

Ana Mrak-Taritaš, dipl.ing.arh.
Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja

NOVINE U PROPISIMA O PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI

1. UVOD

Upravno područje prostornog uređenja, zajedno s upravnim područjem graditeljstva, danas je uređeno Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, br. 76/2007, 38/2009, 55/2011, 90/2011, 50/2012 i 55/2012), Zakonom o arhitektonskim i inženjerskim poslovima i djelatnostima u prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, br. 152/2008, 49/2011 i 25/2013), Zakonom o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja (Narodne novine, br. 69/2009, 128/2010, 136/2012 i 76/2013), Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine, broj 86/2012), nizom posebnih zakona kojima se uređuju različita druga posebna područja i velikim brojem podzakonskih propisa donesenih na temelju tih zakona.

Prema danas važećem Zakonu o prostornom uređenju i gradnji prostornim uređenjem trebaju se ostvarivati pretpostavke za unaprjeđenje gospodarskih, društvenih, prirodnih, kulturnih i ekoloških polazišta održivog razvitka u prostoru Republike Hrvatske kao osobito vrijednom i ograničenom nacionalnom dobru te drugi važni ciljevi propisani tim Zakonom i dokumentima koji se donose na temelju tog Zakona. U tom smislu posebice valja istaknuti osnovni cilj prostornog uređenja, a taj je ostvarenje ravnomjernog prostornog razvoja usklađenog s gospodarskim, društvenim i okolišnim polazištima, uravnoteženje regionalnih razvojnih procesa i s njima povezanih zahvata u prostoru i različitih potreba i interesa korisnika prostora, na način kojim se osigurava: prostorna održivost u odnosu na racionalno korištenje i očuvanje kapaciteta prostora na kopnu, moru i u podmorju u svrhu učinkovite zaštite prostora, povezivanje teritorija Države s europskim prostornim sustavima, njegovanje i razvijanje regionalnih prostornih osobitosti, međusobno usklađen i dopunjujući razmještaj različitih ljudskih djelatnosti i aktivnosti u prostoru radi funkcionalnog i skladnog razvoja zajednice uz zaštitu integralnih vrijednosti prostora, razumno korištenje i zaštita prirodnih dobara, očuvanje bioraznolikosti, zaštita okoliša i prevencija od rizika onečišćenja, zaštita kulturnih dobara i vrijednosti, dobro organizirana raspodjela i uređenje građevinskog zemljišta, kvalitetan i human razvoj gradskih i ruralnih naselja te siguran, zdrav, društveno funkcionalan životni i radni okoliš, cjelovitost vrijednih obalnih ekosustava i kakvoća mora za kupanje i rekreaciju, kvaliteta i ljepota izgrađenog okoliša, osobito u obalnom području uz zaštitu užeg obalnog pojasa od građenja, odgovarajući prometni sustav, osobito javni prijevoz i nemotorizirani promet, opskrba, funkcionalna pristupačnost i uporaba usluga i građevina za potrebe različitih skupina stanovništva, osobito djece, starijih ljudi i osoba smanjenih sposobnosti i pokretljivosti, kvaliteta uređenja ugostiteljsko-turističkih područja na obalnom i kopnenom području, pogodne poslovne uvjete za

razvoj gospodarstva, te nacionalna sigurnost i obrana Države te zaštita od prirodnih i drugih nesreća.

Takva uloga i ciljevi prostornog uređenja su nesumnjivo suvremeni i ciljno racionalni te time dobri, kako za društvo u cjelini, tako i za svakog pojedinca. Osim toga, neke postavke sustava prostornog uređenja iz ovoga Zakona kao i određeni njegovi instituti, pojedinačno i načelno uzevši, predstavljaju dobra rješenja koja teže ostvarivanju spomenute uloge i ciljeva propisanih tim Zakonom. To se, prije svega, odnosi na: integralni sustav prostornog i urbanističkog planiranja u oba njegova vida i druga načela na kojima se sustav temelji, subjekte koji aktivno sudjeluju u tom sustavu te na njihove uloge u tom sustavu, podjelu prostora Republike Hrvatske na tri razine (državnu, regionalnu i lokalnu), podjelu prostora jedinice lokalne samouprave na građevinsko područje i područje izvan građevinskog područja, građevinskog područja na građevinsko područje naselja, izdvojeni dio građevinskog područja naselja i izdvojeno građevinsko područje izvan naselja, te tih područja na izgrađeni i neizgrađeni dio, odnosno na uređeni i neuređeni dio, prostorne planove kao osnovne instrumente provedbe politike prostornog uređenja koji imaju snagu i pravnu prirodu podzakonskog propisa, te na subordinaciju tih planova Zakonu i planova niže razine, odnosno užeg obuhvata planovima više razine, odnosno šireg obuhvata, postupak izrade i donošenja prostornih planova i javnu raspravu kao uvjet za njihovo donošenje, slučajeve u kojima je obvezno donošenje provedbenog urbanističkog plana (urbanističkog plana uređenja), zaštitu i propisivanje uvjeta za planiranje u zaštićenom obalnom području mora i lokacijsku dozvolu kao jedan od osnovnih instituta za provedbu prostornih planova.

Međutim, ostvarenja ovakve, inače dobro postavljene uloge prostornog uređenja i njegovih poželjnih ciljeva, zbog stanja u prostoru naslijeđenog iz prošlosti te brojnih različitih vlastitih nedostataka od kojih se najznačajniji navode u nastavku, ovaj Zakon, unatoč značajnim izmjenama i dopunama 2011. godine, na žalost nije uspio osigurati. Jasni pokazatelj toga je potreba donošenja Zakona o postupanju i uvjetima gradnje radi poticanja ulaganja u svrhu poticanja ulaganja u području gradnje do 31. prosinca 2010. godine kojim se uređuje gradnja, izdavanje akata za građenje, uporabu i uklanjanje građevina za koje se prema Zakonu o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, br. 76/2007 i 38/2009) izdaje lokacijska dozvola i potvrda glavnog projekta, te provedba upravnog i inspeksijskog nadzora s tim u vezi, činjenica da je spomenuti rok produžen do sada tri puta, kao i potreba donošenja Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine, broj 90/2011) kojim su se uređivali uvjeti, postupak i pravne posljedice uključivanja u pravni sustav nezakonito izgrađenih zgrada, a koji je ubrzo zbog neispunjavanja očekivanja zamijenjen novim Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama.

Nadalje, prema danas važećem Zakonu o prostornom uređenju i gradnji gradnjom, kao osnovnom sastavnicom graditeljstva, u smislu tog Zakona smatra se projektiranje, građenje, uporaba i uklanjanje građevina koji se obavljaju prema odredbama tog Zakona i propisa donesenih na temelju tog Zakona, te prema odredbama posebnih zakona i propisa donesenih na temelju tih zakona, hrvatskih normi i pravila struke, ako tim Zakonom nije drukčije određeno. Osnovni cilj gradnje prema tom Zakonu je promicati dobro projektiranje i građenje kojima se ostvaruju

sigurnosna, zdravstveno-ekološka i energetska svojstva građevina, te izjednačavanje prava osoba smanjene pokretljivosti, uz primjenu europskih načela i na način kojim se osigurava: sigurnost građevina i stabilnost tla na okolnom zemljištu, zaštita života i zdravlja ljudi, okoliša i prirode te kulturnih i krajobraznih vrijednosti, zaštita imovine, potrošača i drugih korisnika, energetska učinkovitost građevina, stvaranje i održavanje dobre životne sredine koja je sociološki, funkcionalno i estetski uravnotežena, sigurna i ugodna te služi potrebama svojih korisnika, održivi i racionalni životni ciklus građevina koji može stvoriti i održavati te vrijednosti, planirana i kontinuirana skrb i održavanje izgrađenih područja, te sloboda kretanja roba i usluga unutar zajedničkoga europskoga ekonomskog prostora. Ovaj cilj se prema tom Zakonu treba postizati primjenom odgovarajućih instrumenta propisanih tim Zakonom i propisima donesenim na temelju tog Zakona.

Takav obuhvat i osnovni cilj gradnje su nesumnjivo suvremeni i ciljno racionalni te time dobri, kako za društvo u cjelini, tako i za svakog pojedinca. Osim toga, neki instrumenti uređeni tim Zakonom pojedinačno i načelno uzevši, predstavljaju dobra rješenja koja teže postizanju propisanog cilja. Međutim, ovaj Zakon, unatoč značajnim izmjenama i dopunama 2011. godine, u cjelini ne uspijeva u dostatnoj mjeri osigurati očekivanja.

Poseban problem u pogledu pravne sigurnosti investitora i drugih osoba na čija se prava i/ili pravne interese utječe ili može utjecati i postupanja nadležnih tijela predstavlja potvrda glavnog projekta koja je po svojoj pravnoj prirodi („neupravni“) akt kojim se ne stječe nikakvo pravo već je samo uvjet za pristupanje građenju i koja se u slučaju njezine nezakonitosti ili poništenja lokacijske dozvole koja joj prethodi ne može poništiti. U slučaju poništenja lokacijske dozvole zbog njezine nezakonitosti upitna ostaje sudbina uporabne dozvole za građevinu izgrađenu u skladu s potvrdom glavnog projekta i pravne posljedice koje je proizvela takva uporabna dozvola. Izuzetnu pravnu nesigurnost i nerazumijevanje u pravnom prometu uzrokuju i drugi „neupravni“ akti i instituti uređeni Zakonom o prostornom uređenju i gradnji. To se posebice odnosi na uvjerenje da je građevina izgrađena do 15. veljače 1968. godine i na uvjerenje za uporabu koje se, umjesto uporabne dozvole, izdaje za građevinu izgrađenu na temelju građevinske dozvole izdane od 20. lipnja 1991. godine do dana stupanja na snagu Zakona o prostornom uređenju i gradnji, ali i na više drugih sličnih slučajeva. Također, način sudjelovanja posebnih upravnih područja u postupcima izdavanja spomenutih akata za građenje i uporabu građevina nije uređen na dobar način, a što stvara zastoje, konflikte i pravnu nesigurnost sudionika u gradnji i drugih osoba.

Opisani i drugi problemi i nedostaci posebno su potencirani činjenicom da ne postoje hijerarhijska ovlaštenja Ministarstva nadležnog za gradnju u odnosu na upravna tijela županija i gradova koja obavljaju upravne poslove u vezi s gradnjom u prvom stupnju, a koja ovlaštenja bi osigurala efikasnu zaštitu prava stranaka te ujednačenu i učinkovitu primjenu propisa na cijelom teritoriju Republike Hrvatske. Naime, prema ovlaštenjima koja spomenuto Ministarstvo, odgovorno za provedbu zakona i stanje u upravnom području gradnje, prema važećim propisima ima u odnosu na spomenuta upravna tijela, proizlazi da je njegova stvarna pozicija tek arbitrarna te da provedba zakona i stanje u predmetnom upravnom području, uglavnom ovise o dobroj volji

upravnih odjela i župana, odnosno gradonačelnika kojima su ta tijela organizacijski i stegovno u potpunosti podređena.

Analizirajući podatke o načinu postupanja i rezultatima rada građevinske inspekcije u okviru zakona koji su uređivali područje prostornog uređenja i gradnje u razdoblju od uspostave Republike Hrvatske kao samostalne države do danas, a uvažavajući i zakonska rješenja i iskustva iz bivše države te drugih država, uočene su činjenice za koje se ocjenjuje da su utjecale na sadašnje stanje u području zakonitosti i kvalitete gradnje na prostoru Republike Hrvatske. Naime, tek je od 1999. godine građevinska inspekcija ustrojena na državnoj razini u sklopu ministarstva nadležnog za poslove graditeljstva, odnosno prostornog uređenja. Do tada su nadzor nad radom građevinske inspekcije vršile županije u okviru svojih nadležnosti, odnosno Grad Zagreb, te nije postojao učinkovit nadzor Ministarstva, odnosno države nad radom županijskih građevinskih inspekcija, odnosno građevinske inspekcije Grada Zagreba.

Navedeno se ocjenjuje kao jedan od razloga za velik broj nezakonito izgrađenih građevina, uočljiv iz podatka da je do lipnja 2013. godine podneseno preko 200.000 zahtjeva za izdavanjem rješenja o izvedenom stanju prema odredbama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine, broj 86/2012).

Također se ocjenjuje da su jedan od razloga sadašnjeg stanja i nesanimirane posljedice ratnog stanja na prostoru Republike Hrvatske koje je prouzročilo veliki broj uništenih i oštećenih građevina te raseljavanje stanovništva, a koje je u jednom dijelu rezultiralo nekontroliranom individualnom gradnjom pogotovo u prigradskim prostorima velikih gradova. Tome je pridonijela i tzv., uglavnom nezakonita, "apartmanizacija" u osobito atraktivnom prostoru uz morsku obalu.

Uvažavajući činjenice utvrđene analizom današnjeg stanja u području prostornog uređenja i gradnje, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja pristupilo je izradi Nacrta prijedloga zakona o prostornom uređenju i Nacrta prijedloga zakona o gradnji koji, svaki u svom dijelu, uređuju područje prostornog uređenja, odnosno područje gradnje, umjesto sada važećeg jednog Zakona o prostornom uređenju i gradnji.

2. PROSTORNO PLANIRANJE I UREĐENJE PROSTORA

2.1. Zakon o prostornom uređenju ("Narodne novine" br. 30/94, 68/98, 61/00, 32/02, 100/04)

Vodeći računa o svim promjenama koje su se desile na ovim našim prostorima, a koje su prvenstveno bile političke i gospodarske, pokušavajući dati odgovore na bujajuću privatnu inicijativu za građenjem 1994. godine donešen je Zakon o prostornom uređenju ("Narodne novine" br. 30/94). Zakonom o prostornom uređenju se uređuje sustav prostornog uređenja, uvjeti i način izrade, donošenja i provođenja dokumenata prostornog uređenja, te nadležnost tijela državne uprave i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i uprave u provedni mjera i aktivnosti kojima se osigurava planiranje i uređivanje prostora Republike Hrvatske.

Značaj, uloga i obveza koja je Zakonom o prostornom uređenju data predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave je da gospodarenjem, zaštitom i upravljanjem prostorom ostvaruju uvjete za društveni i gospodarski razvoj, zaštitu okoliša, racionalno korištenje prirodnih i povijesnih dobara na načelima integralnog pristupa u planiranju prostora.

Nakon četverogodišnje primjene Zakona 1998. godine uslijedila je prva velika izmjena Zakona o prostornom uređenju ("Narodne novine" br. 68/98) koja je donijela značajne promjene u odnosu na prostorne planove:

- promjene u strukturi prostornih planova,
- uvođenje instituta javne rasprave,
- obveza sudjelovanja određenih subjekata u postupku izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja.

Promjena koja se odnosila na dokumente prostornog uređenja sastojala se prije svega u smanjenju broja prostornih planova, koji su bili različitih naslova, neodređenog sadržaja, cilja i djelatnosti, koje su jedinice lokalne uprave i samouprave mogle donositi ili propisivati obvezu njihovog donošenja bez stvarne potrebe. Na ovaj način nastojala se postići veća konzistentnost i učinkovitost strukture dokumenata prostornog uređenja. Promatrajući navedenu izmjenu kroz vremenski period od ovih osam godina, može se cijeliti da se je na najboljem putu ostvarenja željenog. Naime, uspostavljen je ipak jedinstveni sustav dokumenata prostornog uređenja za cijeloviti prostor Hrvatske. Ista tako uspostavljena je nova hijerarhija u dokumentima prostornog uređenja kroz obvezu da dokumenti prostornog uređenja užeg područja budu usklađeni sa dokumentima prostornog uređenja šireg područja.

Značajna je bila promjena u institutu javne rasprave koja se sastojala u uvođenju obveze provođenja javne rasprave o prijedlogu prostornog plana, te o prijedlogu izmjene, dopune i stavljanja van snage prostornog plana na jedinstveni način u cijeloj državi. Naime, donošenjem Zakona o prostornom uređenju omogućeno je da postupak javne rasprave provode županije, gradovi i općine na različite načine prema svojim statutima, ali već nakon četverogodišnje primjene pokazalo se da to treba biti regulirano na isti način u cijeloj Državi.

Isto tako po prvi put je Zakonom o prostornom uređenju propisana obaveza, odnosno dužnost sudjelovanja tijela državne uprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u izradi dokumenata prostornog uređenja osiguravanjem podataka i dokumenata iz svog djelokruga značajnih za tu izradu.

Aktivno prateći sve promjene koje se dešavaju na našim prostorima, a vodeći računa o osiguravanju održivog razvoja, racionalnog korištenja i zaštite prostora, ravnomjernog gospodarskog, društvenog i kulturnog razvoja prostora Republike Hrvatske uslijedilo je nekoliko izmjena i dopuna Zakona o prostornom uređenju i to godine 2000., 2002. i 2004. ("Narodne novine" br. 61/00, 32/02 i 100/04).

Za općine i gradove unutar zaštićenog obalnog pojasa koji predstavlja 1000 metara od obalne linije u kopno, odnosno 300 metara od obalne linije u more, te cjeloviti prostor otoka važna promjena Zakona je bila 2004. godine ("Narodne novine" br.

100/04) kada se utvrdilo navedeno zaštićeno obalno područje, a glede njegovog svrhovitog, održivog i gospodarski učinkovitog korištenja, te je slijedom predmetne izmjene Zakona donešena Uredba o uređenju i zaštiti zaštićenog obalnog područja mora ("Narodne novine" br. 128/04).

2.2. Zakon o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine" br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11 i 50/12)

Od 1. listopada 2007. godine u primjeni je Zakon o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine" br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11 i 50/12)¹ kojim se uređuje sustav prostornog uređenja i gradnja, nadležnosti tijela državne vlasti i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u upravnim i drugim postupcima, te upravni i inspekcijski nadzor. Prostornim uređenjem podržava se održivi razvitak tako da se na temelju praćenja, analize i ocjene razvoja pojedinih djelatnosti i osjetljivosti prostora, osigura kvaliteta životnog i radnog okoliša, ujednačenost standarda uređenja pojedinih područja, učinkovitost gospodarenja energijom, zemljištem i prirodnim dobrima, te očuvanje prostorne osobnosti i dugoročno zaštititi prostor kao osnova zajedničke dobrobiti i pretpostavka za lokalnu konkurentnost.

Zakon o prostornom uređenju i gradnji mijenjan je i dopunjavan do sada četiri puta. Prvi puta 2009. godine radi usklađenja sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 109/07) kojim su bila ukinuta općinska, gradska i županijska poglavarstva, a njihove ovlasti povjerene neposredno izabranim općinskim načelnicima, gradonačelnicima i županima pa je sukladno tome prava i ovlasti koja su prema Zakonu o prostornom uređenju i gradnji imala županijska, gradska, odnosno općinska poglavarstva trebalo propisati kao prava i ovlasti župana, gradonačelnika, odnosno predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

Drugom izmjenom i dopunom 2011. godine Zakon o prostornom uređenju i gradnji usklađivan je s novim Zakonom o općem upravnom postupku ("Narodne novine", br. 47/09) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010. godine radi ispunjavanja mjerila za zatvaranje poglavlja 23. „Pravosuđe i temeljna prava“ u postupku pristupanja Europskoj uniji.

Tijekom primjene navedenog Zakona i praćenja njegovih učinaka kroz brojne postupke izrade i donošenja dokumenata prostornog uređenja te obilnu prvostupanjsku i drugostupanjsku upravno-pravnu praksu izdavanja akata za provođenje tih dokumenata, izdavanja akata za građenje i uporabu građevina, postupke upravnog i inspekcijskog nadzora, upravno-sudsku praksu s tim u svezi, te kroz veliki broj predstavlki i upita fizičkih i pravnih osoba, tijela državne vlasti, lokalne i područne samouprave, uočene su određene nedorečenosti u njegovom izričaju, određene pravne praznine i odredbe koje negativno utječu na njegovu provedbu i na mogućnost provedbe pojedinih instituta drugih zakona. Primjerice Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske

¹ Donošenjem Zakona o prostornom uređenju i gradnji Hrvatska ima jedinstveni Zakon kojim je objedinjena problematika prostornog uređenja i gradnje na način da su i važni podzakonski propisi postali sastavni dio Zakona.

komunističke vladavine, Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije i dr. Također, utvrđena je potreba naknadnog, odnosno daljnjeg usklađivanja predmetnog Zakona s Direktivom 2006/123/EZ o uslugama na unutarnjem tržištu na način da se obavljanje poslova ispitivanja određenih dijelova građevina, prethodnih istraživanja bitnih za projektiranje i nostrifikacije projekata ne ograničava organizacijskim oblicima u kojima se ti poslovi mogu obavljati i potreba usklađivanja s nedavno donesenim Zakonom o zaštiti od požara. Slijedom navedenog učinjena je treća izmjena Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine", br. 90/11) koja je u primjeni od 10. kolovoza 2011.

I posljednjom izmjenom, odnosno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine", br. 50/12) koja je stupila na snagu 10. svibnja 2012., ukinuta je takozvana "*pozitivna zabilježba*" koja je unijela dosta veliku pomutnju na tržištu nekretnina.

2.3. Prijedlog novog Zakona o prostornom uređenju

Predloženim Zakonom uređuju se sljedeća pitanja:

- predmet zakona i cilj sustava prostornog uređenja;
- značenje pojmova koji se rabe u predmetnom Zakonu te propisima i aktima koji se donese na temelju tog Zakona;
- primjena i donošenje posebnih propisa u provedbi predmetnog Zakona;
- ovlaštenja ministra nadležnog za poslove prostornog uređenja u provedbi predmetnog Zakona;
- ciljevi prostornog uređenja;
- načela prostornog uređenja (načelo integralnog pristupa u prostornom planiranju, načelo uvažavanja znanstveno utvrđenih činjenica, načelo prostorne održivosti razvitka, načelo ostvarivanja i zaštite javnog i pojedinačnog interesa, načelo horizontalne integracije u zaštiti prostora, načelo vertikalne integracije i načelo javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno planiranje);
- subjekti prostornoga uređenja (osiguranje učinkovitosti i stručnosti prostornog uređenja, osiguranje međusobne usklađenost i provedbe prostornih planova, osiguranje interesa i potreba posebnih upravnih područja i gospodarstva, Hrvatski zavod za prostorni razvoj, zavod za prostorno uređenje županije, odnosno Grada Zagreba, zavod za prostorno uređenje velikog grada, povjerenstvo za ocjenu arhitektonske uspješnosti, pravne osobe i ovlašteni arhitekti);
- praćenje stanja u prostoru i području prostornog uređenja (informacijski sustav prostornog uređenja, lokacijska informacija, Uredba o informacijskom sustavu, pristup podacima o nekretninama i vlasništvu, izvješće o stanju u prostoru);
- uvjeti planiranja prostora (građevinsko područje i planiranje izvan građevinskog područja, zaštićeno obalno područje mora - planiranje u ZOP-u, određivanje građevinskih područja u prostoru ograničenja, zahvati u prostoru ograničenja, planiranje ugostiteljsko-turističke i sportske namjene);
- Strategija prostornog razvoja Republike Hrvatske (značenje Strategije, sadržaj Strategije, izrada, donošenje i objava Strategije);
- sustav prostornih planova - opća pitanja (predmet prostornih planova);

- sadržaj prostornih planova, utvrđivanje prevladavajućeg javnog interesa i kompenzacijskih uvjeta, pravna priroda prostornih planova, oblik prostornih planova, razine prostornih planova, usklađenost prostornih planova, financiranje izrade prostornih planova, dostupnost prostornih planova);
- prostorni planovi - prostorni planovi državne razine (Državni plan prostornog razvoja, prostorni plan područja posebnih obilježja, urbanistički plan uređenja državnog značaja), prostorni planovi područne (regionalne) razine (prostorni plan županije, Prostorni plan Grada Zagreba, urbanistički plan uređenja županijskog značaja), prostorni planovi lokalne razine (prostorni plan uređenja grada, odnosno općine, generalni urbanistički plan, urbanistički plan uređenja);
- postupak izrade i donošenja prostornih planova (nositelj izrade prostornog plana, odgovorni voditelj izrade nacrtu prijedloga prostornog plana, prijedlog za izradu prostornog plana, odluka o izradi prostornog plana, zahtjevi za izradu prostornog plana, stručna rješenja prostornog plana, obveza provedbe javne rasprave, prijedlog prostornog plana, objava javne rasprave, posebna obavijest o javnoj raspravi, javni uvid, javno izlaganje, način sudjelovanja sudionika u javnoj raspravi, izvješće o javnoj raspravi, ponovna javna rasprava, obavijest sudionicima javne rasprave, suglasnost ministarstva, nadležnost za donošenje prostornih planova, objava i sadržaj odluke o donošenju prostornog plana, dostava dokumenata prostornog uređenja, izmjene i dopune, te zasebno stavljanje izvan snage prostornih planova);
- provedba prostornih planova (provedba zahvata u prostoru, nadležnost za izdavanje akata za provedbu prostornih planova, pravni lijekovi, povreda službene dužnosti i dužnosti ovlaštenog arhitekta i ovlaštenog inženjera, primjena propisa u postupku izdavanja akta za provedbu prostornog plana, odluka o koncesiji prema posebnom propisu);
- instrumenti provedbe prostornih planova - lokacijska dozvola (zahvati u prostoru za koje se izdaje lokacijska dozvola, provedba zahvata u prostoru koji nisu građenje, zahtjev za izdavanje lokacijske dozvole, idejni projekt, obavijest o uvjetima za izradu idejnog projekta, utvrđivanje posebnih uvjeta, lokacijski uvjeti, stranke u postupku izdavanja lokacijske dozvole, poziv za uvid u spis predmeta, uvjeti za izdavanje lokacijske dozvole, izmjena i/ili dopuna lokacijske dozvole, vađenje lokacijske dozvole), dozvola za promjenu namjene i uporabu građevine, rješenje o utvrđivanju građevne čestice i parcelacija građevinskog zemljišta (uvjeti parcelacije, potvrda parcelacijskog elaborata);
- uređenje građevinskog zemljišta (cilj i sadržaj uređenja građevinskog zemljišta, obveza uređenja građevinskog zemljišta i investitor infrastrukture, redoslijed uređenja građevinskog zemljišta);
- imovinski instituti uređenja građevinskog zemljišta (ugovor o financiranju uređenja građevinskog zemljišta, prijenos zemljišta u vlasništvo jedinice lokalne samouprave, obveza prodaje zemljišta, pravo prvokupa);
- nadzor nad provedbom Zakona;
- prekršaj osobe koja provodi zahvat u prostoru koji nije građenje i projektanta idejnog projekta;
- prijelazne i završne odredbe (započeti postupci, lokacijska dozvola i rješenja ministarstva, obavljanje stručnih i upravnih poslova uredbe i pravilnici, dokumenti prostornog uređenja, izvješće o stanju u prostoru, zahvati u prostoru, prestanak vađenja propisa, stupanje na snagu zakona).

3. ZAKON O GRADNJI

3.1. Prikaz stanja

Kada je riječ o aktima provedbe dokumenata prostornog uređenja vrlo teško je o istima govoriti bez stalne usporedbe dva zakona i to Zakona o prostornom uređenju i gradnji i Zakona o prostornom uređenju. Naime donošenjem Zakona o prostornom uređenju 1994. god. poštivajući dosadašnju tradiciju izdavanja dozvola, ali vodeći računa o nekim novim ekonomskim i gospodarskim činbenicima uvedeno je niz novina, tako da je navjeća novina uz uspostavanje nove strukture dokumenata prostornog uređenja bila lokacijska dozvola.

Donošenjem Zakona o prostornom uređenju i gradnji značaj i uloga lokacijske dozvole ostaje nepromjenjen, ali je postupak izdavanja iste izmjenjen u želji za ubrzanjem i racionalizacijom istog. Uveden je novi akt – rješenje o uvjetima građenja čija je uloga dvojaka, naime on je u isto vrijeme akt provedbe dokumenata prostornog uređenja, te kao takav zamjenjuje lokacijsku dozvolu, ali i akt na temelju kojeg se smije pristupiti građenju određenih građevina, dakle zamjenjuje građevnu dozvolu odnosno potvrdu na glavni projekt. Rješenje o uvjetima građenja² izdaje se za zgrade čija građevinska (bruto) površina nije veća od 400 m², zgrade za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija građevinska (bruto) površina nije veća od 600 m². Nadalje, sukladno Pravilniku o jednostavnim građevinama i radovima ("Narodne novine" br. 21/09, 57/10, 126/10 i 48/11), određene su jednostavne građevine i radovi čijem građenju, odnosno izvođenju se može pristupiti bez rješenja o uvjetima građenja, potvrđenog glavnog projekta i građevne dozvole.

Kada je riječ o lokacijskoj dozvoli bitna izmjena Zakona o prostornom uređenju bila je 1998. god. kojom je ukinuta obveza izdavanja lokacijske dozvole na područjima za koje je donošen detaljni plan uređenja. Za zahvate u prostoru na takovim područjima se izdavao izvod iz plana³ i temeljem istog građevinska dozvola.

Jednako tako bitna značajka u provođenju dokumenata prostornog uređenja, u odnosu na lokacijsku dozvolu bilo je donošenje Pravilnika o određivanju zahvata u prostoru za koje se ne izdaje lokacijska dozvola («Narodne novine», br. 98/99) kojim je određeno da se lokacijska dozvola ne izdaje za gradnju obiteljske kuće. Promjenom Zakona o prostornom uređenju 2004. god. i donošenjem novog Pravilnika o određivanju zahvata u prostoru za koje se ne izdaje lokacijska dozvola («Narodne novine», br. 86/04. i 138/04.), ponovo se za obiteljsku kuću izdavala lokacijska dozvola. Dakle iz svega gore navedenog, očito je da je tijekom vremena

² Na postupak izdavanja rješenja o uvjetima građenja primjenjuju se odredbe od članka 213. do 222. Zakona o prostornom uređenju i gradnji.

³ U provedbi zahvata u prostoru na području za koje je donesen detaljni plan uređenja, radi izrade glavnog projekta u skladu s tim planom, tijelo državne uprave nadležno za poslove prostornog uređenja izdaje izvod iz tog plana.

Izvod iz detaljnog plana uređenja, sadrži:

1. naziv plana, te naziv i broj glasila jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave u kojemu je objavljena odluka o donošenju plana te izmjenama i dopunama plana,

2. izvod iz grafičkog dijela i provedbenih odredbi plana koji se odnose na zemljište na kojemu se namjerava provesti zahvat u prostoru,

3. napomenu da izvod važi do izmjena i dopuna ili stavljanja izvan snage plana, te da je u tijeku izrada novog plana odnosno izmjena i dopuna ili stavljanje izvan snage plana.

dolazilo do promjena u odnosu na lokacijsku dozvolu i obvezu za što je ista potrebna, a za što nije, a sve u želji bržeg dobijanja odgovarajućih odobrenja za građenje.

3.2. Zakonodavni okviri od 1990. god do danas

U doba sveobuhvatne globalizacije Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja koja se može pohvaliti dugom tradicijom prostornog planiranja. Jednako tako se može pohvaliti dugom tradicijom uspostave sustava izdavanja akata za građenje.

Tako, je već 1992. donešen **Zakon o građenju** (*»Narodne novine«, br. 77/92., 82/92., 26/93., 33/95. i 91/96.*) kojim je uređeno građenje, izrada projekata ("projektiranje"), održavanje građevine, te određuju tehnička svojstva kojima moraju udovoljavati građevine.

Građenjem, u smislu Zakona smatralo izvođenje pripremnih radova, građevinskih radova (uključujući građevinsko-završne i građevinsko-instalaterske radove) te ugradnja i montaža opreme, gotovih građevinskih elemenata i konstrukcija. Građevina se odredila kao građevinski objekt na određenoj lokaciji koja se sastoji od građevinskog dijela i ugrađene opreme koji zajedno čine tehničko-tehnološku cjelinu. Nadalje, privremena građevinom je definirana kao građevinski objekt izgrađen ili postavljen privremeno na određenoj lokaciji za potrebe gradilišta, za primjenu odgovarajuće tehnologije građenja, kao i za organiziranje sajмова, javnih manifestacija i sl.

Sukladno odredbama navedenog Zakona kroz 74. članaka definirani su postupci izdavanja građevinske dozvole, uporabne dozvole i obveze i postupanja građevinske inspekcije.

Nakon 7-godišnje primjene predmetnog zakona 1999. donešen je **Zakon o gradnji** (*»Narodne novine«, br. 52/99., 75/99., 117/01. i 47/03.*). Predmetnim Zakonom ne samo da je povećan broj članaka sa 74. na 126., već je istim rečeno da se ovaj Zakon uređuje projektiranje, gradnju, održavanje građevine, određuje bitne zahtjeve za građevinu, obavljanje poslova projektiranja, gradnje i stručnog nadzora, te ustrojstvo i postupanje građevne inspekcije.

Ovim Zakonom definirani su bitni zahtjevi za građevinu koje se odnose na mehaničku otpornost i stabilnost, zaštitu od požara, higijenu, zdravlje i zaštitu okoliša, sigurnost u korištenju, zaštitu od buke te uštedu energije i toplinsku zaštitu.

Primjera radi odredbama predmetnog Zakona određeno je da građevna dozvola nije potrebna za:

1. gradnju pomoćne građevine (garaže, spremišta, drvarnice i sl.) razvijene građevinske (bruto) površine do 50 m² i visine sljemena do 4 m, koja se gradi na građevnojčestici stambene zgrade ili obiteljske kuće za koju je izdana građevna dozvola,
2. gradnju gospodarske građevine razvijene građevinske (bruto) površine do 100 m², širine do 6 m i visine vijenca do 4 m namijenjene isključivo za poljoprivrednu djelatnost,

3. gradnju građevina protugradne obrane, građevina za sigurnost plovidbe (objekt signalizacije) i objekte koji služe opskrbi i održavanju objekata za sigurnost plovidbe (mol, pristanište, prilazni put, kućica za agregat, spremište za čamce i dr.),
4. gradnju cesta koje služe za eksploataciju šume, naftonosnog polja i druge eksploatacije,
5. gradnju potpornog zida građevinske visine do 1,50 m,
6. gradnju grobnice izvan groblja,
7. postavljanje kioska i druge građevine gotove konstrukcije do 12 m² građevinske (bruto) površine,
8. postavljanje odnosno gradnju vrtne sjenice do 12 m² građevinske (bruto) površine,
9. postavljanje nadzemnog malog i pokretnog spremnika ukapljenoga naftnog plina kapaciteta do 5 m³,
10. gradnju dječjeg igrališta,
11. gradnju ograde visine od 1,80 m i više i ograde s ulične strane visine 1,00 m i više ako se njome ograđuje uglovna građevna čestica,
12. postavljanje nadstrešnice za sklanjanje ljudi u javnom prometu,
13. postavljanje reklamnog panoa od 6 m² i više,
14. gradnju, odnosno postavljanje kablenskog i zračnog priključka na nisko naponsku i TK mrežu kao i vodova kojima se postojeća građevina priključuje na komunalne instalacije (vodovod, kanalizaciju, plinovod i parovod),
15. gradnju, odnosno postavljanje privremene građevine za potrebe sajмова i javnih manifestacija,
16. gradnju grobnica na groblju,
17. postavljanje reklamnog panoa do 6 m² i
18. uređenje okućnice.

Hrvatski sabor na sjednici 17. listopada 2003. donio je Zakon o gradnji («Narodne novine», br. 175/03 i 100/04). Predmetnim Zakonom se uređuje projektiranje, građenje, uporaba i uklanjanje građevine, tehnička svojstva, uporabljivost i promet građevnih proizvoda, ustrojstvo građevinske inspekcije, određuju se bitni zahtjevi i drugi uvjeti za građevinu, uređuje se provedba upravnih i drugih postupaka te prava i obveze tijela državne uprave, pravnih i fizičkih osoba s tim u vezi.

3.3. Akti za građenje

Sukladno odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji («Narodne novine» br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11 i 50/12) građenju građevina može se pristupiti na temelju tri različita akta a to su: rješenje o uvjetima građenja, potvrda glavnog projekta i građevinske dozvole. O rješenju o uvjetima građenja je već gore progovoreno, građevinska dozvola se izdaje za gradnju velikih infrastrukturnih građevina koje su određene Uredbom o određivanju zahvata u prostoru i građevina za koje Ministarstvo izdaje lokacijsku i/ili građevinsku dozvolu («Narodne novine» br. 116/07) i građevina koje se nalaze na području dviju ili više županija i Grada Zagreba. Dakle, građevinsku dozvolu izdaje samo Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, dok se za sve ostale zahvate u prostoru izdaje potvrda na glavni projekt.

Ali je važno za reći slijedeće da je od 1992.⁴ pa do danas jedina konstanta u regulativi iz oblasti građenja da se legalnim smatraju zgrade izgrađene do 15. veljače 1968. Ostali akti vezani uz građenje i uporabu su bili ili jesu:

- 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,
- uporabna dozvola,
- potvrda tijela nadležnog za poslove graditeljstva da je zaprimilo 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,
- rješenje o izvedenom stanju,
- potvrda izvedenog stanja.

3.4. Akti za uporabu

Stupanjem na snagu Zakona o prostornom uređenju i gradnji određeno je da se:

- za izgrađenu građevinu na temelju građevinske dozvole, odnosno drugoga odgovarajućeg akta nadležnog tijela izdanog do 19. lipnja 1991. godine ne izdaje uporabna dozvola,
- za izgrađenu građevinu na temelju građevinske dozvole izdane od 20. lipnja 1991. godine do dana stupanja na snagu ovoga Zakona umjesto uporabne dozvole nadležno upravno tijelo na zahtjev investitora odnosno vlasnika građevine izdaje uvjerenje za uporabu kojim se utvrđuje da je građevina izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom u pogledu vanjskih gabarita i namjene.

Nadalje, izgrađena zgrada čija građevinska (bruto) površina nije veća od 400 m² i zgrada za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija građevinska (bruto) površina nije veća od 600 m² mogu se početi koristiti, odnosno staviti u pogon, te se može izdati rješenje za obavljanje djelatnosti prema posebnom zakonu, nakon što investitor nadležnom upravnom tijelu dostavi za tu zgradu završno izvješće nadzornog inženjera o izvedbi građevine.

Građevine za koje je Ministarstvo izdalo lokacijsku dozvolu⁵ mogu se početi koristiti, odnosno staviti u pogon, te se može izdati rješenje za obavljanje djelatnosti prema posebnom zakonu, nakon što Ministarstvo izda za tu građevinu uporabnu dozvolu.

⁴ Zakon o gradnji (»Narodne novine«, br. 52/99., 75/99., 117/01. i 47/03.) i Zakon o gradnji (»Narodne novine«, br. 175/03 i 100/04).

⁵ Ministarstvo izdaje lokacijsku dozvolu za zahvate u prostoru, koje Vlada određuje uredbom, te za zahvat u prostoru koji je planiran na području dviju ili više županija, odnosno Grada Zagreba, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije.

Ostale građevine, osim jednostavnih građevina određenih u Pravilniku o jednostavnim građevinama i radovima ("Narodne novine" br. 21/09, 57/10, 126/10 i 48/11), mogu se početi koristiti, odnosno staviti u pogon, te se može izdati rješenje za obavljanje djelatnosti prema posebnom zakonu, nakon što nadležno upravno tijelo, koje je izdalo potvrdu glavnog projekta, izda za tu građevinu uporabnu dozvolu.

Odredbom članka 257. Zakona o prostornom uređenju i gradnji, određeno je da uporabnu dozvolu izdaje Ministarstvo za izgrađenu građevinu za koju je izdalo građevinsku dozvolu, a nadležno upravno tijelo za izgrađenu građevinu za koju je izdalo potvrdu glavnog projekta.

Uporabnu dozvolu izdaje Ministarstvo odnosno nadležno upravno tijelo, nakon što se tehničkim pregledom utvrdi da je građevina izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom, odnosno potvrđenim glavnim projektom, a osobito glede ispunjavanja bitnih zahtjeva za građevinu. Nadalje, uporabna dozvola za građevinu za koju se prema posebnim propisima utvrđuju objedinjeni uvjeti zaštite okoliša, u dijelu koji se odnosi na te uvjete, prestaje važiti u roku i pod uvjetima određenim tim propisom.

3.5. Prijedlog novog Zakona o gradnji

Predloženim Zakonom uređuju se sljedeća pitanja:

- predmet, cilj i područje primjene Zakona;
- značenje pojmova koji se rabe u Zakonu te propisima i aktima koji se donese na temelju tog Zakona;
- razvrstavanje građevina s obzirom na zahtjevnost postupaka u vezi s gradnjom;
- primjena i donošenje posebnih propisa u provedbi Zakona;
- ovlaštenja ministra nadležnog za poslove graditeljstva u provedbi Zakona;
- temeljni zahtjevi za građevinu (obveza ispunjavanja temeljnih i drugih zahtjeva za građevinu, mehanička otpornost i stabilnost, sigurnost u slučaju požara, higijena, zdravlje i okoliš, sigurnost i pristupačnost tijekom uporabe, zaštita od buke, gospodarenje energijom i očuvanje topline, održiva uporaba prirodnih izvora, odstupanje od temeljnih bitnih zahtjeva za građevinu, osiguranje pristupačnosti građevina, tehnički propisi, ispitivanje dijelova građevine, dopuštena odstupanja u građenju);
- pristupačnost građevina osobama smanjene pokretljivosti;
- energetske svojstvo zgrade (zahtjevi energetske učinkovitosti, energetski pregled zgrade, energetski certifikat zgrade, osoba ovlaštena za energetski pregled zgrade i energetsko certificiranje zgrade, neovisna kontrola izvješća o energetskom pregledu i energetskog certifikata, oduzimanje ovlaštenja i ovlaštenja za kontrolu, Registar);
- sudionici u gradnji (projektant, izvođač, nadzorni inženjer, revident);
- projekti (izrada i čuvanje projekata, vrste projekata, glavni projekt, izvedbeni projekt, projekt uklanjanja građevine, tipski projekt, obavijest o uvjetima za izradu glavnog projekta, utvrđivanje posebnih uvjeta, kontrola projekata, utvrđivanje usklađenosti (nostrifikacija) projekta);
- tijela nadležna za provedbu Zakona (tijela nadležna u prvom stupnju, izvršenje upravnih mjera, pravni lijekovi, povreda službene dužnosti i dužnosti ovlaštenog arhitekta i ovlaštenog inženjera);

- građenje građevine - građevinska dozvola (zahtjev za izdavanje građevinske dozvole, dokaz pravnog interesa, uvjeti za izdavanje građevinske dozvole, primjena propisa o prostornom uređenju, obuhvat i sadržaj građevinske dozvole, građenje do određenog stupnja dovršenosti, stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole, poziv za uvid u spis predmeta, dostava i čuvanje građevinske dozvole, komunalni i vodni doprinos, vađenje građevinske dozvole, rok za dovršenje građevine, izmjena i/ili dopuna građevinske dozvole, promjena investitora), građenje bez građevinske dozvole (adaptacija i poboljšice, jednostavne i druge građevine i radovi, posebni slučajevi građenja, obnavljanje oštećenih građevina), početak građenja i gradilište (prijava početka građenja, odluka o zabrani građenja, uređenje gradilišta, dokumentacija na gradilištu),
- uporaba građevina (uporabna dozvola, zahtjev za izdavanje uporabne dozvole, stranka u postupku, tehnički pregled, pokusni rad, izdavanje uporabne dozvole, privremena uporabna dozvola, uporabna dozvola za dio građevine, troškovi postupka);
- evidentiranje građevine u katastru i zemljišnoj knjizi;
- održavanje građevine;
- uklanjanje građevina;
- nadzor nad provedbom Zakona;
- prekršajne kazne za povredu zakona (prekršaji investitora, prekršaji projektanta, prekršaji u vezi kontrole projekta, prekršaji u vezi nostrifikacije projekata, prekršaji izvođača, prekršaji nadzornog inženjera, prekršaji vlasnika građevine, prekršaji osoba ovlaštenih za provedba energetske pregleda i energetske certificiranje zgrada te za kontrolu izvješća energetske pregleda i energetske certifikata, zastara prekršajnog progona i izvršenja prekršajnih sankcija);
- prijelazne i završne odredbe - započeti postupci, izdani akti i primjena propisa (započeti postupci, lokacijska dozvola, građenje i uporabna dozvola, rješenje o uvjetima građenja, potvrda glavnog projekta i građevinska dozvola, načelna suglasnost i načelna dozvola, rješenja Ministarstva, primjena posebnih propisa), uporabna dozvola za određene građevine (građevina izgrađena do 15. veljače 1968. godine, građevina izgrađena, rekonstruirana ili sanirana u provedbi zakona o obnovi, odnosno Zakona o područjima posebne državne skrbi, građevina koju je Republika Hrvatska stekla u svrhu stambenog zbrinjavanja, građevina čiji je akt za građenje uništen ili nedostupan), obavljanje poslova (povjerenstva, upravna tijela županija i gradova, osobe ovlaštene za obavljanje kontrole projekata i nostrifikaciju projekata, poslovi i obuka u vezi s energetske učinkovitosti), zakoni i drugi propisi (uredbe i pravilnici, posebne uzance o građenju, tehnički propisi, priznata tehnička pravila, prestanak vađenja propisa, stupanje na snagu zakona).

4. GRAĐEVINSKA INSPEKCIJA

4.1. Analiza postojećeg stanja

U odnosu na podatke o postupanju građevinske inspekcije uočeno je da je u razdoblju od 2003. godine do kraja 2012. godine broj prijava početka građenja tek nešto manji od broja prijava nezakonitog građenja. Tako je u promatranom razdoblju građevinska inspekcija zaprimila 53.659 prijava početka građenja koji ukazuju na zakonito građenje te 65.506 prijava potencijalno mogućeg nezakonitog građenja koje

je provjeravala. Pri tome je uočeno da se veliki broj zaprimljenih prijava odnosio na građevine koje su bile nezakonito izgrađene ili rekonstruirane u razdoblju prije 1991. godine, odnosno u vrijeme dok su nadzor nad radom i ustrojem vršile županije, odnosno Grad Zagreb. U razdoblju od 2003. godine do kraja 2012. godine doneseno je 37.735 inspekcijskih rješenja, a uklonjeno je 4.478 građevina ili njihovih nezakonito rekonstruiranih dijelova, pri čemu je Ministarstvo putem ugovornih izvođača izvršilo 561 rješenje, dok su 3.917 rješenja izvršili sami investitori, odnosno vlasnici nezakonito izgrađenih građevina. Također je uočeno da investitori nezakonitih građevina u pravilu izbjegavaju postupiti po rješenju građevinske inspekcije koristeći sve raspoložive redovne i izvanredne pravne lijekove, a da sami izvršavaju inspekcijska rješenja tek kada Ministarstvo započne s pripremama za administrativno izvršenje inspekcijskog rješenja. Trošak prisilnih izvršenja inspekcijskih riješenja koji je plaćen ugovornim izvođačima Ministarstva iz državnog proračuna Republike Hrvatske iznosi više desetaka milijuna kuna, a postupak naplate tih troškova izvršenja od investitora koje provodi Državno odvjetništvo Republike Hrvatske u postupcima pred općinskim sudovima je u pravilu dugotrajan i spor postupak. Pri tome je broj izvršenja inspekcijskih rješenja ovisan o sredstvima državnog proračuna Republike Hrvatske koja su odobrena za tekuću godinu, što se u promatranom razdoblju smanjivalo u ovisnosti od ekonomske situacije u Republici Hrvatskoj.

Unatoč činjenici da je navedenim Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama omogućeno ozakonjenje najvećeg dijela nezakonito izgrađenih zgrada te onih građevina koje služe za njihovu uporabu, pretpostavlja se da će jedan dio takvih građevina i dalje ostati nezakonit, odnosno da vlasnici neće podnijeti zahtjev za njihovim ozakonjenjem u propisanom roku, te će stoga i ubuduće takve građevine biti predmetom postupanja građevinske inspekcije. Također, za očekivati je da će se pojavom stranih izvođača i građevnih proizvoda na našem tržištu, kao zajedničkom tržištu Europske unije povećati potreba za provođenjem nadzora nad kvalitetom izvođenja građevinskih radova te ugradnjom građevnih proizvoda.

Pri tome je ocijenjeno da je, uvažavajući činjenicu da se zbog mjera Vlade Republike Hrvatske u vezi ekonomske situacije u kojoj se nalazi Republika Hrvatska i u kojoj će se, pretpostavlja se, još neko vrijeme nalaziti, zapošljavanje većeg broja novih građevinskih inspektora nije izgledno, a i zbog činjenice da to zanimanje još uvijek nije privlačno većem broju visokoobrazovanih stručnjaka građevinske, odnosno arhitektonske struke, potrebno pronaći nova rješenja u cilju povećanja učinkovitosti rada građevinske inspekcije.

4.2. Prijedlozi za novi Zakon građevinskoj inspekciji

Iz svih gore navedenih razloga novim zakonom o građevinskoj inspekciji uvodi novina po kojoj bi nadzor nad izgradnjom građevina za koje se ne izdaje građevinska dozvola, odnosno glavni projekt, preuzelo upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva na čijem se području gradi, odnosno provodi zahvat u prostoru, odnosno njeno komunalno redarstvo. Također, to bi upravno tijelo provodilo nadzor nad uklanjanjem ruševina, otklanjanjem oštećenja na postojećoj građevini, provedbom zahvata u prostoru koji nije građenje, osim rudarskih radova i građevina, dovršenjem zgrade u pogledu vanjskog izgleda i uređenja građevne čestice i provedbom odluke o zabrani građenja koju predstavničko tijelo

jedinice lokalne samouprave donosi na temelju posebnog zakona, uz provođenje nadzora na temelju rješenja koje se donosi na temelju propisa kojima se uređuje komunalno gospodarstvo.

Predloženim zakonom uređuju se sljedeća pitanja:

- predmet i svrha zakona;
- značenje pojmova i izraza koji se rabe u predmetnom zakonu;
- nadležnost za obavljanje inspekcijskih poslova provedbu inspekcijskog nadzora ustrojstvo građevinske inspekcije i obavljanje poslova inspekcijskog nadzora;
- (građevinska inspekcija, inspektori);
- ovlasti i dužnosti građevinskog inspektora te dužnosti stranaka i javnopravnih tijela;
- postupak inspekcijskog nadzora (inspekcijsko rješenje, usmeno rješenje, stranka u postupku inspekcijskog nadzora, dostava inspekcijskog rješenja i zaključka, pravni lijekovi, evidentiranje i objava inspekcijskog rješenja);
- inspekcijske mjere (otklanjanje nepravilnosti tijekom građenja, zabrana ugradbe građevnog proizvoda, usklađivanje građenja, uklanjanje građevine, zabrana uklanjanja građevine, obustava daljnjeg građenja građevine i zatvaranje gradilišta);
- izvršenje inspekcijskog rješenja putem druge osobe (odgovornost izvršenika, troškovi izvršenja, zastara izvršenja);
- ovlasti i dužnosti komunalnih redara, nadziranih osoba i javnopravnih tijela;
- postupak nadzora komunalnih redara (pokretanje i obustava postupka nadzora, rješenje komunalnog redara, pravni lijekovi);
- mjere komunalnog redara (uklanjanje ruševine, otklanjanje oštećenja na postojećoj građevini, uklanjanje građevine, usklađivanje provedbe zahvata u prostoru, uklanjanje zahvata u prostoru, privremena obustava građenja građevine i zatvaranje gradilišta, dovršenje vanjskog izgleda zgrade);
- prijelazne i završne odredbe.

5. ZAKLJUČAK

Prostorno planiranje se kreće u okvirima tematskih područja koje se odnose na prirodne resurse, ljudske potencijale, strukturu naselja, razvoju gospodarstva, uspostavi infrastrukturnih sustava, kvaliteti življenja, te zaštiti i oblikovanju okoliša. Hrvatska ima vrlo različita prirodna obilježja. Prihvatanjem međunarodnih konvencija temeljenih na održivom razvoju Hrvatska se zauzima za zaštitu prirodnih vrijednosti i resursa, kao i bioraznolikosti. Velika je umješnost pravilnim balansiranjem omogućiti, odnosno planirati prostore za buduću izgradnju, ali ne umanjujući prirodnu raznolikost, budući da su to baš prostori koji na sebe privlače obavljanje različitih ljudskih djelatnosti, pa i neprimjerenu gradnju.

Od 1. listopada 2007. u primjeni je Zakon o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine" br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11 i 50/12) kojim su objedinjene problematike dvaju zakona i to bivših Zakona o prostornom uređenju («Narodne novine», br. 30/94., 68/98., 61/00., 32/02. i 100/04.) i Zakon o gradnji («Narodne novine», br. 175/03 i 100/04). U svrhu ostvarivanja načela održivog razvitka, prilikom prihvatanja polazišta, strategija, programa, planova, propisa te njihove provedbe, Država i

jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave moraju poticati gospodarski i socijalni razvitak društva tako da se udovoljavanjem potreba današnje generacije uvažavaju jednake mogućnosti za udovoljavanje potreba budućih generacija, te da se sprječava prevladavanje interesa pojedinih djelatnosti na račun uravnoteženosti razvoja, biološke raznolikosti, zaštite okoliša i potreba drugih korisnika prostora.

Hrvatska je jedna od rijetkih zemalja koja se može pohvaliti dugom tradicijom prostornog planiranja. I u vrijeme kada su na našim prostorima bili neki drugačiji politički, društveno-ekonomski i vlasnički odnosi, polazeći od centraliziranog prostornog planiranja i Države koja je raspolagala zemljištem postojao je jasno definirani sustav prostornih planova.

U današnje doba, kada su se procesi globalizacije gospodarstva i trgovine, liberalizacije međunarodnih tokova kapitala uz rast nadnacionalnih korporacija ubrzali, Hrvatska se sve više suočava sa istim problemima kao i europske zemlje. Imajući to na umu, naše zakonodavstvo iz oblasti prostornog uređenja i gradnje treba dati odgovarajuće okvire za ostvarenje usvojenih načela održivog razvitka, koji se između ostalog temelje i na prostornom razvitku, planerskoj organizaciji korištenja prostora, zaštiti prostora, prostornoj preobrazbi naselja, te zaštiti interesa budućih generacija.

Upravno područje gradnje i pitanje provedbe nadzora građevinske inspekcije, koji su danas, zajedno s upravnim područjem prostornog uređenja, uređeni naprijed spomenutim Zakonom o prostornom uređenju i gradnji, uredit će se posebnim zakonima Zakonom o prostornom uređenju, Zakonom o gradnji i Zakonom o građevinskoj inspekciji.