili više nezakonito izgrađenih zgrada na jednoj i/ili više katastarskih čestica. Međutim, Zakon ne dopušta utvrđivanje nove građevne čestice i parcelaciju. Predmetni Zakon propisuje da se građevna čestica zgrade za koju je doneseno rješenje o izvedenom stanju utvrđuje sukladno posebnom zakonu kojim se uređuje prostorno uređenje i gradnja, po pravomoćnosti rješenja o izvedenom stanju. Nadležno javnopravno tijelo neće u okvirima ovog postupka rješavati pitanje objedinjavanja čestica. Stranke će morati, prije ucrtavanja ozakonjene zgrade, u novom postupku izvršiti objedinjavanje čestica.⁸

Kako bi se spriječilo odugovlačenje postupka legalizacije, koja je učestalo posljedica preopterećenosti nadležnih javnopravnih tijela, Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama je propisao da ako nadležno upravno tijelo ne odluči o zahtjevu za donošenje rješenja o izvedenom stanju u propisanom roku, središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove graditeljstva i prostornog uređenja može povodom žalbe podnositelja zahtjeva rješenjem odrediti da postupak provede i o zahtjevu odluči drugo stvarno nadležno upravno tijelo o trošku jedinice područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave na čijem se području nalazi nezakonito izgrađena zgrada.

Podnositelj zahtjeva, odnosno vlasnici zgrade dužni su prije donošenja rješenja o izvedenom stanju platiti naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru, odnosno prvi obrok naknade u slučaju obročne otplate iste. Podnositelj zahtjeva, odnosno vlasnici zgrade naknadu plaćaju razmjerno veličini njihovog posebnog dijela zgrade, odnosno funkcionalne jedinice koju koriste, osim vlasnika posebnog dijela zgrade koji se nalaze u dijelu zgrade koji nije bio predmet ozakonjenja.⁹ Naknada se utvrđuje rješenjem o naknadi koje po službenoj dužnosti donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva na čijem području se nalazi zgrada za koju se donosi rješenje o izvedenom stanju.¹⁰

3. Uporabna dozvola. Uporabna dozvola se izdaje na osnovi građevinske dozvole i ona, u suštini, kaže: „da, objekt je izgrađen u skladu sa svim propisima, pogodan je za stanovanje i može se unijeti u registar zemljišnih knjiga“.

⁸ Nezakonito izgrađena zgrada, odnosno njezin dio čija se namjena zbog stupnja nezavršenosti ne može utvrditi smatra se zgradom, odnosno dijelom zgrade stambene namjene, odnosno poslovne namjene koja nije proizvodna ili namijenjena za obavljanje isključivo poljoprivredne djelatnosti ako to podnositelj zahtjeva zatraži. Rješenje o izvedenom stanju nezakonito izgrađene zgrade može se donijeti ako podnositelj zahtjeva otkloni nedostatke zbog kojih se može ozakoniti zgrada (ukloni etažu ili drugi dio građevine, zatvori otvor na medi i sl).

⁹ Činjenica što se jedan suvlasnik protivi ozakonjenju, tj. podnošenju zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju, nije od utjecaja na mogućnost donošenja tog rješenja niti na razrez i naplatu naknade (Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/12-01/444 od 05. 11. 2012).

¹⁰ Za razliku od komunalnog i vodnog doprinosa, naknada za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru predstavlja svojevrsnu kaznu nelegalnim graditeljima. Prošlogodišnjom uredbom naknada se obračunavala pomoću desetak različitih parametara, a novom uredbom naknada se računa kao umnožak obujma zgrade, jedinične cijene (kn/m³), koeficijenta namjene (kn) i koeficijenta lokacije (Lk). Iako je postupak izračuna nešto jednostavniji, u pravilu je iznos kazne ostao podjednak, uz iznimku znatnijeg pojeftinjenja za poljoprivredne objekte i poskupljenja za zgrade u zaštićenom obalnom pojasu do 100 m izvan građevinskog područja. Koeficijent lokacije ovisi o položaju zgrade u prostoru, a koeficijent namjene o namjeni nezakonito izgrađene zgrade. Koeficijent lokacije najmanji je za zgrade unutar građevinskog područja i zgrade poljoprivredne namjene izvan građevinskog područja i zgrade

Prema novoj Uredbi o naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru¹¹ iznosi naknade su sniženi i njihov način obračuna znatno je pojednostavljen. Za razliku od doprinosa, naknada ili prvi obrok naknade mora se platiti prije izdavanja rješenja o izvedenom stanju.

Isto tako, stranke koje žele legalizirati svoje zgrade su obvezne platiti komunalni i vodni doprinos. Ove doprinose stranke su dužne platiti tek po izvršnosti rješenja o izvedenom stanju, a u nekim slučajevima Zakon predviđa i potpuno oslobađanje od obveze plaćanja. Međutim, problem u svezi s obvezom plaćanja doprinosa nastaje kod načina obračuna iznosa kod suvlasničke zajednice. Tako, podnositelj zahtjeva, odnosno vlasnici zgrade plaćaju komunalni doprinos razmjerno suvlasničkom dijelu zgrade, odnosno veličini njihovog posebnog dijela zgrade ili veličini funkcionalne jedinice koju koriste.¹²

Uvjeti za ozakonjenje, tj. za donošenje rješenja o izvedenom stanju više se ne propisuju za dvije kategorije nezakonito izgrađenih zgrada – za nezakonito izgrađene zgrade u skladu s prostornima planom i nezakonito izgrađene zgrade suprotno prostornom planu. U tom smislu u postupku donošenja rješenja o izvedenom stanju ne utvrđuje se više njezina usklađenost s posebnim propisima, pa potvrde javnopravnih tijela da zgrada nije protivna posebnim propisima više nisu uvjet za donošenje rješenja.¹³ Rješenjem o izvedenom stanju, objekt ili dio objekta koji se legalizira automatski dobiva status objekta za koji je izdan odgovarajući akt za građenje i uporabu (za završne objekte), što je konačni uvjet legalnosti.

Spomenuto se ne odnose na nezakonito izgrađenu zgradu, koja se nalazi u području koje je prostornim planom uređenja općine, grada i velikog grada, Prostornim planom Grada Zagreba ili generalnim urbanističkim planom, koji važi na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, određeno kao površine izvan građevinskog područja u zaštićenom obalnom području mora u pojasu do 70 m. Spomenuto se ne odnosi na nezakonito izgrađene zgrade isključivo stambene namjene i zgrade poljoprivrednog i obiteljskog gospodarstva, za koje podnositelji zahtjeva mogu dokazati da su ih stalno koristili za tu svrhu prije 21. lipnja 2011. godine. Isto tako i na površine izvan građevinskog područja u nacionalnom parku, parku prirode i regionalnom parku, osim za nezakonito izgrađene zgrade unutar tradicijske naseobine, planirani ili istraženi koridori i površine prometnih, elektroničkih komunikacijskih, energetskih i vodnih građevina od važnosti za Republiku Hrvatsku te jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave, površine javne i društvene namjene unutar građevinskih područja naselja za sadržaje upravnih, socijalnih, zdravstvenih, predškolskih, obrazovnih (osnovno, srednjoškolsko, visoko obrazovanje), kulturnih i vjerskih funkcija, osim za nezakonito izgrađene zgrade na tim površinama i u skladu s tom namjenom, izdvojeno građevinsko područje izvan naselja koje je prostornim planom predviđeno za gospodarsku namjenu (proizvodnja, ugostiteljstvo i turizam, sport) i groblja, osim za

poljoprivredne namjene izvan građevinskog područja te zgrade ostalih namjena izvan građevinskog područja. Koeficijent lokacije je nešto veći na područjima od posebne važnosti, pa tako koeficijent lokacije za izgradnju na području šuma i vodnog dobra iznosi 5, a za izgradnju u zaštićenom obalnom pojasu do 100 m izvan građevinskog područja koeficijent iznosi 7. Koeficijent namjene najveći je za zgrade stambene i poslovne namjene, za zgrade industrijske namjene iznosi 0,5, a za zgrade poljoprivredne namjene 0,3.

¹¹ NN 98/12.

¹² Činjenica što se jedan suvlasnik protivi ozakonjenju, tj. podnošenju zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju, nije od utjecaja na mogućnost donošenja tog rješenja niti na razrez i naplatu komunalnog i vodnog doprinosa (Mišljenje Ministarstva (bilj. 9)).

¹³ Kao što je to bio slučaj prije izmjene Zakona za zgrade koje su u navedenom pogledu bile protivne prostornom planu.

nezakonito izgrađene zgrade unutar tog područja i u skladu s tom namjenom, poljoprivredno zemljište kategorije osobito vrijedno obradivo (P1) i vrijedno obradivo (P2) zemljište. Međutim, ne odnosi se na nezakonito izgrađene zgrade poljoprivrednog i obiteljskog gospodarstva, za koje podnositelji zahtjeva mogu dokazati da su ih stalno koristili za tu svrhu prije 21. lipnja 2011. godine, gospodarska i zaštitna šuma te šuma s posebnom namjenom, područje posebne zaštite voda, unutar zone sanitarne zaštite vode za piće, eksploatacijsko polje mineralne sirovine. Nezakonito izgrađena zgrada se ne može ozakoniti ako se nalazi unutar arheološkog nalazišta ili zone, kulturno-povijesne cjeline upisane u Listu svjetske baštine ili ako je evidentirana, odnosno registrirana kao pojedinačno kulturno dobro. Zatim, ako se nalazi unutar područja zaštićenih u kategorijama strogi rezervat, posebni rezervat, spomenik prirode, park-šuma i spomenik parkovne arhitekture. Nezakonito izgrađena zgrada se ne može ozakoniti, ako se nalazi na postojećoj površini javne namjene ili pomorskom dobru ili vodnom dobru. Naime, prema Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, nezakonito izgrađena zgrada ne može se ozakoniti ako se nalazi na pomorskom dobru. Tijelo prvog stupnja donijet će rješenje kojim odbija zahtjev za ozakonjenje, ukoliko utvrdi da se zgrada nalazi na pomorskom dobru koje je utvrđeno u postupku provedenom na temelju Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama¹⁴ i Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.¹⁵ Međutim, u slučajevima kada pomorsko dobro nije utvrđeno prema navedenom Zakonu i Uredbi, činjenicu o tome nalazi li se nezakonito izgrađena zgrada unutar pomorskog dobra ili izvan njega (unutar ili izvan pojasa od 6 metara), treba utvrditi nadležno upravno tijelo u upravnom postupku izdavanja rješenja o izvedenom stanju, i to primjenom odredbi Zakona o općem upravnom postupku o prethodnom pitanju. U tom slučaju ukoliko je evidentno da zgrada, odnosno druga građevina čije se ozakonjenje traži nije na pomorskom dobru, tada će nadležno upravno tijelo samo riješiti prethodno pitanje i ako su ispunjeni i ostali uvjeti propisani Zakonom o postupanju, donijeti rješenje o izvedenom stanju. Međutim, ako se u postupku utvrdi da se nezakonita zgrada odnosno druga građevina, nalazi unutar navedenog pojasa ili s tim u vezi postoji sumnja, nadležno upravno tijelo treba prekinuti postupak izdavanja rješenja o izvedenom stanju i uputiti stranku da u određenom roku pokrene postupak za utvrđivanje pomorskog dobra.¹⁶

Odredbama Zakona uvodi se razlikovanje postupaka izdavanja rješenja o izvedenom stanju s obzirom na veličinu i namjenu zgrade za koju se donosi rješenje. U tom smislu podijeljene prema veličini i značaju u prostoru u četiri grupe: (1) zahtjevna zgrada,¹⁷ (2) manje zahtjevna zgrada,¹⁸ (3) jednostavna zgrada¹⁹ i (4) pomoćna zgrada²⁰.

Za svaku od navedenih vrsta zgrada,²¹ Zakon propisuje obveznu dokumentaciju.²²

¹⁴ NN 158/03, 141/06 i 38/09.

¹⁵ NN 82/05.

¹⁶ Klasa: 360-01/12-02/411 Urbroj: 531-01-12-2 Zagreb, od 13. 09. 2012.

¹⁷ Zgrada čija građevinska (bruto) površina veća od 400 m² i zgrada za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija je građevinska (bruto) površina veća od 1000 m² (u daljnjem tekstu: zahtjevna zgrada).

¹⁸ Zgrada čija građevinska (bruto) površina nije veća od 400 m² i zgrada za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija građevinska (bruto) površina nije veća od 1000 m².

¹⁹ Zgrada čija građevinska (bruto) površina nije veća od 100 m².

²⁰ Pomoćna zgrada u funkciji osnovne zgrade, koja ima jednu etažu i čija tlocrtna površina nije veća od 50 m².

²¹ U cijeloj zemlji je utvrđena određena namjena zemljišta, tj. poljoprivredno, urbano, cestovno, vodno, itd. Ukoliko je namjeravana gradnja i kasnije korištenje zemljišta u skladu sa namjenom, lakše je dobiti različite dozvole nego ako se namjera razlikuje od Hrvatskih voda, zgrade izgrađene unutar arheološkog nalazišta ili zone, prostornih međa

Obvezni sadržaj izreke rješenja o izvedenom stanju kao i sastavni dio rješenja o izvedenom stanju je ovisan o veličini i/ili namjeni zgrade za koju se donosi. Izreka rješenja o izvedenom stanju za svaku zgradu obvezno sadržava: utvrđenje da se zgrada ozakonjuje, oznaku jedne ili više katastarskih čestica na kojima je zgrada izgrađena, podatke o stupnju dovršenosti zgrade (završena zgrada ili nedovršena zgrada), podatke o zgradi s obzirom na način smještaja na katastarskoj čestici, odnosno česticama i njezinoj zahtjevnosti, namjena za koju se zgrada koristi, vanjsku veličinu zgrade, broj i vrstu etaža, broj i vrstu funkcionalnih jedinica i oblik krova.

Izreka rješenja o izvedenom stanju za zahtjevnu zgradu, osim navedenog obvezno sadržava i oznaku geodetskog situacijskog nacrtu stvarnog stanja, odnosno oznake kopije katastarskog plana, oznaku arhitektonske snimke te oznake izjava ovlaštenog arhitekta i/ili ovlaštenih inženjera odgovarajuće struke da zgrada ispunjava bitne zahtjeve za građevinu u slučajevima u kojima je to propisano Zakonom, ako se radi o dovršenoj zgradi, odnosno njezinom dijelu. Izreka rješenja o izvedenom stanju za manje zahtjevnu zgradu, osim navedenog, obvezno sadržava i oznaku geodetskog situacijskog nacrtu stvarno stanja, odnosno kopije katastarskog plana te oznaku snimke izvedenog stanja. Izreka rješenja o izvedenom stanju za jednostavnu zgradu, osim navedenog, obvezno sadržava i oznaku snimke izvedenog stanja. Oznaka, pak, arhitektonske snimke zgrade, snimke izvedenog stanja, izjava ovlaštenog arhitekta i/ili ovlaštenog inženjera i geodetskog situacijskog nacrtu stvarnog stanja sadržava ime i prezime ovlaštenog arhitekta, odnosno ovlaštenog inženjera, broj, odnosno drugu evidencijsku oznaku i datum izrade, odnosno davanja.²³

Nadalje, uočeno je pogrešno postupanje u primjeni odredbi predmetnog Zakona kojim je propisana obveza prilaganja uz zahtjev za donošenje rješenja o izvedenom stanju tri primjerka geodetskog snimka, odnosno kopije katastarskog plana ako je nezakonito izgrađena zgrada evidentirana na katastarskom planu. Također, pogrešno postupanje postoji i u primjeni odredbe ovog Zakona kojom je propisana obveza prilaganja uz zahtjev za donošenje rješenja o izvedenom stanju tri primjerka kopije katastarskog plana. S tim u vezi uočeno je da nadležna upravna tijela u postupku donošenja rješenja o izvedenom stanju donose zaključke kojima se podnositeljima zahtjeva nalaže prilaganje nove kopije katastarskog plana na kojoj bi trebale bile prikazane stube i/ili terase nezakonito izgrađene zgrade, s obrazloženjem da je uvidom u

nepokretnog kulturnog dobra ili kulturno-povijesne cjeline koja je upisana u Registar kulturnih dobara RH, uz uvjet ishodenja svrhe u koju je zemljište namijenjeno. Nezakonito izgrađene zgrade ne mogu se legalizirati ako su izgrađene: na zaštićenim područjima prirodne vrijednosti, osim zgrada tradicijske naseobine, na planiranim ili istraženim koridorima i površinama energetske i vodnih građevina, na području zona sanitarne zaštite vode za piće u kojoj je prema posebnim propisima zabranjeno građenje zgrada tipa nezakonito izgrađene zgrade, na području namijenjenom eksploatacijskom polju mineralne sirovine, na način i od materijala kojima se ne osigurava dugotrajnost i sigurnost upotrebe. Dio nezakonito izgrađene zgrade može se legalizirati samo ako ispunjava dodatne uvjete: zgrade izgrađene na planiranim ili istraženim koridorima i površinama prometnih i komunikacijskih građevina, uz uvjet ishodenja suglasnosti mjerodavnoga javnopravnog tijela, zgrade izgrađene na površinama javne i društvene namjene unutar građevinskih područja izvan naselja gospodarske namjene, uz uvjet da su izgrađene u skladu s tom namjenom, zgrade izgrađene na postojećoj površini javne namjene, pomorskom dobru ili vodnom dobru, osim zgrade izgrađene na vodnom dobru, uz uvjet ishodenja suglasnosti mjerodavnoga javnopravnog tijela, zgrade izgrađene na međi s drugom građevinskom česticom planiranom za građenje zgrade koje na pročelju koje se nalazi na međi imaju otvor ili istak koji prelazi na drugu građevnu česticu, uz uvjete zatvaranja otvora i rušenje istaka.

²² V. čl. 11-15 Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama.

²³ Na svakom sastavnom dijelu rješenja mora biti navedeno da je sastavni dio određenog rješenja i to mora biti ovjereno potpisom službenika i pečatom nadležnog upravnog tijela.

priloženu kopiju katastarskog plana, očevidom na terenu i uvidom u arhitektonsku snimku, odnosno snimku izvedenog stanja ili drugu priloženu dokumentaciju utvrđeno da na priloženoj kopiji katastarskog plana nisu prikazane stube i/ili terase koje postoje u naravi. Takvi zaključci često nisu na zakonu osnovani jer se prilikom njihova donošenja ne vodi računa o Pravilniku o katastru zemljišta²⁴ prema kojem se u katastru zemljišta evidentira tlocrtna površina zgrade koja je istim Pravilnikom definirana kao površina dobivena iz prikaza zgrade na katastarskom planu, a taj prikaz čini vertikalna projekcija svih zatvorenih, otvorenih i natkrivenih konstruktivnih dijelova zgrade, osim balkona, uključivši i terase u prizemlju zgrade kada su iste konstruktivni dio podzemne etaže. Naime, ako je osoba ovlaštena za obavljanje geodetske djelatnosti (u suradnji s vlasnikom zgrade) u trenutku snimanja zgrade utvrdila da stube i/ili terase uz zgradu nisu konstruktivni dio zgrade, tada je geodetski elaborat za evidentiranje, brisanje ili promjenu podataka o zgradama izrađen na način da takve stube i/ili terase nisu prikazane u geodetskom elaboratu. Nakon provedbe promjene na temelju tako izrađenog geodetskog elaborata, stube i/ili terase nisu vidljive i ne smiju biti vidljive na katastarskom planu. Slijedom navedenog, u postupcima donošenja rješenja o izvedenom stanju u slučajevima u kojima je nezakonito izgrađena zgrada već evidentirana u katastarskom operatu (na katastarskom planu) i u kojima je podnositelj zahtjeva priložio uz zahtjev kopiju katastarskog plana, nije dopušteno tražiti novu kopiju katastarskog plana niti geodetsku snimku zato što na priloženoj kopiji katastarskog plana nisu snimljene odnosno vidljive stube ili terase koje nisu konstruktivni dijelovi zgrade, a koje su vidljive u naravi i na arhitektonskoj snimci odnosno snimci izvedenog stanja.²⁵

U postupku ozakonjenja, u slučaju ispunjavanja uvjeta određenih Zakonom, donosi se rješenje o izvedenom stanju. Rješenje o odbijanju donosi se ako se u postupku utvrdi da podnositelj zahtjeva ne udovoljava propisanim uvjetima te rješenje o odbacivanju zahtjeva za donošenje tog rješenja, ako se utvrdi da zahtjev nije pravovremen.

Navedena izvršna rješenja, osim strankama, dostavljaju se i građevinskoj inspekciji, a o žalbama izjavljenim protiv tih akata odlučuje središnje tijelo državne uprave nadležno za prostorno uređenje i gradnju, odnosno Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja. Ako nadležno upravno tijelo ne odluči o zahtjevu za donošenje rješenja o izvedenom stanju u propisanom roku, središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove graditeljstva i prostornog uređenja može povodom žalbe podnositelja zahtjeva rješenjem odrediti da postupak provede i o zahtjevu odluči drugo stvarno nadležno upravno tijelo o trošku jedinice područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave na čijem se području nalazi nezakonito izgrađena zgrada. Tim rješenjem ujedno se odlučuje i o iznosu naknade koju je jedinica područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave na čijem se području nalazi nezakonito izgrađena zgrada dužna platiti jedinici područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave čije upravno tijelo odlučuje o zahtjevu, te rok za plaćanje, pri čemu visinu iznosa naknade propisuje Vlada Republike Hrvatske uredbom. Također, tim se odredbama uređuje i pitanje naknade troškova strankama i njihovim opunomoćenicima koje imaju uslijed promjene nadležnosti.

²⁴ NN 84/07 i 148/09.

²⁵ V. Rješenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja od 05. 09. 2012. KLASA: 360-01/12-04/12, urbroj: 531-01-12-1.

3.2. Stranka u postupku ozakonjenja

Postupak se pokreće na zahtjev stranke, te se slijedom toga strankom u postupku ozakonjenja smatra podnositelj zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju, vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na čestici zemljišta na kojoj se nalazi nezakonito izgrađena zgrada, vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na čestici zemljišta koja neposredno graniči sa česticom zemljišta na kojoj se nalazi nezakonito izgrađena zgrada i jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi nezakonito izgrađena zgrada. Pri tome, i nadalje nisu propisana nikakva ograničenja niti uvjeti u pogledu osobe koja može podnijeti zahtjev za donošenje predmetnog rješenja, pa se može zaključiti da s tim u vezi nema bilo kakvog ograničenja i da zahtjev može podnijeti svaka zainteresirana osoba. Razvidno je da podnositelj zahtjeva ne mora biti i vlasnik čestice na kojoj se nalazi nezakonito izgrađena zgrada, budući da taj Zakon ne utječe na pitanje vlasništva među strankama. Naime, rješenje o izvedenom stanju nema pravni učinak na vlasništvo i druga stvarna prava na zgradi za koju je doneseno i zemljište na kojemu je ta zgrada izgrađena. Legalizacijom objekta se ne rješavaju imovinskopravni odnosi, već samo legalnost objekta (kao da je rađen po dozvoli).

Teoretski, postupak može pokrenuti bilo tko od vlasnika, gdje se obuhvaća cijela zgrada tj. svi dijelovi te zgrade. Svakako je poželjno, a i potrebno, da svi vlasnici sudjeluju u postupku jer bi, u protivnom, legalizacija bila teško provediva. Ovo je važno kako zbog same izmjere, dolaska u sve prostorije, tako i zbog referenta koji mora imati pristup svim dijelovima prilikom očevida, a na koncu i možda najvažnije kako bi se pravedno raspodijelili troškovi među vlasnicima.

Prije donošenja rješenja, nadležno upravno tijelo dužno je stranci pružiti mogućnost uvida u spis predmeta radi izjašnjenja. Stranka u postupku se poziva za uvid u spis radi izjašnjenja dostavljanjem na oglasnoj ploči nadležnog upravnog tijela na čijem se području nalazi zgrada za koju je zatraženo donošenje rješenja o izvedenom stanju. Strankama koje se nisu odazvale pozivu²⁶ za uvid u spis predmeta radi izjašnjenja, rješenje o izvedenom stanju dostavlja se javnom objavom na oglasnoj ploči nadležnog upravnog tijela na čijem se području nalazi zgrada za koju je doneseno rješenje.²⁷ Treba napomenuti da se rješenje o izvedenom stanju ne može donijeti za nezakonito izgrađenu zgradu u vezi s kojom je u tijeku sudski spor pokrenut prije podnošenja zahtjeva za donošenje tog rješenja povodom tužbe za zaštitu vlasništva ili drugog stvarnog prava u vezi s tom zgradom ili zemljištem na kojemu je izgrađeno, ako to stranka istakne i dokaže prije donošenja rješenja. Postupak donošenja rješenja o izvedenom stanju za zgradu prekida se do okončanja sudskog spora. Stranka koja se nije odazvala pozivu za uvid u spis predmeta radi izjašnjenja ne može zbog toga tražiti obnovu postupka. U razmatranju navedenih odredbi važno je ukazati na odluku Ustavnog suda od 11. listopada 2000. godine²⁸ o tome da zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3 Ustava Republike Hrvatske traže

²⁶ Poziv obvezno sadržava: naziv nadležnog upravnog tijela, ime i adresu, odnosno tvrtku podnositelja zahtjeva, naznaku da se radi o predmetu donošenja rješenja o izvedenom stanju, lokaciju nezakonito izgrađene zgrade (mjesto, ulicu i kućni broj te broj katastarske čestice i ime katastarske općine), mjesto i vrijeme na kojemu zainteresirana stranka može izvršiti uvid u spis predmeta radi izjašnjenja, obavijest da se zainteresirana stranka pozivu ne mora odazvati osobno već da može uputiti svojeg opunomoćenika i upozorenje da se rješenje o izvedenom stanju može donijeti i ako zainteresirana stranka ne odazove pozivu.

²⁷ Ovim se odredbama uređuje i dostava rješenja o izvedenom stanju strankama koje se nisu odazvale pozivu za uvid u spis predmeta radi izjašnjenja koja se obavlja javnom objavom na oglasnoj ploči nadležnog upravnog tijela na čijem se području nalazi zgrada za koju je doneseno rješenje.

²⁸ U-I-659/1994 i dr. NN 107/00.

da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze kako bi se prema njima mogli ponašati. To je stajalište Ustavni sud izrazio oslonivši se na stajalište Europskog suda za zaštitu ljudskih prava. Za pojam pravičnog postupka, ključno je da stranke mogu učinkovito i djelotvorno raspravljati i da su u odnosu na protivnu stranu u stanju na jednak način braniti svoja prava i interese. Takvo zakonsko rješenje narušava pravnu sigurnost građana, onemogućuje pronalaženje i utvrđivanje materijalne istine. Riječ je o manjkavosti pravne norme koja može dovesti do ustavnopravno neprihvatljivih učinaka, posebno kad je logično za pretpostaviti da postoji realna mogućnost da vlasnici predmetnih čestica mogu i slučajno (ne) saznati da se na njihovim česticama vodi postupak ozakonjivanja. Ako ne saznaju tijekom postupka, onda će im nakon izvršnosti rješenja o izvedenom stanju biti dostavljen račun za plaćanje doprinosa, sukladno vlasničkom udjelu.²⁹ Također, treba navesti da Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama nije propisao koliko dugo poziv mora biti na oglasnoj ploči. Isto tako, predmetni Zakon ne navodi koliko dugo traje razdoblje u kojem stranka, nakon isticanja poziva na oglasnoj ploči, može ostvariti uvid u spis prije nego što se postupak nastavi, a što je određeno kao preduvjet da bi stranka u postupku uopće mogla aktivno sudjelovati.

Stoga se mora primijetiti da je u postupku ozakonjenja utjecaj treće zainteresirane osobe osjetno smanjen. Naime, u praksi je nemoguće očekivati da će se zainteresirane stranke uopće javiti. Kako zbog toga što uopće nisu upoznate s time da je zahtjev predan javnopravnom tijelu, čime je upravni postupak pokrenut, tako i zbog dinamike upravnog postupka rješavanja prema zahtjevu. Isto tako, prije izmjene Zakona za zgrade koja je u navedenom pogledu protivna prostornom planu treća zainteresirana soba mogla je ne davanjem svoje suglasnosti onemogućiti donošenje rješenja ako je u vezi s nezakonito izgrađenom zgradom podnijela prijavu građevinskoj inspekciji ili je sudu podnijela tužbu u svrhu zaštite svojega vlasništva ili drugih stvarnih prava do 21. lipnja 2011. godine.

Spomenuto sporno pitanje, nakon izmjene Zakona, uređeno je na način da se rješenje o izvedenom stanju ne može donijeti za zgradu u vezi s kojom je u tijeku sudski spor koji je pokrenut prije podnošenja zahtjeva za donošenje tog rješenja, a koji se vodi povodom tužbe stranke za zaštitu njenog vlasništva ili drugog stvarnog prava u vezi s tom zgradom ili zemljištem na kojemu je izgrađena, ako to stranka istakne i dokaže prije donošenja rješenja. U tom se slučaju zahtjev za donošenje rješenja ne odbija, nego se postupak njegova donošenja prekida do okončanja sudskog spora, s tim što se u takvom slučaju rješenje, unatoč sporu, može donijeti ako tužitelj dade pisanu izjavu da se ne protivi njegovu donošenju. Povodom upita o mogućnosti izdavanja rješenja o izvedenom stanju, ozakonjenje nezakonite rekonstrukcije stanova izvedene unutar postojeći gabarita stanova koji se nalaze u zgradi izgrađenoj prije 15. veljače 1968, u slučaju kad jedan od suvlasnika zgrade ne želi dati suglasnost za ozakonjenje, a podnio je prijavu građevinskoj inspekciji u vezi predmetne rekonstrukcije, prema Zakonu o postupanju s nezakonito sagrađenim zgradama, suglasnost svih suvlasnika zgrade, pa i onog koji je podnio prijavu građevinskoj inspekciji u vezi nezakonite rekonstrukcije, nije uvjet za izdavanje rješenja o izvedenom stanju.

Isto tako, poziv na uvid u spis istaknut na oglasnoj ploči nije na jednak način dostupan stranci koja ima boravište u mjestu gdje se postupak vodi, stranci koja živi u udaljenom mjestu, stranci

²⁹ Poziv na uvid u spis istaknut na oglasnoj ploči nije na jednak način dostupan stranci koja ima boravište u mjestu gdje se postupak vodi, stranci koja živi u udaljenom mjestu, itd.

koja živi u drugoj državi i stranci koja živi na drugom kontinentu. Takav poziv također nije podjednako dostupan strankama s obzirom na njihovu zaposlenost, odnosno radno vrijeme, zdravstveno stanje i pokretljivost i druge okolnosti koje utječu na njihovu mogućnost fizičkog pristupa oglasnoj ploči. Iz toga proizlazi da čak i u slučajevima kad stranka povremeno obilazi oglasnu ploču nema nikakve garancije da će uočiti poziv prije skidanja s oglasne ploče. Nadalje, u slučaju da poziv uopće nije istaknut na oglasnoj ploči, stranka nema nikakvih mogućnosti da dokaže da poziva nije bilo tj. da nije valjano dostavljen, te da joj je na taj način uskraćeno sudjelovanje u postupku. Općepoznata je činjenica da su razmjeri nezakonite gradnje u Republici Hrvatskoj masovni te da je s time povezan iznimno velik broj zahtjeva za ozakonjenje koji su podneseni nadležnim upravnim tijelima. U povodu tih zahtjeva vodi se i vodit će se iznimno velik broj postupaka. Također je općepoznata činjenica da stanje zemljišnih knjiga često ne pruža točne podatke o nositeljima stvarnih prava na nekretninama. Stoga je u okviru postupaka ozakonjenja zgrada osnovano očekivati velike poteškoće pa i nemogućnost utvrđivanja identiteta svih osoba koje bi mogle biti zainteresirane za postupak ozakonjenja svake pojedine (tuđe) zgrade i za sudjelovanje u svakom od tih postupaka.

Dakle, činjenica da objektivno nije moguće utvrditi identitet svih osoba potencijalno zainteresiranih za svaki pojedini postupak ozakonjenja, sama je po sebi izvoriste realnih ograničenja za zakonodavca.

U nedostatku jasno definiranog pojma stranke neosporno je da adresati pravne norme ne mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze te predvidjeti posljedice svojeg ponašanja ako pravna norma nije dovoljno određena i precizna. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava i ključan je za postanak i održanje legitimiteta pravnog poretka. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme nije samo semantički zahtjev koji traži da se odnos između njezina adresanata i adresata odvija uz što manje komunikacijske neodređenosti. Ti su zahtjevi temeljna mjerila za normativnu regulaciju svih slučajeva u kojima odgovor na pitanje iznalaženja i tumačenja mjerodavnog prava ne bi bio jednoznačan. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze kako bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje.

Stranka podnošenjem zahtjeva postaje i pristojbeni obveznik te je plaća sukladno čl. 2 st. 1 i čl. 3 st. 1 Zakona o upravnim pristojbama. Pristojbu stranka plaća sukladno tarifi upravnih pristojbi.

Nadalje, važno je i istaknuti kako stranka može imati i zastupnika ili opunomoćenika koji će je zastupati. S obzirom na to da u upravnom postupku ishodenje rješenja o izvedenom stanju sudjeluju i stranke koje se trenutačno ne nalaze u Republici Hrvatskoj. Naime, najčešće je riječ o hrvatskim državljanima koji privremeno rade u inozemstvu ili o državljanima Republike Slovenije ili Bosne i Hercegovine. Ako stranke ne odredi opunomoćenika za primanje pismena, voditelj postupka dužan je zahtjev odbaciti. U postupku rješavanja zahtjeva, a prije donošenje rješenja o izvedenom stanju, sukladno Zakon o postupanju se nezakonito izgrađenim zgradama, mjerodavno je tijelo obvezno omogućiti stranci uvid u spis predmeta radi njezina izjašnjavanja. Treba naglasiti da se obveza odnosi na podnositelja zahtjeva za donošenje rješenja vlasnicima i nositeljima drugih stvarnih prava na čestici na kojoj se nalazi nezakonito izgrađena zgrada, vlasnicima i nositeljima drugih stvarnih prava koji neposredno graniče s česticom na kojoj je nezakonito izgrađena zgrada te jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave na čijem se području nalazi predmetna nezakonita zgrada.

3.3. Neka sporna pitanja u primjeni Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama

U primjeni predmetnog Zakona pojavili su se i neka sporna pitanja, odnosno različitosti u tumačenju predmetnih odredbi. Primjerice; kako se može znati da je kuća legalna? Što se smatra dokazom da je zgrada postojeća, zakonita odnosno legalna? Prije odgovara na postavljeno pitanje podsjećam da je pravo građenja ograničeno, prije svega, zahtjevom za upravnim dozvolama koje treba ishoditi prije samog čina gradnje. Najvažnija je sigurno dozvola za gradnju: ne samo po svom kvantitativnom opsegu, nego i zato što ima najveću simboličku vrijednost. S vremenom su se uz dozvolu za gradnju pojavile neke druge dozvole za korištenje zemljišta. One nisu brojčano tako značajne niti su jednako amblematične, ali nisu nevažne posebno zato što se često bave provedbom suvremenih aspekata prava urbanizma kao što su zaštita baštine i okoliša. Stoga sam mišljena kako dokaz da je zgrada postojeća odnosno zakonita jesu svi akti izdani za građenje, uporabu ili ozakonjenje to jest 'legalizaciju' zgrade izdani na temelju trenutno ili ranije važećih zakona kojima se uređuje upravno područje gradnje te akti i dokumenti propisani Zakonom o prostornom uređenju i gradnji kojima se nezakonito izgrađena zgrada izjednačava sa postojećom, zakonito izgrađenom zgradom. To su posebice: *akti za građenje*: građevinska dozvola, rješenje o uvjetima građenja, potvrda glavnog projekta, rješenje za građenje, građevna dozvola, lokacijska dozvola kojom se dozvoljava građenje, građevna dozvola za jednostavne građevine, rješenje o uvjetima uređenja prostora, rješenje kojim se odobrava građenje; *akti za uporabu*: uporabna dozvola, završno izvješće nadzornog inženjera, uvjerenje za uporabu, potvrda upravnog tijela nadležnog za poslove graditeljstva da se za uporabu građevine ne izdaje akt za uporabu, dozvola za upotrebu; *akti za ozakonjenje (legalizaciju)*: rješenje o izvedenom stanju (izdano na temelju Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, rješenje o izvedenom stanju (izdano na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji), potvrda izvedenog stanja; *akti i dokumenti kojima se nezakonito izgrađena zgrada izjednačava sa zakonito izgrađenom zgradom*. I to, uvjerenje katastarskog ureda, odnosno Središnjeg ureda Državne geodetske uprave iz članka 330 stavka 2 Zakona o prostornom uređenju i gradnji da je zgrada izgrađena do 15. veljače 1968. godine; uvjerenje upravnog tijela nadležnog za poslove graditeljstva iz članka 330 stavka 3 Zakona o prostornom uređenju i gradnji da je zgrada izgrađena do 15. veljače 1968. godine; dokumenti iz članka 332 stavka 1 Zakona o prostornom uređenju i gradnji (projekt prema kojemu je građena ili snimka postojećeg stanja građevine, preslika katastarskog plana s ucrtanom građevinom ili geodetski situacijski nacrt stvarnog stanja (situaciju) za izgrađenu građevinu na građevnoj čestici i dokaz da je građenje, odnosno rekonstrukcija građevine provedena u sklopu projekta obnove ratom oštećenih ili porušenih kuća Ministarstva za javne radove, obnovu i graditeljstvo ili Ministarstva kulture (ugovor o obnovi, akt tijela državne vlasti, zapisnik o primopredaji građevine i drugo). Nadalje, dokumenti iz članka 332 stavka 2 Zakona o prostornom uređenju i gradnji (potvrda da je građevinska dozvola ili drugi odgovarajući akt uništen ili da je nedostupan uslijed prirodne nepogode, ratnih i drugih razaranja, djelovanja ili događaja, snimka postojećeg stanja građevine i preslika katastarskog plana s ucrtanom građevinom ili geodetski situacijski nacrt stvarnog stanja (situacija) za izgrađenu građevinu na građevnoj čestici); dokumenti iz članka 332 stavka 3 Zakona o prostornom uređenju i gradnji (snimka postojećeg stanja, preslika katastarskog plana s ucrtanom građevinom ili geodetski situacijski nacrt stvarnog stanja (situacija) za izgrađenu građevinu na građevnoj čestici i dokaz da je građevina kupljena u svrhu stambenog zbrinjavanja u smislu Zakona o područjima posebne državne skrbi).

Nadalje se otvorilo pitanje, da li je izgrađenost parcele u postupku legalizacije prema Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama jedan od uvjeta legalizacije. Držim kako je predmetni Zakon sasvim jasan u ovom pogledu. Istim je propisano da se mogu ozakoniti nezakonito izgrađene zgrade koje su izgrađene u skladu s prostornim planom koji važi na dan stupanja na snagu Zakona, odnosno na dan podnošenja zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju ili na dan donošenja rješenja o izvedenom stanju ako je to povoljnije za podnositelja zahtjeva te nezakonito izgrađene zgrade koje su izgrađene protivno prostornom planu, ako njihovo ozakonjenje nije isključeno predmetnim Zakona, da nisu u koridoru energetske infrastrukture, van građevinskog područja unutar nacionalnog parka ili parka prirode itd. Sasvim je razvidno da je mjerodavan uvjet za legalizaciju prostorni plan koji je važio na dan: stupanja Zakona o postupanju s nezakonito sagrađenim zgradama, podnošenja zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju, te donošenja rješenja o izvedenom stanju.

Isto tako, što ako je za građevinu pribavljena građevinska dozvola, ali je pri izvođenju radova odstupljeno od iste u vanjskim dimenzijama, primjerice proširena je i produžena za 2,00 m. Koji je dio potrebno legalizirati prošireni ili cijelu građevinu? Podsjećam da Zakon o prostornom uređenju i gradnji propisuje da u slučaju kada je tijekom građenja odstupljeno od akta za građenje, a odstupanje je takvo da se smatra da je zgrada izgrađena bez akta za građenje, naknada se plaća za obujam cijele zgrade. Prema spomenutoj odredbi Zakona o prostornom uređenju i gradnji smatra se da je građevina izgrađena bez akta za građenje ako je izgrađena tako da je vanjska tlocrtna površina građevine, mjerena kao tlocrtna projekcija najistaknutijih dijelova građevine veća od maksimalno dozvoljene, i/ili nije poštivana propisana udaljenost obveznoga građevinskog pravca, odnosno regulacijskog pravca, i/ili je građevina smještena na manjoj udaljenosti od granice građevne čestice i/ili druge građevine od najmanje udaljenosti dozvoljene dokumentom prostornog uređenja i/ili je broj etaža izgrađen veći od dozvoljenog. U konkretnom je slučaju građevina u vanjskim gabaritima veća od dopuštene te se shodno tome naknada plaća za cijelu građevinu. Komunalni i vodni doprinos plaćaju se za razliku kubika. Zato smatram kako nema nikakve dvojbe da se legalnom može smatrati samo ona građevina koja je u cijelosti građena u skladu s odobrenjem.

Također, da li su građevine koje su po naravi benzinske pumpe također predmetom legalizacije, te da li je u tom slučaju za benzinske pumpe potrebno podnositi Zahtjev za donošenje rješenja o izvedenom stanju? U ovom slučaju potrebno se, također, osvrnuti na Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama koji propisuje da se nezakonito izgrađena zgrada ne može ozakoniti ako se nalazi na području koje je prostornim planom koji važi na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, odnosno na dan podnošenja zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju ili na dan donošenja rješenja o izvedenom stanju, ako je to povoljnije za podnositelja zahtjeva, određeno kao: površine javne i društvene namjene unutar građevinskih područja naselja za sadržaje upravnih, socijalnih, zdravstvenih, predškolskih, obrazovnih (osnovno, srednjoškolsko, visoko obrazovanje), komunalnih, sportskih, kulturnih i vjerskih funkcija, osim nezakonito izgrađene zgrade na tim površinama koje su u skladu s tom namjenom. Mišljenja sam kako je jedini način da se spomenuta građevina legalizira je prenamjena prostornog plana. Naravno, da iako se nalazi na navedenom području, a izgrađena je do 15. veljače 1968. godine, smatraju se legalnim i ne podliježu obvezi legalizacije.

Može li se legalizirati kuća uništena ratom koja nije obnovljena? Nažalost, Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama ne odnosi se na ruševine, niti uništene ratom, nego isključivo i

jedino na zgrade koje u naravi postoje. Odluku o tome je li neka zgrada oštećena u ratu ruševina ili zgrada treba uz uvažavanje pravila struke, donijeti upravno tijelo koje provodi postupak legalizacije. Tako da ova kategorija ne podliježe odredbama predmetnog Zakona, već je za izgradnu istog potrebno u redovnom postupku ishodovati građevinsku dozvolu.

U kojim je slučajevima potrebna legalizacija bespravno zatvorene lođe odnosno balkona? Lođa odnosno balkon koji je ostakljen ili na neki drugi način zatvoren a da je pri tome zadržao funkciju balkona odnosno lođe ne ozakonjuje se. Navedeni čin može biti u suprotnosti s konzervatorskim pravilima u slučaju da je zgrada pod zaštitom, a može izazvati i spor radi zaštite autorskih prava projektanta fasade što se može procesuirati primjenom zakona koji reguliraju navedena dva područja. Lođa odnosno balkon koji su zatvaranjem izgubili prvobitnu funkciju, na kojima je djelomično ili u potpunosti uklonjen zid zgrade i izvršeni drugi zahvati radi promjene namjene podliježu obvezi.

Također se nametnulo pitanje što se smatra završenom zgradom? Prve dvije etaže potpuno su završene a potkrovlje još nije. Može li se stan u potkrovlju završiti u okviru ozakonjenih gabarita te staviti fasada? Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama definira završenu zgradu, odnosno završeni dio zgrade kao zgradu, odnosno njezin dio na kojoj su izvedeni svi građevinski i drugi radovi (pripremni, zemljani, konstruktorski, instalaterski, završni, te ugradnja građevnih proizvoda, postrojenja ili opreme) sa ili bez izvedene fasade. Isti Zakon nadalje definira da se nezavršena zgrada, odnosno nezavršeni dio zgrade stambene namjene, poslovne namjene koja nije proizvodna ili namijenjena za obavljanje isključivo poljoprivredne djelatnosti, za koju je doneseno rješenje o izvedenom stanju može bez lokacijske dozvole, odnosno rješenja o uvjetima građenja završiti u okviru ozakonjenih gabarita te se na istoj može izvesti fasada te ravni, kosi ili zaobljeni krov bez nadozida. Zato sam mišljenja kako za završetak zgrade, odnosno dijela zgrade druge namjene je potrebno u skladu s posebnim zakonom ishoditi rješenje o uvjetima građenja, odnosno lokacijsku dozvolu.

Kako legalizirati potporne zidove na parceli za koje je izdano Rješenje za rušenje, a ne služe neposredno za uporabu zgrade? Potporni zidovi nisu zgrade, pa se na njih Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama ne odnosi. Iznimka je propisana člankom 3 koji u stavku 3 izričito kaže da se „silos, vodosprema, septička jama, bazen, potporni zid i druga građevina koja neposredno služi za uporabu nezakonito izgrađene zgrade, odnosno postojeće zgrade ili odvijanje tehnološkog procesa u zgradi smatra njezinim sastavnim dijelom i ozakonjuje se zajedno sa zgradom, odnosno sukladno ovom Zakonu“.

Pod kojim se uvjetima može legalizirati kuća izgrađena na međi? Naime konkretna zgrada, koju je potrebno legalizirati, se nalazi na međi sa drugom građevnom česticom na kojoj se također nalazi nezakonita zgrada. Da li se u takvom slučaju (ako se na susjednoj čestici već nalazi zgrada) smatra da je susjedna čestica planirana za građenje? Naravno da se nezakonito izgrađena zgrada ne može ozakoniti ako je izgrađena na međi sa drugom građevnom česticom planiranom za građenje zgrade ako na pročelju koje se nalazi na međi ima otvor (prozor, vrata, otvor za prozračivanje, balkon, lođu i sl) ili istak koji prelazi na drugu građevnu česticu. Ipak držim kako je u navedenom slučaju ozakonjenje ipak moguće, ako se otvor zatvori, odnosno istak ukloni. Ozakonjenje je moguće i u slučaju ako susjedno zemljište nije planirano za građenje zgrade (primjerice planirano je za gradnju ceste ili druge javne površine, uređenje zelenih površina, nije u građevinskom području i sl) ili ako je na susjednoj građevnoj čestici već izgrađena zgrada koja nije prislonjena na istu među.

Pitanje utvrđivanja položaja nezakonito izgrađene zgrade u odnosu na među i utvrđenja ima li ista otvor na pročelju koji je na međi ili istak koji prelazi na drugu građevnu česticu u postupku donošenja rješenja o izvedenom stanju, predmetnim je Zakonom uređeno ovisno o tome je li uz zahtjev za donošenje toga rješenja priložen geodetski snimak izvedenog stanja nezakonito izgrađene zgrade ili kopija katastarskog plana. U slučaju u kojem je uz zahtjev priložen geodetski snimak izvedenog stanja nezakonito izgrađene zgrade, smještaj te zgrade utvrđuje se u odnosu na međe zemljišta koje su na toj snimci označene, a koje predstavljaju međe u naravi i međe evidentirane na digitalnoj ortofoto karti u mjerilu 1:5000 izrađenoj na temelju aerofotogrametrijskog snimanja Republike Hrvatske započetog 21. lipnja 2011. (DOF5/2011) koja, prema propisima koji uređuju državnu izmjeru i katastar nekretnina, predstavlja službenu evidenciju Državne geodetske uprave. Mišljenja sam da u slučaju u kojem je uz zahtjev priložena kopija katastarskog plana, a koja se prilaže samo u onim slučajevima ako je nezakonito izgrađena zgrada evidentirana na katastarskom planu, položaj te zgrade utvrđuje se sukladno toj kopiji.

4. Zaključak

Pravo građenja, obilježava pravo vlasništva, zapravo je ograničeno, prije svega, zahtjevom za upravnim dozvolama koje treba ishoditi prije samog čina gradnje. Najvažnija je sigurno dozvola za gradnju: ne samo po svom kvantitativnom opsegu, nego i zato što ima najveću simboličku vrijednost. Kako je riječ o mehanizmu s kojim većina ljudi dolazi u doticaj barem jednom u životu i koji utječe na njihov svakodnevni život, a uglavnom se percipira dosta rigidno, može se reći da je riječ o upravnom aktu koji je dobro poznat.

S vremenom su se uz dozvolu za gradnju pojavile neke druge dozvole za korištenje zemljišta. One nisu brojčano tako značajne niti su jednako amblematične, ali nisu nevažne posebno zato što se često bave provedbom suvremenih aspekata prava urbanizma kao što su zaštita baštine i okoliša. Vrijedi se zapitati koliko su učinkoviti urbanistički propisi koje im je područje primjene i koji su mehanizmi, jer se pokazalo da postoji velika stopa kršenja propisa. Izgleda da se dozvole za korištenje zemljišta, kojima je svrha podsjetiti građane na poštivanje urbanističkih propisa (a istodobno preciziraju i njihov sadržaj), zaobilaze u visokom postotku. Zato je korisno napraviti inventar mjera na koje se oslanja pravo urbanizma u svrhu učinkovite provedbe propisa.

Odabir modela po kojem će zakonodavac urediti pitanje bespravne gradnje temelji se na načelu svrsishodnosti koje je imanentno općim, socijalnim, gospodarskim, financijskim i drugim politikama države. Zakonodavac je nedvojbeno ovlašten propisati i uvjete i kvalifikacije za nezakonito sagrađene objekte.³⁰ Ti su uvjeti u neposrednoj vezi s legalizacijom, uz koju je vezan i sustav nadzora.

Analiziranjem pojma bespravne i nezakonite gradnje uvidjeli smo da se problem provlači našim društvom posljednjih pedeset godina. Slijedom toga taj se problem pokušavao riješiti raznim zakonskim rješenjima kojima se omogućavalo ozakonjenje bespravne i nezakonite gradnje. Osim

³⁰ „Objekt“ je građevina koja predstavlja fizičku, tehničko-tehnološku ili biotehničku cjelinu na svim instalacijama, postrojenjima i opremom, odnosno same instalacije, postrojenja i oprema koja se ugrađuje u objekta ili samostalno izvodi (zgrada svih vrsta, vodoprivredni i energetske objekti, objekti komunalne infrastrukture, industrijski, poljoprivredni i drugi privredni objekti, javne zelene površine, groblja, skloništa i dr).

opće legalizacije, koja je obuhvatila sve građevine izgrađene do 15. veljače 1968, svi naknadni zakonski propisi bili su vrlo teško provedivi u praksi.

Donošenjem različitih zakonskih rješenja za nezakonite graditelje Republika Hrvatska pokazuje postojanje svijesti o problemu bespravne i nezakonite gradnje. Zasigurno je iskustvo opće legalizacije 15. veljače 1968. mnogima bio dodatni poticaj da se upuste u bespravnu i nelegalnu gradnju te dodatno pojačaju ekspanziju bespravne gradnje, što je ograničavalo zakonodavca u donošenju kvalitetnog zakona za ozakonjenje. Nažalost, „različiti instituti“ tzv. „legalizacije“ zgrada izgrađenih bez, odnosno protivno aktu nadležnog tijela na temelju kojega se može pristupiti građenju ipak u praksi nije u dovoljnoj mjeri afirmirao nužnost rješavanja problema zbog kojih je ustanovljen. Praćenjem primjene važećeg Zakona uočeno je da na učinkovitost procesa bitno utječe prvenstveno stanje prostorno planske dokumentacije, neriješenost imovinsko pravnih odnosa, zahtjevnost u postupanju nadležnih tijela i sl.

U zadnjih desetak godine, više nego ikada prije, dolazi do izražaja kumulativni efekt više desetljeća starog nedovoljno efikasnog suzbijanja nezakonite gradnje građevina i to ponajviše zgrada. U društvenoj percepciji ovaj je efekt posebno pojačan afirmacijom privatnog vlasništva kao temelja društveno-ekonomskih odnosa. Neodrživost stanja izazvano nezakonitom gradnjom posebno je potencirano činjenicom da postoji veliki broj nezakonitih zgrada za koje su donesena rješenja o uklanjanju, a čije je izvršenje evidentno nemoguće te činjenicom da za nezakonite zgrade nisu plaćeni dužni doprinosi, a što je na štetu svih građana koji su gradili u skladu s zakonom i zajednice u cjelini.

Republika Hrvatska pokušava zaključiti pitanje legalizacije Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. S obzirom na navedena i druga pitanja koja se uređuju predmetnim Zakonom posljedice donošenja Zakona su: ozakonjenjem dosadašnje nezakonite zgrade uključuju se u pravni sustav, evidentiraju u katastarskom operatu i upisuju u zemljišne knjige što će rezultirati usklađivanjem stanja u registrima sa stanjem u naravi, pojednostavljenjem postupka ozakonjenja postojećih zgrada koje služe za obavljanje poljoprivrednih djelatnosti (posebice je riječ o obiteljskim gospodarstvima) omogućuje se ostvarenje nužnog preduvjeta legalnosti za podnošenje zahtjeva za poticaje i sredstva pretprijetnih fondova Europske unije, smanjenjem zahtjeva u odnosu na rješavanje imovinsko pravnih odnosa i dokazivanja ispunjavanja većine bitnih zahtjeva za građevinu u postupku ozakonjenja, omogućava se bitno brže sređivanje stanja u vezi nezakonite gradnje, pojednostavljuje se i ubrzava postupak izrade i donošenja prostornih planova lokalne i područne razine stvaranjem baze evidentiranih nezakonitih građevina i provedenih postupaka ozakonjenja, smanjuje se pritisak na izmjene i dopune prostornih planova zbog nezakonitih građevina i prostornih cjelina, jačanje uloge i odgovornosti županija, općina i gradova u procesu rješavanja zatečene nezakonite gradnje, a time i u uređenju i zaštiti zaštićenih prirodnih vrijednosti, omogućuje se da građevinska inspekcija učinkovitije nadzire novu i zakonitu gradnju, korištenjem dijela prihoda ostvarenih od naknada za zadržavanje nezakonitih zgrada u prostoru na lokalnoj razini osigurat će se poboljšanje infrastrukturne opremljenosti naselja prema programu kojeg donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, ulaganjem ostvarenih prihoda od naknada za zadržavanje nezakonitih zgrada, obzirom na namjenu tih prihoda, poboljšati će se infrastrukturno nedovoljno opremljena i/ili neopremljena naselja, poboljšati će se katastar nekretnina u funkciji racionalnog upravljanja zemljištem i povećati će se energetska učinkovitost zgrada.

Budući da se uslijed dugogodišnjeg nedostatka sustavnog praćenja i evidentiranja nezakonitih zgrada ne raspolaže s točnim podacima, to je, između ostalog, rezultiralo neažurnošću katastarskog operata i zemljišnih knjiga koje danas nisu prikaz stvarnog stanja. Time je velik broj nezakonitih obiteljskih kuća i domaćinstava isključen iz mogućnosti prometovanja nekretninama ili obavljanja gospodarske djelatnosti u takvim zgradama, a vlasnici postojećih nezakonitih poljoprivrednih zgrada isključeni od mogućnosti korištenja sredstava pretpriступnih fondova.

Isto tako, za protivnike donošenja Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama zakonodavac je u stvarnosti odlučio ozakoniti protupravno ponašanje građana. Drži se da je riječ o nagradi kojom će se potaknuti bespravna i nezakonita gradnja. Uzimajući u obzir njihove argumente, međutim bespravna i nezakonita gradnja je puno dublji i kompleksniji problem našeg društva.

Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama te izdavanje rješenja o izvedenom stanju samo je prvi korak ka njegovu rješavanju. Arhitekti, urbanisti, građevinari, a dijelom i pravnici, u najvećem su broju negativno reagirali na donošenje Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. Ponajviše su se negativno izrazili o problematici trajnog uništavanja prostora te sigurnosti takvih zgrada.³¹ Isto tako smatraju da se bespravnim graditeljima koji su izgradili bespravne zgrade u područjima izvan građevinskog dijela, u zaštićenim dijelovima, ne bi smjelo dozvoliti ozakonjenje. Pravnici su prigovor najviše usmjerili prema članku Zakona u kojem se ne uvjetuje dokazivanje pravnog interesa. Svi se slažu da se predmetnim Zakonom ide na ruku bespravnim graditeljima te kako su zapravo „nagrađeni“ za svoje nezakonito ponašanje, posebno u odnosu na „poštene graditelje“. U tom smislu, neprekidno se nameće pitanje je li zakonska odredba doista nužna u svjetlu demokratskog razvitka hrvatskog društva, te postoji li opravdanje za nejednako postupanje prema sudionicima legalizacije bespravno sagrađenih objekata. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama ostavlja dojam opće legalizacije, dok s aspekta ustavne jednakosti nije dobra poruka da investitor koji sada podnosi zahtjev za legalizaciju ima drugačiji tretman od onoga koji je u isto vrijeme gradio legalno.

Ne smijemo zaboraviti da za enormni broj nelegalnih objekata uz graditelja apsolutno i država snosi svoju odgovornost jer je to i samim pasivnim ponašanjem i nereagiranjem dopuštala. Naime, svaki nelegalni objekt je bez ikakvih posebnih problema desetljećima priključivan na svu infrastrukturu (struja, plin, voda, kanalizacija itd). Javnopravna tijela su tim objektima dodijelili kućne brojeve, izdali stanarima osobne iskaznice i druge dokumente, za sve te objekte uredno ispostavljali i naplaćivali komunalnu i vodnu naknadu, poreze, prireze itd. Najveći dio tih objekata praktično je legaliziran, osim na formalan način da se naplate kazne i davanja. Postupkom legalizacije stanje vlasništva parcele i dalje ostaje neriješeno, tako da cilj ove legalizacije nije da konačno uredi od institucija zapušteno zemljišno stanje.

Ipak, Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama značajno pridonosi i punjenju državnog proračuna i proračuna lokalne (regionalne) samouprave. Priljev novca kreće od upravne pristojbe u iznosu od 70 kuna koja se pojedinačno plaća u državnim biljezima te prema procjeni ukupno iznosi više od 54 milijuna kuna. Budući, da smo utvrdili, da je do 30. lipnja 2013. podnesena 822 335 zahtjeva za ishodenje rješenja o izvedenom stanju, radi se o značajnim sredstvima. Priljev novca se nastavlja obvezom plaćanja naknade za zadržavanje nezakonito

³¹ Spomenuto se odnosi na članke Zakona vezane za obveznu dokumentaciju.

izgrađene zgrade koja ovisi o parametrima zgrade, što je regulirano Uredbom o naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru, uz napomenu da naknada ne može biti manja od 500 kuna.³² Broj pojedinačnih zahtjeva od 822 335 kazuje o značajnom priljevu novca na račun državnog proračuna te na račune lokalne (regionalne) samouprave. Smatram da se odlukom zakonodavca da se uvede obveza plaćanja naknade za zadržavanje nezakonite zgrade u prostoru bespravni graditelji ipak na neki način sankcioniraju. U odnosu na iznos jedinične cijene kubnog metra komunalnog doprinosa lokalna (regionalna) samouprava odlukama predstavničkih tijela značajno je snizila cijenu sve do simboličnih iznosa od jedne kune. Držimo da se donošenjem takvih odluka ipak učinila nepravda legalnim graditeljima koji su za kubični metar plaćali višestruko veće iznose, i to u prosjeku više od sto kuna. Lokalna samouprava bi trebala primijeniti pravilo da se svakom rješenju o iznosu obračuna komunalnog doprinosa pristupi individualno te da se uzme u obzir koliko je sam bespravni graditelj sudjelovao u izgradnji komunalne infrastrukture. Spomenuto proizlazi iz izjava bespravnih graditelja i isprava iz kojih je vidljivo da su stvarno sudjelovali u izgradnji komunalne infrastrukture, ali samo u dijelovima koji se odnose na izgradnju vodovoda, vodova za distribuciju električne struje, izgradnju pristupnih cesta te eventualno odvodnju otpadnih voda putem raznih samodoprinosa. Međutim, oni nisu sudjelovali u izgradnji dječjih vrtića, osnovnih škola, javnih parkova, groblja, centra za prikupljanje komunalnog otpada, što također ulazi u komunalnu infrastrukturu i jednako je vitalno za lokalnu samoupravu i njezino stalno naseljeno stanovništvo. To je naročito vidljivo na jadranskoj obali gdje bespravna gradnja obuhvaća gradnju apartmana i kuća za odmor.

Ipak, donijevši Zakon, zakonodavac je postavio kvalitetne temelje za sprečavanje budućih pokušaja bespravne gradnje. Da je tako, vidljivo je iz čl. 2 predmetnog Zakona s naglaskom na ortofoto-snimci stvarnog stanja cijele države i datumu snimanja. Svaki budući pokušaj bespravne i nezakonite gradnje uz pojačani nadzor građevinske inspekcije i komunalnih redara, brže rješavanje postupka izdavanja građevinskih dozvola kao i određivanje novog snimanja cijelog teritorija iz zraka daje razloga vjerovati da će bespravna gradnja kao ponašanje cijelog društva u većini slučajeva postati jedna ružna prošlost Hrvatske. Novim Zakonom o prostornom uređenju i gradnji građevinska inspekcija postat će operativnija, komunalni redari dobit će veće i efektivnije ovlasti. Novčane sankcije za bespravne graditelje daleko su veće od dosadašnjih.

Summary

This paper investigates issues of spatial planning, construction and procedures for illegally constructed buildings. It focuses on the legal framework of the Act on Procedures regarding Illegally Constructed Buildings, while taking into account the legal consequences of legalization, as well as the failure to legalize buildings. Existing uncertainties and ambiguities of the regulations in question are also dealt with.

³² Prema predviđanjima ministrice Mrak-Taritaš, riječ je o iznosu između jedne i dviju milijardi kuna. Način uporabe određen je čl. 31 st. 1, 2 i 3 Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. U državni proračun odlazi pedeset posto iznosa naknade, a drugih pedeset posto ostaje lokalnoj samoupravi. Značajna sredstva prelit će se u proračune lokalnih samouprava iz komunalnog i vodnog doprinosa, koje je podnositelj zahtjeva dužan platiti nakon ozakonjenja u iznosu ovisnom o veličini zgrade. O jediničnoj cijeni kubnog metra komunalnog doprinosa odlučuje isključivo predstavničko tijelo lokalne samouprave.