

## OZAKONJENJE BESPRAVNO SAGRAĐENIH ZGRADA

Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, docentica  
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

UDK: 349.44  
347.242  
Ur.: 5. veljače 2013.  
Pr.: 21. ožujka 2013.  
Izvorni znanstveni rad

### Sažetak

*Predmet razmatranja u ovom članku je prostorno uređenje, gradnja i postupanje s nezakonito izgrađenim zgradama. U radu se ukazuje na Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, pravnim posljedicama ozakonjenja i propuštanja ozakonjenja zgrade. Istodobno se ukazuje i na određene dvojbe i nedorečenosti propisa.*

**Ključne riječi:** *pravo građenja, ozakonjenje bespravno sagrađenih zgrada, rješenje o izvedenom stanju.*

## 1. UVOD

Pravo građenja, odnosno podizanje zgrade, osnovno je obilježje prava vlasništva koje se tiče zemljišta. U gradovima i na njihovim rubnim dijelovima, to je jedino stvarno obilježje tog prava.<sup>1</sup> Evidentno je da, zbog toga, dolazi do stvaranja činjenične veze između zemljišta i građevine. Međutim, veza koja nastaje nije samo materijalne, nego i pravne prirode.<sup>2</sup>

Namjena zemljišta, pravo građenja, Code civilom<sup>3</sup> stavljena je pod isključivo ovlaštenje vlasnika zemljišta. Propisavši da vlasnik može na zemlji saditi i graditi prema vlastitom nahodanju, te kopati i graditi pod zemljom također prema vlastitom nahodanju, člankom 552. istog utvrđeno je kao načelo slobode: slobode vlasnika

1 Dok na selu zemljište može služiti raznim namjenama, zemljište koje se nalazi u gradskoj zoni može služiti samo kao podloga za građevinske objekte, osim ako ne ostane neiskorišteno ili se iskoristi za neku javnu namjenu.

2 Sukladno odredbama poznatog čl. 552. Code civila pravo vlasništva na zemljištu, koje obuhvaća i vlasništvo nad zemljom i pod zemljom, sve građevine, bilo da su građene iznad zemlje ili da su ukopane u zemlju, u načelu pripadaju vlasniku zemljišta. Vidi: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=C28623252AB33155C72F55E9EFBAF116.tpdj\\_o09v\\_1?idSectionTA=LEGISCTA000006150114&cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20130111](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=C28623252AB33155C72F55E9EFBAF116.tpdj_o09v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006150114&cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20130111)

3 Francuski građanski zakonik.

zemljišta da gradi kako želi i ako to želi.<sup>4</sup> Ta je sloboda dvojaka: ne radi se samo o pozitivnoj slobodi korištenja, uživanja i slobodnog raspolaganja stvarima - objektom prava vlasništva. Riječ je i o „negativnoj slobodi“, ako je tako možemo nazvati, koja vlasniku omogućuje da ne uživa imovinu, ne prenosi je kako želi i kako mu odgovara.

Već jako dugo, vlasnik zemljišta više nema punu slobodu korištenja prava građenja. U ovom stoljeću se broj ograničenja prava građenja povećao. Poznati su nam brojni razlozi, koji su zbog sigurnosti i zdravlja (zdravog stanovanja) – nadasve oblikovani urbanističkim zahtjevima. Pravila o korištenju zemljišta, koja zapravo predstavljaju posebna ograničenja prava građenja, a primjenjuju se na čitavom teritoriju kojim se ograničava pravo građenja, ponekad sadrže čak i eksplicitnu zabranu građenja. Vlasnik se nalazi u situaciji da mu se ograničava sloboda vlasništva u aspektu koji se odnosi na slobodu građenja.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> Ali isto tako ga ograničavaju planovi korištenja zemljišta. Također, još uvijek, vrijedi pravilo da je dobivanje dozvole zakonito pravo. Dozvola se mora izdati ako su predviđene građevine sukladne zakonskim odredbama i propisima o urbanizmu i gradnji.

Stoga se kao logično pitanje nameće: za koje objekte nam trebaju dozvole? Kratak odgovor bi bio – za sve objekte bez obzira na tip – komercijalne (maloprodajne, skladišne, proizvodne itd.) ili stambene. Bez obzira na vrstu građevinskih radova dozvole se traže za: izgradnju, rekonstrukciju, nadogradnju objekata (dodavanje kata na vrhu postojećeg objekta); druge naknadne radove na postojećem objektu; promjenu namjene objekta (npr. promjena namjene iz stambenog u poslovni objekat, itd.).

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.

4 Ovdje se možemo osvrnuti i na praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i na njegovo ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava „mora vrlo široko tumačiti“, jer obuhvaća „načelno sva imovinska prava“ (vidi, primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-661/1999 od 13. ožujka 2000.; U-III-72/1995 od 11. travnja 2000., itd.), što uključuje i gospodarske interese koji su po naravi stvari vezani uz imovinu, ali i legitimna očekivanja stranaka da će njihova imovinska prava, zasnovana na pravnim aktima, biti poštivana, a njihovo ostvarenje zaštićeno.

5 Iako je jedan od ključnih dokumenata koje morate podnijeti uz zahtjev za izdavanje građevinske „dokaz o pravu gradnje“ ili „pravu vlasništva“.

6 Više o tome: François-Charles Bernard et Patrick Durand, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, Le Moniteur, Paris, 2009., str. 125.-130.

Prostorno uređenje odnosi se na metode koje koristi javni sektor da ostvari utjecaj na distribuciju stanovništva i djelatnosti u prostoru različite veličine. Prostorno uređenje obuhvaća sve razine uređenja, korištenja zemljišta, uključujući urbanističko uređenje, regionalno uređenje, uređenje zaštite okoliša, državne prostorne planove, i u Europskoj uniji – međunarodnu razinu. 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. Čini se 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. Stoga je korisno napraviti inventar mjera na koje se oslanja pravo urbanizma radi učinkovite provedbe propisa.<sup>7</sup>

Ovdje je zanimljivo se osvrnuti i na ustaljeno pravno stajalište Europskog suda za zaštitu ljudskih prava koji priznaje da se legitimna očekivanja stranaka pod određenim pretpostavkama moraju smatrati „imovinom“ pod zaštitom članka 1. Protokola br. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji uređuje zaštitu vlasništva.<sup>8</sup>

## **2. EUROPSKI STANDARDI LEGALIZACIJE NEZAKONITO IZGRAĐENIH OBJEKATA**

Zakonodavna rješenja u drugim europskim državama, vezana uz gradnju bez dozvole, suprotno izdanoj dozvoli, itd. kreću se od propisivanja kaznene odgovornosti (pri čemu postoje različiti stupnjevi inteziteta kaznene odgovornosti) do propisivanja mogućnosti naknadne legalizacije bespravno sagrađenih objekata (primjerice, izdavanjem rješenja o izvedbenom stanju).

Propisi su kompleksni i razlikuju se ovisno o tomu u kojem području se nešto želi graditi. Propisi, u pravilu, nisu kodificirani u jedinstveni zakonski tekst na koji se može pozvati, nego su propisani različitim zakonima. Kao posljedica toga, investitorima nije lako pozvati se na njih. Zakoni nisu pisani na razumljiv i koncizan način, a brojne reference na druge zakone, otežava razumijevanje koji je zakonski akt relevantan, a koji je zastario.

7 J.-B. Auby et H. Perrinet-Marquet et R. Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestion, Paris, 2012., str. 38.

8 Pojam „legitimnih očekivanja“ u kontekstu članka 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava Europski je sud za zaštitu ljudskih prava prvi put spomenuo u presudi *Pine Valley Developments i ostali protiv Irske* od 29. studenog 1991. U tom su predmetu podnositelji bili poduzetnici čija je temeljna djelatnost bila kupnja i izgradnja zemljišta. Oni su 1978. godine kupili zemljište pouzdajući se u nacrt plana izdavanja urbanističkih dozvola za izgradnju industrijskih skladišta i uredskih prostora, a on je naknadno, odlukom irskoga Vrhovnog suda, utvrđen *ultra vires* i *ab initio* ništetnim, jer je bio u suprotnosti s mjerodavnim zakonima. Europski sud zauzeo je stajalište da je „legitimno očekivanje“ nastalo onda kad je dozvola izdana, a na temelju pouzdanja u nju podnositelji su kupili zemljište s namjerom njegove izgradnje. Ta je dozvola, koju nadležna upravna tijela više nisu mogla ukinuti ili na drugi način opozvati, činila sastavni dio vlasništva (imovine) tvrtki podnositelja.

Zakonska zabrana naknadne legalizacije prisutna je u većini država. Drugim riječima, gradnja bez dozvole je kazneno djelo, čak i kada je u osnovi u skladu s propisima o gradnji, a ishođenje dozvole za regularizaciju stanja ne dokida postojanje kaznenog djela. Isto tako, gradnjom bez dozvole smatraju se i radovi izvedeni prije ishođenja dozvole ili nakon isteka valjanosti dozvole. No, ako se dozvola povuče, radovi izvršeni prije njezina povlačenja, u skladu s praksom Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, neće se smatrati kaznenim djelom.<sup>9</sup> Kada je riječ o građevinama izgrađenima u skladu s građevinskom dozvolom koja je naknadno poništena, osuđujuća kaznena presuda obično je moguća samo ako je građevinska dozvola bila tako očito neregularna da njezin nositelj nikako nije mogao misliti da je valjana, ako je dozvola ishođena na prijevazu ili ako su se radovi nastavili nakon donošenja odluke o poništenju dozvole (primjerice u Francuskoj i Njemačkoj).

Kao i gradnja bez dozvole, kaznenim djelom smatraju se radnje koje potpadaju pod dozvolu za uređenje, a izvršene su bez dozvole, primjerice; instalacije i razni radovi izvršeni bez odgovarajuće dozvole. U nekim slučajevima kazneno djelo ne proizlazi zbog neimanja dozvole, nego propusta da se obave razni formalni zahtjevi pred javnopravnim tijelom.<sup>10</sup> Tu je i kazneno djelo zbog propusta prijave radova izuzetih iz gabarita građevinske dozvole ili zbog gradnje usprkos protivljenju nadležnih tijela.

Druga kategorija kaznenih djela sastoji se od radnji kojima je prethodilo ishođenje odgovarajuće dozvole. Kazneno djelo može nastati i zbog kršenja u odnosu na glavni predmet izdavanja dozvole. Također može nastati zbog nepridržavanja uvjeta propisanih dozvolom. Kaznenim djelom smatraju se i radnje za koje nije potrebno ishoditi dozvolu, ali koje nisu u skladu s osnovnim urbanističkim propisima ili radnje izvršene na temelju dozvole proglašene nezakonitim i suprotno propisima o gradnji.<sup>11</sup>

Kazneno djelo u području urbanizma postoji samo ako se utvrdi postojanje namjere za počinjenje kaznenog djela, odnosno voljnost da se počini radnja za koju se znalo da nije dopuštena. Nadalje se navodi da ne postoji kaznena odgovornost ako osoba „dokaže da je zbog greške u tumačenju prava koju nije mogla izbjeći vjerovala da tu radnju može zakonito izvršiti“.<sup>12</sup>

9 Vidi, primjerice, odluku Ustavnog suda broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.

10 Vidi: J.-B. Auby et H. Perrinet-Marquet et R. Noguellou, str. 55.

11 Rok zastare počinje teći u ovisnosti o kaznenom djelu. Većina kaznenih djela u području urbanizma ima obilježje kontinuiteta (tako da rok zastare počinje teći tek po završetku radova – to je slučaj gradnje bez dozvole). Međutim, to ne sprječava da se pokrene kazneni postupak od početka protuzakonitih radova. S druge strane, nakon što se donese osuđujuća presuda protiv izvođača, ne može ga se ponovo teretiti zbog istih radova. Vidi: J.-B. Auby et H. Perrinet-Marquet et R. Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestion, Paris, 2012.

12 To je rješenje naišlo na osudu Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, što je dovelo do promjene u sudskoj praksi. Premda je riječ o kaznenom djelom, smatralo se da u području urbanizma ona imaju materijalnopravnu narav, osim u nekim slučajevima kao što je ometanje pregleda građevina službenim osobama. Drugim riječima, nepostojanje loše namjere,

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.<sup>13</sup> Ti su uvjeti u neposrednoj vezi s legalizacijom, uz koju je vezan i sustav nadzora.

U Francuskoj se, primjerice, može uz presudu donijeti mjera radi uspostave prijašnjeg stanja. One se sastoje od mjera usklađivanja građevina ili prostora sa zakonskim propisima ili dozvolom koja je prekršena (ili uklanjanja građevina ili pak prenamjene i vraćanja zemljišta u prijašnje stanje). Suci koji odlučuju o meritumu spora (*juge du fond*) imaju suvereno pravo na diskrecijsku ocjenu i mogu odlučiti hoće li takve mjere naložiti ili ne, osim u slučaju da ih stranka traži temeljem privatne tužbe. Suci ih mogu donijeti i po službenoj dužnosti.<sup>14</sup>

Nadalje, ako se donese dozvola kojom se legalizira stanje, nije dopušteno naložiti uklanjanje građevine. Kada je riječ o gradnji bez dozvole, može se naložiti samo potpuno uklanjanje građevine. Mjere za uspostavu prijašnjeg stanja obično donosi Kazneni sud (*Tribunal correctionnel*) koji o tomu može odlučiti samo ako se donese osuđujuća presuda, ali ne u slučaju odbacivanja optužbi. Također ih je moguće po prvi puta donijeti u žalbenom postupku. Ako se kazneni postupak (*action publique*) okonča zbog smrti okrivljenika ili oprosta, mjere se mogu donijeti za uspostavu prijašnjeg stanja, a može ih donijeti Kazneni sud (*tribunal correctionnel*) ako se pred njim vodi postupak ili Visoki sud (*Tribunal de grande instance*), i to vrijedi do isteka roka zastare koji se odnosi na kazneni postupak. Državni savjet smatra da donošenje odluke o uklanjanju građevine ne sprječava izdavanje dozvole za regularizaciju radova (*permis de regularisation*): nadležno tijelo samo je dužno "ocijeniti svrhovitost izdavanja (te dozvole), imajući u vidu prirodu i težinu kaznenog djela utvrđenog od strane kaznenog suda, karakteristike projekta koji se razmatra i mjerodavne urbanističke propise."<sup>15</sup> Spomenimo da ako

---

odnosno činjenica da se radilo u dobroj vjeri, nije bilo dostatno da isključi postojanje kaznenog djela. Odnosno, kazneno djelo je moglo nastati i uslijed pasivnog ponašanja osobe koja je propustila nadzirati poštuje li se zakonska odredba, a trebalo je to učiniti. A to ujedno znači i da pogreška u tumačenju prava ne dokida kaznenopravnu odgovornost izvođača, čak i ako je pogrešku prouzročilo javnopravno tijelo. Situacija se promijenila u novom kaznenom zakonu. Vidi: Europski sud za zaštitu ljudskih prava, presuda od 10. listopada 2006., *M. P. protiv France*.

13 „Objekt“ je građevina koja predstavlja fizičku, tehničko-tehnološku ili biotehničku cijelinu 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 energetski objekt, objekt komunalne infrastrukture, industrijski, poljoprivredni i drugi privredni objekt, javne zelene površine, groblja, skloništa i dr.).

14 Ranije je bilo uvriježeno shvaćanje da suci nikako ne mogu naložiti izmjenu, pa prema tomu ni uklanjanje građevina koje se smatraju javnima, i to primjenom načela nedodirljivosti građevina javne namjene. Napuštanje tog načela u novijoj sudskoj praksi, uz neke ograde, trebalo bi dovesti do promjena. J.-P. Gilli, *Le juge et le droit de l'urbanisme*, AJDA, Paris, 1993.

15 Francuski Državni savjet, 8. srpnja 1996., predmet *Piccinini*.

se dozvola za regularizaciju izda nakon što je naloženo plaćanje sudskih penala, uvjeti koji se odnose na sudske penale ne moraju se nužno poklapati s uvjetima propisanim dozvolom: dozvola se može odnositi na izvršenje radova koje predviđa. Upravni sudovi o tomu nisu nadležni.

Republika Hrvatska nije jedina zemlja koja pokušava riješiti problem nezakonito izgrađenih zgrada. O nemogućnosti pronalaska uspješnog rješenja svjedoče i primjeri iz susjednih zemalja koje su problem također morale rješavati nekoliko puta.

Među europskim državama s najvećim brojem nezakonitih gradnji zasigurno je Italija, koja je dosad provela tri opće legalizacije – 1985., 1994. i 2003. Tema je nedavno aktualizirana najavama članova Vlade o novoj općoj legalizaciji, no zasada nisu poduzeti konkretni koraci u tom smjeru.<sup>16</sup> Prema nekim procjenama u Italiji je od 1960. do danas izgrađeno čak 4,5 milijuna bespravno sagrađenih zgrada.

Prema posljednoj općoj legalizaciji iz 2003., za nove zgrade bilo je moguće legalizirati maksimalno 750 m<sup>3</sup> po jednom zahtjevu, uz uvjet da cjelokupna zgrada nema više od 3000 m<sup>3</sup>, a za nadogradnje je bilo moguće legalizirati rekonstruirani dio građevine čija površina ne prelazi 30 posto površine legalnog dijela građevine maksimalno 750 m<sup>3</sup>.

Legalizacija se provodila na zahtjev vlasnika nekretnine, koji su za provedbu legalizacije bili obvezni platiti komunalni doprinos i posebnu kaznu za zadržavanje u prostoru. Regijama je bilo dopušteno da povise iznos propisane kazne za 10 posto te iznos komunalnog doprinosa za 100 posto. Visina kazne ovisila je o vrsti izgradnje, a kretala se od paušalnog iznosa od 516 eura za manje intervencije do 150 eura/m<sup>2</sup> za zgrade nestambene namjene neusklađene s urbanističkim pravilima. Iznos komunalnog doprinosa u postupku legalizacije ovisio je o broju stanovnika naselja u kojem je izgrađena nezakonita zgrade i o tomu je li riječ o novoj gradnji/nadogradnji ili samo o renovaciji/promjeni namjene, a kretao se od 18 eura/m<sup>2</sup> za renovaciju ili promjenu namjene u naselju s manje od 10 000 stanovnika do 89 eura/m<sup>2</sup> za novu gradnju ili nadogradnju u naselju s više od 30 000 stanovnika.

U susjednoj Srbiji postupak legalizacije provodio se prema različitim propisima, a trenutačno se provodi prema odredbama Zakona o planiranju i izgradnji<sup>17</sup> donesenom 2009. godine i naknadno usvojenim izmjenama i dopunama. Prema nekim procjenama u Srbiji je predano oko 800.000 zahtjeva za legalizaciju na temelju postojećeg i prethodnih zakona.<sup>18</sup> Zakon predviđa da se legalizacija završi do 2014. godine, a predstavnici općina i gradova traže da se taj rok produži kako bi katastarske službe upisale sve objekte.

16 Slovenija je bespravnu gradnju legalizirala proglašivši opću legalizaciju neposredno prije ulaska u Europsku uniju.

17 Službeni glasnik Republike Srpske, br. 72/2009

18 Pet pokušaja masovne legalizacije u proteklom desetljeću u Srbiji dovelo je do slabih rezultata; samo u Beogradu ima 243.000 neriješenih zahtjeva za legalizaciju.

Prema sadašnjim propisima dopušta se legalizacija zgrada izgrađenih do 11. rujna 2009., a rok podnošenja zahtjeva nije propisan. Iako se Zakon donesen 2009. odnosio samo na nelegalne zgrade čija su namjena, udaljenost od susjednog objekta i visina u skladu s propisima, navedene odredbe naknadno su ukinute pa trenutačno nema ograničenja u pogledu veličine, namjene i smještaja građevine.

Za prekršitelje Zakona koji su odlučili legalizirati svoje građevine nije predviđena posebna novčana kazna. No ako ne pokrenu legalizaciju obvezni su plaćati trostruki iznos „naknade za korištenje građevinskog zemljišta“, što je naknada koja odgovara komunalnoj naknadi prema hrvatskim propisima.<sup>19</sup>

U postupku legalizacije podnositelji zahtjeva obvezni su platiti komunalni doprinos, odnosno naknadu za „uređenje građevinskog zemljišta“, kako se to novčano javno davanje naziva u Srbiji. Naknada se sastoji od naknade za magistralnu mrežu i naknadu za primarnu i sekundarnu mrežu, a potonje se naplaćuje ovisno o stupnju uređenosti lokacije.<sup>20</sup>

Kod plaćanja naknade srpski je zakon predvidio bitnu olakšicu: za stambene jedinice neto površine do 100 m<sup>2</sup> odnosno 25 m<sup>2</sup> po članu kućanstva, ako je nelegalna zgrada jedina nekretnina članova tog kućanstva na području predmetne jedinice lokalne samouprave i ako se stambena jedinica ne nalazi u „ekstra“ ili 1. urbanističkoj zoni, odobrava se popust od čak 99 posto i obročna otplata na rok od 20 godina.<sup>21</sup>

Bosna i Hercegovina i nakon tri legalizacije još uvijek ima ogromni broj nelegalnih objekata. Međutim, u Bosni i Hercegovini na razini države nije riješeno pitanje legalizacije bespravne gradnje.<sup>22</sup> To je prepušteno kantonima, koji odluku o legalizaciji donose u prosjeku svake četiri godine, uoči izbora. U 2009. godini bilo je 26.000 bespravno sagrađenih objekata. Tako je u Sarajevskom kantonu od 1998. godine tri puta donesena odluka o legalizaciji bespravno sagrađenih

19 Komunalni doprinos obračunava se po obujmu (m<sup>3</sup>) građevine koja se gradi, tj. legalizira. Ako je riječ o rekonstrukciji, odnosno legalizaciji nadogradnje, u ukupni obujam građevine ne ubraja se obujam postojećega legalnog dijela građevine. Jedinice lokalne samouprave određuju jediničnu vrijednost komunalnog doprinosa u kn/m<sup>3</sup> za pojedine zone u gradu ili općini, a u nekim općinama i gradovima cijene se razlikuju i ovisno o namjeni građevine koja se gradi/legalizira i ukupnom volumenu građevine. Jedinična vrijednost najviša je za 1. zonu i ne može biti veća od 10 posto prosječnih troškova gradnje m<sup>3</sup> etalonske građevine u Republici Hrvatskoj, koji od spomenutog smanjenja iz 2010. iznosi 1.382,86 kn/m<sup>3</sup>.

20 Maksimalni iznos te naknade u Beogradu, uspoređujući beogradsku „ekstra“ urbanističku zonu i zagrebačku 1. zonu komunalnog doprinosa, može biti i do 5 puta veći od iznosa komunalnog doprinosa u Zagrebu.

21 Promiču se novi zakoni o urbanističkom planiranju, te jednostavniji, jeftiniji i manje vremenski zahtjevni postupci legalizacije stanovanja, čime se stanovnicima ilegalno sagrađenih kuća daje još jedna prilika za legalizaciju kuća.

22 Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS) i posebnog Distrikta Brčko (BD). FBiH administrativno je podijeljena na 10 kantona/županija.

objekata.<sup>23</sup> Postupak legalizacije<sup>24</sup> sukladno Zakonu o prostornom uređenju<sup>25</sup> i Odluci o legalizaciji građevina izgrađenih bez odobrenja za građenje i građevina privremenog karaktera<sup>26</sup> može se pokrenuti podnošenjem zahtjeva za izdavanje naknadne urbanističke suglasnosti do 31. prosinca 2012. godine.

Makedonija je početkom 2011. godine usvojila novi Zakon o legalizaciji, s ozbiljnom namjerom da legalizira 300.000 bespravno sagrađenih objekata.

U Grčkoj, Vlada pokušava dopuniti javni budžet naplaćivanjem naknade i do 6.000 eura za privremenu legalizaciju ilegalnih stambenih jedinica ili ako vlasnici ne ispune taj zahtjev, naplatom kazne skoro dvostruko veće od tog iznosa. Napori tijekom godina u Grčkoj su se međutim pokazali uzaludnim. Od 7.000.000 kuća, procjenjuje se da je jedna četvrtina izgrađena bez dozvole.

### **3. HRVATSKA PRAVNA REGULACIJA OZAKONJENJA BESPRAVNO SAGRAĐENIH ZGRADA**

#### **3.1. Općenito**

Jedna od prepreka hrvatskoga ulaska u Europsku uniju velika je količina bespravno sagrađenih objekata. Prema posljednjim informacijama koje dolaze od Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja u Hrvatskoj trenutno ima oko 350.000 bespravno izgrađenih građevina.<sup>27</sup>

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. Riječ je o pojavi koja je rezultat niza društvenih uzroka. Nezakonito izgrađene zgrade su naslijeđe i teret vremena. Propustili smo priliku da se preventivnim djelovanjem suprotstavimo nezakonitoj gradnji, i zbog toga je i borba s bespravno sagrađenim objektima danas puno složenija i mukotrpnija.

23 Posljednji put u svibnju 2006. godine gradonačelnica Sarajeva i načelnici gradskih općina potpisali su Protokol o suzbijanju bespravne gradnje. Pa ipak još uvijek je ostao veliki broj nelegalnih objekata uglavnom zbog visokih troškova legalizacije.

24 Pod legalizacijom se podrazumijeva donošenje rješenja o naknadnoj urbanističkoj suglasnosti, naknadnom odobrenju za građenje i naknadnoj uporabnoj dozvoli, u skladu s odredbama Zakona o prostornom uređenju („Službene novine Kantona Sarajevo“ broj 07/05) za građevine i druge izvedene radove u prostoru izgrađene bez odobrenja za građenje, kuća za odmor izgrađenih bez odobrenja za građenje, rješavanje pravnog statusa građevina privremenog karaktera.

25 Službene novine Kantona Sarajevo, broj 07/05.

26 Službene novine Kantona Sarajevo, broj 06/06, 18/07, 18/08.

27 Međutim „kaos“ se najbolje definira prema samoj činjenici da nitko ne raspoláže točnim brojem objekata koje je potrebno legalizirati.

Načelne odredbe o ozakonjenju bespravno izgrađenih zgrada tijekom vremena pratila je i različita normativno-tehnička razrada. U razdoblju od 1980. do 2012. godine izmijenjivali su se zakoni koji su različito određivali pretpostavke za upis građevina u zemljišne knjige.

Prvi institut legalizacije nezakonito izgrađenih građevina donosi Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora<sup>28</sup> kojim je bilo propisano da će građevinski inspektor odrediti rušenje objekta koji se gradi ili je izgrađen bez građevinske dozvole samo ako je izgrađen poslije 15. veljače 1968. godine. Prema spomenutom Zakonu, kao i svim zakonima donesenim poslije spomenutoga Zakona, legalizacija se provodila kao naknadno izdavanje građevinske dozvole za građevinu koja je izgrađena u naravi, a čijem izdavanju prethodi izdavanje akta za provođenje prostornog plana. Zakonom o prostornom uređenju i gradnji, koji je stupio na snagu 1. listopada 2007. godine,<sup>29</sup> ujedno je uređeno i pitanje izdavanja akata o izvedenom stanju za građevine izgrađene bez odgovarajućih akata kojima se odobrava građenje, uz uvjet da su tako izgrađene građevina u skladu s prostornim planom koji se primjenjuje na području na kojem se nalazi. Znači, predmetnim se Zakonom po prvi put uvodi razlikovanje akata na temelju kojih se može pristupiti građenju od akata koji se izdaju kao građevine koje su već izgrađene u svrhu njihove legalizacije. Prema tom Zakonu za legalizaciju građevina, ovisno o njihovoj namjeni i veličini, izdaje se rješenje o izvedenom stanju, odnosno lokacijska dozvola i potvrda izvedenog stanja.

Međutim, navedena svrha nije u potpunosti ostvarena, te se otklanjanje uočenih problema i nedostataka pokušalo riješiti Zakonom o postupanju s nezakonito sagrađenim objektima iz 2011. godine.<sup>30</sup> Razlozi neuspjeha su brojni: postupak je bio skup i kompliciran, posebice za zgrade izgrađene suprotno odredbama prostornog plana, a mjerodavne službe dočekale su ga nespremljene. Prekršitelji Zakona ostali su nezainteresirani unatoč odredbi Zakona kojom se ograničava raspolaganje nezakonito izgrađenim zgradama.

Isti je omogućavao, po prvi put, ozakonjenje određenih zgrada koje su izgrađene na zemljištu u pogledu kojeg investitor nije riješio imovinsko-pravne odnose i koje su izgrađene protivno prostornom planu i/ili uvjetima propisanim propisima koji uređuju prostorno uređenje i gradnju te posebnim propisima.<sup>31</sup> Ovaj institut tzv. "legalizacije" zgrada izgrađenih bez akata, odnosno suprotno aktu

28 Narodne novine SRH, broj 54/1980.

29 Narodne novine, broj 76/07.

30 Novine koje bi trebale donijeti predmetne izmjene uglavnom se sastoje u: 1. povećanju broja zgrada koje se mogu ozakoniti, 2. pojednostavljenju i smanjenju troškova postupka donošenja rješenja o izvedenom stanju, 3. pojednostavljenju izračuna naknade za ozakonjenje, 4. popunjavanju određenih pravnih praznina i detaljnijeg uređenja pojedinih pitanja.

31 Postupanje s nezakonito izgrađenim zgradama do donošenja prošlogodišnjeg Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama bilo je regulirano čestim mijenjanjem propisa koji se odnose na prostorno uređenje i gradnju.

nadležnog tijela na temelju kojega se može pristupiti građenju, nije u dovoljnoj mjeri zaživio u praksi. Stoga je 2012. donesen novi Zakon o postupanju s nezakonito sagrađenim zgradama.

Novi Zakon o postupanju s nezakonito sagrađenim zgradama, donesen je 27. srpnja 2012., a počeo se primjenjivati 6. kolovoza 2012.<sup>32</sup> Stupanjem na snagu navedenoga Zakona, prestalo je važenje Zakona o postupanju s nezakonito sagrađenim zgradama iz 2011.<sup>33</sup> Prema obrazloženju zakonodavca svrha je Zakona otkloniti nedostatke i pravne praznine, kao i nedoumice stvorene dosadašnjim Zakonom iz 2011., te pomoći i upravnim tijelima nadležnim za donošenje rješenja o izvedenom stanju po pitanju obračuna naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru i za praćenje njihovog izvršenja u slučaju obročne otplate naknade i strankama koje žele „legalizirati“ svoje bespravno sagrađene objekte po pitanju snižavanja naknade za njihovo zadržavanje, te razdvajanje 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.

Donošenjem novog Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama kreće novi pokušaj legalizacije. Svi prethodni propisi omogućavali su legalizaciju isključivo zgrada izgrađenih u skladu s prostornim planom, a sam postupak legalizacije bio je dugotrajan i složen te gotovo jednak postupku ishoda odobrenja za građenje.

Rezultat komplicirane regulative te visokih naknada vezanih uz izdavanje odobrenja za građenje danas je vidljiv u velikom broju nezakonitih zgrada. Dodatnu prepreku predstavljale su i visoke kazne: početkom prošlog desetljeća za nelegalnu gradnju plaćala se kazna u visini 150 posto iznosa komunalnog doprinosa, a zatim je odredbama Zakona o prostornom uređenju i gradnji donesenom 2007. i popratnim propisima smanjena na 50 posto iznosa komunalnog doprinosa te ponovno u lipnju 2010. na 30 posto iznosa komunalnog doprinosa.

Nelegalne građevine ujedno su spajane na priključke komunalne infrastrukture, a vlasnicima nezakonitih zgrada redovito se obračunava komunalna naknada i u slučaju vikendice, porez na kuće za odmor. U određenom razdoblju propisi nisu ograničavali ni upis nezakonito izgrađenih zgrada u katastar i zemljišne knjige, što je unijelo dodatnu pomutnju i nepovjerenje u sustav katastra i zemljišnih knjiga.

Osnovne odredbe Zakona: nezakonito izgrađenom zgradom smatra se zgrada, odnosno rekonstruirani dio postojeće zgrade izgrađene bez akta kojim se odobrava građenje; nezakonite zgrade legaliziraju se ishoda rješenja o izvedenom stanju; mogu se legalizirati zgrade izgrađene najkasnije do 21. lipnja 2011.; na nezakonito izgrađenoj zgradi može se, protivno prostornom planu, ozakoniti najviše dvije etaže od kojih je zadnja potkrovlje, osim ako odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave nije određen veći broj etaža; rok za predaju zahtjeva je 30. lipnja 2013., odnosno 31. prosinca 2012. za zgrade za koje je izdano rješenje za uklanjanje.

<sup>32</sup> Narodne novine, broj 86/12.

<sup>33</sup> Narodne novine, broj 90/11.

Novim Zakonom pokušao se pojednostaviti i pojeftiniti postupak kako se bi se postigao što veći odaziv građana. Za razliku od ranijeg Zakona, postupak za legalizaciju jednak je za zgrade izgrađene u skladu s prostornim planom i za zgrade izgrađene u suprotnosti s prostornim planom, odnosno iz postupka su izbačene potvrde javnopravnih tijela zbog kojih je postupak otežan.

Kao važno pitanje nameće se: Kako provjeriti (ne)zakonitosti nekretnine? Mnogi vlasnici zgrada stekli su nekretnine za koje ne znaju jesu li zakonite. Kopiju akta kojim se odobrava građenje, ako on postoji, vlasnici nekretnine mogu potražiti u područnim uredima mjerodavnim za prostorno uređenje i/ili gradnju. Ako takav akt postoji, potrebno je utvrditi je li kod gradnje došlo do odstupanja te legalizirati sva eventualna odstupanja.

Premda je raniji Zakon ograničavao raspolaganje nezakonito izgrađenim zgradama, u novom Zakonu takvih odredbi nema. Jedine sankcije koje predviđa novi Zakon su novčane prirode za one koje se odluče na legalizaciju i prijetnja pokretanja postupka građevinske inspekcije prema nelegalnim graditeljima koji se ogлуše na Zakon.<sup>34</sup>

### **3.2. Pojam nezakonito izgrađene zgrade**

Opredjeljenje hrvatskoga zakonodavca da donese poseban zakon o legalizaciji bespravno sagrađenih objekata postavilo je pred njega i posebne zahtjeve vezane uz njegov sadržaj. Stupanjem na snagu Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, određeni su uvjeti i postupak ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada. Naime, u cilju nedvojbene provedbe Zakona bilo je nužno definirati pojam nezakonito izgrađene zgrade. U članku 2. pod pojmom nezakonito izgrađene zgrade smatra se zgrada, odnosno rekonstruirani dio postojeće zgrade izgrađene bez akta kojim se odobrava građenje, odnosno protivno tom aktu, vidljiva na digitalnoj ortofoto karti u mjerilu 1:5000 Državne geodetske uprave izrađenoj na temelju aerofotogrametrijskog snimanja Republike Hrvatske započetog 21. lipnja 2011., na kojoj su izvedeni najmanje grubi konstruktivni građevinski radovi (temelji sa zidovima, odnosno stupovima s gredama i stropom ili krovnom konstrukcijom) sa ili bez krova, najmanje jedne etaže. Nezakonitom izgrađenom zgradom u smislu istog Zakona smatra se i zgrada, odnosno rekonstruirani dio postojeće zgrade izgrađen bez akta kojim se odobrava građenje, odnosno protivno tom aktu na kojoj su izvedeni najmanje grubi konstruktivni radovi sa ili bez krova, najmanje jedne etaže,

<sup>34</sup> Još jedna novina vezana uz legalizaciju bespravno sagrađenih objekata definirana je novim prijedlogom Zakona o porezu na nekretnine. Ukratko rečeno, svi koji imaju ilegalno sagrađeni objekt plaćat će porez na nekretninu u punom iznosu od 1,5% od tržišne vrijednosti nekretnine, dok će oni koji imaju legalno sagrađeni objekt plaćati 0,2-0,5% od tržišne vrijednosti nekretnine (odnosno olakšice od 88 do 95%). U Fiskalni katastar upisivat će se sve nekretnine prema stvarnom stanju, i legalne, i nelegalne. Porez će se plaćati i na nezakonito sagrađene nekretnine prema stvarnom stanju izgrađenosti, a njihovi korisnici ili vlasnici neće moći dobiti nikakve olakšice dok te objekte ne legaliziraju.

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, a o čemu tijelo nadležno za državnu izmjeru i katastar nekretnina na zahtjev stranke izdaje uvjerenje. Iz spomenutog je razvidno da važeći 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.<sup>35</sup>

### 3.3. Postupak ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade

Postupak ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade Zakonom o postupanju s nezakonito 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.<sup>36</sup> Iako se na prvi pogled može (pogrešno) učiniti da se radi o jednostavnom sustavu, on je sve drugo samo ne jednostavan.

### 3.4. 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 te spojeni na komunalnu infrastrukturu, a da ne ispunjavaju uvjete zakonitosti jer su građeni bez građevinske dozvole ili pored 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 uvijek 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 tomu naglasiti

35 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.

36 U Srbiji pod terminom – LEGALIZACIJA, u smislu *Zakona o planiranju i izgradnji*, podrazumijeva se – naknadno izdavanje građevinske i uporabne dozvole za objekt, odnosno dijelove objekta izgrađene ili rekonstruirane bez građevinske dozvole, kao i objekte izgrađene na temelju građevinske dozvole, odnosno odobrenje za izgradnju i potvrđenoga glavnog projekta, ali na kojima je, pri izvođenju radova, odstupljeno od izdane dozvole, odnosno odobrenja.

da posjedovanje dozvole za građenje i usklađenost s istom nije uvjet za legalnost za objekte izgrađene 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.<sup>37</sup> Međutim i u pogledu predmetnih radnji i u pogledu propisanih pravila, sustav građevinskih dozvola nije bez kompleksnosti i sadrži čak određeni broj zamki.<sup>38</sup>

Nezakonito izgrađena zgrada, prema Zakonu o postupanju s nezakonito sagrađenim objektima koji je trenutno na snazi, ozakonjuje se donošenjem rješenja o izvedenom stanju.<sup>39</sup> Rješenje o izvedenom stanju donosi upravno tijelo jedinice

37 Investitor koji namjerava graditi neki objekt ili renovirati postojeći objekt mora dobiti tri rješenja. To su: 1. urbanistička suglasnost: utvrđuje lokaciju objekta i postojeće točke (što se može promijeniti ako 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): izdaje se na temelju urbanističke suglasnosti i predstavlja ovlaštenje za započinjanje radova, a zasniva se na izvedbenom projektu i drugoj dokumentaciji koja definira konstrukciju, materijale, tehnike gradnje, različite etape gradnje i usklađenost s različitim zakonskim aktima; 3. uporabna dozvola: izdaje se na temelju građevinske dozvole i ona potvrđuje da je objekt izgrađen u skladu sa svim propisima, pogodan je za stanovanje i može se unijeti u registar zemljišnih knjiga.

38 Tako primjerice u Francuskoj: sud određuje rok u kojemu treba izvršiti uklanjanje građevine ili njezino usklađivanje s propisima. Osim presude može se naložiti i plaćanje sudskih penala (*astreinte*) u rasponu od 7,5 do 75 eura na dan. Sudski penali uplaćuju se u korist općine koja je zadužena za osiguranje njihove naplate. Međutim, kako je Kasacijski sud više puta istaknuo, penali ne predstavljaju naknadu štete u parničnom postupku (*reparation civile*), nego mjeru opomene (*mesure comminatoire*), što znači da općini ne treba izdati sudski poziv (*apeler en cause*). Iznos penala se ne može preispitati, osim ako okrivljenik nije izvršio obvezu u roku od godine dana. U tom slučaju, sud može povećati iznos penala, a eventualno i prekoračiti granicu od 75 eura. I obrnuto, sudac može odlučiti da odobri djelomični povrat iznosa penala ili djelomično oslobodi plaćanja penala kako bi se uzelo u obzir postupanje izvođača i poteškoće koje je imao pri izvršenju. Jedinice lokalne samouprave nemaju nadležnost da odobre povrat sredstava koja odgovaraju sudskim penalima. Vidi: J.-B. Auby et H. Perrinet-Marquet et R. Noguellou, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestion, Paris, 2012.

39 Primjerice u Bosni i Hercegovini rješenjem o naknadnoj urbanističkoj suglasnosti, za legalizaciju izvedenih radova, regulirani su uvjeti zadržavanja istih i nastavka izvođenja radova u cijelosti na građevini, uistinu, utvrđuje se da je građenje u skladu s dokumentom prostornog uređenja i drugim uvjetima utvrđenim za taj prostor, posebnim zakonima i propisima donesenim na osnovi tih zakona. Po prijemu rješenja o urbanističkoj suglasnosti, nakon proteka roka za žalbu (15 dana od dana prijema urbanističke saglasnosti) rješenje postaje pravomoćno što se potvrđuje unosom 'klauzule pravomoćnosti' na originalni primjerak rješenja, voditelja postupka. Rješenje o naknadnoj urbanističkoj suglasnost, vrijedi godinu dana od dana njene pravomoćnosti, u kojem je roku potrebno podnijeti zahtjev za donošenje naknadnog odobrenja za građenje za legalizaciju građevine. Valjanost urbanističke suglasnosti može se iznimno produžiti, ali najviše za godinu dana ako se nisu promijenili uvjeti u skladu s kojim je izdana urbanistička suglasnost i ako je zahtjev podnesen u roku valjanosti iste. Za specifične slučajeve i lokacije, nadležno tijelo izvršit će potrebne analize i utvrditi mogućnosti legalizacije radova i/ili pribaviti mišljenje Zavoda za planiranje razvoja

područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave, koje prema posebnom zakonu obavlja poslove izdavanja akata za provođenje dokumenata prostornog uređenja i gradnje.<sup>40</sup> Zakon dopušta strankama da same odluče žele li legalizirati sve bespravno izgrađene zgrade s pomoću jednog rješenja o izvedenom stanju ili samo za jednu ili neke od njih. Međutim, Zakon ne dopušta utvrđivanje nove građevne čestice i parcelaciju, te objedinjavanje čestica, neovisno o tomu je li predmetna zgrada izvedena na njoj ili više čestica, dijelom ili u cijelosti unutar granica građevinskog područja, već sva pitanja formiranja novih čestica odvaja u cijelosti od postupka legalizacije i upućuje na druge propise, kojima se to može izvršiti, odnosno upućuje prije svega na Zakon o prostornom uređenju i gradnji. To znači da će nadležno javnopravno tijelo izdavati rješenja o izvedenom stanju samo konstatirajući da se, primjerice, zgrada nalazi na dvije ili više građevinskih čestica, ali se neće u okvirima tog postupka upuštati u pitanje njihovog objedinjavanja. To dovodi do potrebe stranke da prije ucrtavanja ozakonjene zgrade mora u novom postupku izvršiti objedinjavanje čestica, da bi takvu zgradu mogla upisati ponajprije u gruntovnicu, ali i u katastar.

Kako bi se spriječilo odugovlačenje postupka legalizacije koja je učestalo posljedica preopterećenosti nadležnih javnopravnih tijela, Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama pružio je mogućnost pružanja pravne pomoći javnopravnim tijelima. Tako ako se o zahtjevu za donošenje rješenja o izvedenom stanju ne odluči roka koji prema Zakonu o općem upravnom postupku iznosi 30, odnosno 60 dana od dana uredno podnesenog zahtjeva, nadležno ministarstvo kao drugostupanjsko tijelo može, u povodu žalbe podnositelja zahtjeva, rješenjem

---

Kantona Sarajevo i/ili Kantonalnog zavoda za zaštitu kulturno-historijskog i prirodnog naslijeđa Sarajevo, sve suglasno Zakonu i Odluci. Za područja za koja je odgovarajućim odlukama bio utvrđen 'režim zabrane građenja', nadležno tijelo je donijelo akt (zaključak) kojim je prekinuo postupak legalizacije, dok se ne donese odluka o usvajanju i provođenju predmetnog prostornog plana, na temelju kojeg će se postupak moći nastaviti.

- 40 U Francuskoj Zakon o urbanizmu propisuje koji su službenici i javnopravna tijela ovlaštena da službeno utvrde povredu propisa i o tomu sastave zapisnik. To su službenici pravosudne policije i rukovodeći, viši i inspektorski kadar, ali i državni službenici koje je u tu svrhu posebno imenovao i ovlastio ministar za urbanizam, gradonačelnik ili pak ministar za povijesne spomenike i lokalitete ako je riječ o povredi propisa o zaštićenim prirodnim, kulturno-povijesnim cjelinama (*secteurs sauvegardés*) i restauratorskim radovima na zgradama. Radi lakšeg utvrđivanja povrede propisa javnopravna tijela imaju pravo izvršiti pregled (*droit de visite*) gradilišta dok su radovi u tijeku. Za sve slučajeve propisane člancima L 160-1 i L 480-4 Zakona o urbanizmu, temeljem zakona javnopravna tijela imaju obvezu sastaviti zapisnik ako dobiju saznanja o povredi propisa. Ako odbiju to učiniti ili dođe do nemara ili kašnjenja, država će se smatrati odgovornom. U konačnici jedino sud može ocijeniti regularnost zapisnika kojim se utvrđuje povreda propisa. U prethodno navedenim primjerima, javnopravno tijelo koje je imalo obvezu izraditi zapisnik, također ga je dužno u jednom primjerku dostaviti Državnom odvjetništvu koje može pokrenuti kazneni progon. Budući da je nadležno za opće kaznene propise (*droit penal commun*) Državno odvjetništvo ocjenjuje kada je oportuno pokrenuti kazneni progon. Ako smatra da kazneni progon nije potreban ili poželjan, represivni postupak će se moći pokrenuti samo privatnom građanskom tužbom (*constitution de partie civile*). Vidi: G. Roujou de Boubée, *Le droit pénal dela construction et de l'urbanisme*, Dalloz, Paris, 1972., str. 33.

odrediti da postupak provede i o zahtjevu odluči drugo stvarno nadležno upravno tijelo. U tom slučaju strankama pripada pravo na naknadu troškova javnog prijevoza, koje također snosi mjesno nadležno upravno tijelo.<sup>41</sup>

Novina koja je zasigurno izazvala najveće oduševljenje među strankama koje žele legalizirati svoje zgrade obveza je plaćanja komunalnog i vodnog doprinosa tek po izvršnosti rješenja o izvedenom stanju. U nekim slučajevima Zakon predviđa i potpuno oslobađanje od obveze plaćanja, što stranke dodatno motivira da se odluče na legalizaciju. Međutim, problem u svezi s obvezom plaćanja doprinosa nastaje kod načina obračuna iznosa kod suvlasničke zajednice. Naime, sukladno odredbi članka 22. stavka 3. Zakona, podnositelj zahtjeva, odnosno vlasnici zgrade plaćaju komunalni doprinos i vodni doprinos razmjerno suvlasničkom dijelu zgrade, odnosno veličini njihova posebnog dijela zgrade ili veličini funkcionalne jedinice koju koriste. To znači da, ako uzmemo u obzir svrhu Zakona, pitanje vlasništva i dokazanog pravnog interesa nije predmet Zakona i ne predstavlja zapreku legalizacije, a suglasnost svih suvlasnika pojedine zgrade pri legalizaciji nije potrebna, pa čak i ako se netko od navedenih protivi, ali nameće im se svima obveza plaćanja doprinosa, i to prema njihovim suvlasničkim dijelovima. Dakle, stvara se paradoksalna situacija u kojoj će stranka-suvlasnik koji se protivi postupku legalizacije biti dužna platiti najveći dio doprinosa za nekretninu koju želi ozakoniti, odnosno legalizirati, što u konačnici dovodi do mnogobrojnih žalbi i nezadovoljstva.

Osim plaćanja doprinosa, da bi se priča o ozakonjivanju bespravno izgrađenih zgrada mogla završiti, obvezno je platiti naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru, koja je postojala i u ranijim propisima,<sup>42</sup> no prema novoj Uredbi o naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade 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.

41 Zakon o općem upravnom postupku (šutnja uprave).

42 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/m<sup>3</sup>), 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 poljoprivredne namjene izvan građevinskog područja te zgrade ostalih namjena izvan građevinskog područja. Koeficijent lokacije nešto je 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.

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

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 su prema veličini i značaju u prostoru u četiri grupe: 1. zahtjevna zgrada – zgrada čija građevinska (bruto) površina veća od 400 m<sup>2</sup> i zgrada za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija je građevinska (bruto) površina veća od 1000 m<sup>2</sup> (u daljnjem tekstu: zahtjevna zgrada), 2. manje zahtjevna zgrada - zgrada čija građevinska (bruto) površina nije veća od 400 m<sup>2</sup> i zgrada za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija građevinska (bruto) površina nije veća od 1000 m<sup>2</sup>, 3. jednostavna zgrada - zgrada čija građevinska (bruto) površina nije veća od 100 m<sup>2</sup>, 4. pomoćna zgrada - pomoćna zgrada u funkciji osnovne zgrade, koja ima jednu etažu i čija tlocrtna površina nije veća od 50 m<sup>2</sup>.<sup>43</sup>

Za svaku od navedenih vrsta zgrada, Zakon propisuje obveznu dokumentaciju, no na vrlo nepregledan način koji stranci stvara nedoumice i dovodi je u sukob s

43 U cijeloj zemlji utvrđena je određena namjena zemljišta, tj. poljoprivredno, urbano, cestovno, vodno, itd. Ukoliko je vaša namjeravana gradnja i kasnije korištenje zemljišta u skladu s namjenom, lakše ćete dobiti različite dozvole nego ako se vaša namjera razlikuje od svrhe za koju je namijenjeno zemljište. 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 energetskih 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 eksplotacijskom 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 istražnim koridorima i površinama prometnih i komunikacijskih građevina, uz uvjet ishođenja 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 ishođenja Hrvatskih voda, zgrade izgrađene unutar arheološkog nalazišta ili zone, prostornih međa nepokretnog kulturnog dobra ili kulturno-povijesne cjeline koja je upisana u Registar kulturnih dobara RH, uz uvjet ishođenja 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.

nadležnim upravnim tijelima koja vode postupak legalizacije, budući da učestalo dolazi do zaključka da konkretna upravna tijela traže od stranaka priloge koji nisu prema samom Zakonu obvezna priložiti, no razvidno je da svi prilozi koje treba priložiti uz zahtjev nisu jasno i pregledno navedeni u Zakonu, ali njihova potreba prilaganja proizlazi iz nekih drugih njegovih članaka.

Tako niti u jednom od obveznih priloga zahtjevu za bilo koju vrstu zgrade ne navodi se obveza prilaganja uvjerenja o prebivalištu stranke do 21. lipnja 2011. Međutim iščitavajući dalje tekst Zakona dolazi se nedvojbeno do zaključka da je predmetno uvjerenje o prebivalištu ipak obvezatni prilog zahtjevu, s obzirom na to da članak 37. stavak 2. Zakona propisuje obvezne podatke evidencije o donesenim rješenjima o izvedenom stanju. U tom se smislu navodi da evidencija obvezatno sadržava podatke o podnositelju zahtjeva, odnosno investitoru zgrade, klasi, urudžbenom broju i datumu izdavanja rješenja, zgradi te naplati naknade.

Obvezni sadržaj izreke rješenja o izvedenom stanju kao i sastavni dio rješenja o izvedenom stanju ovisi o veličini i/ili namjeni zgrade za koju se donosi.

Izrijeka 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.

Izrijeka 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. Izrijeka rješenja o izvedenom stanju za manje zahtjevnu zgradu, osim navedenog, obvezno sadržava i oznaku geodetskog situacijskog nacrtu stvarnog stanja, odnosno kopije katastarskog plana te oznaku snimke izvedenog stanja. Izrijeka 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.

Sastavni dio rješenja o izvedenom stanju za zahtjevnu zgradu je geodetski situacijskih nacrt stvarnog stanja, odnosno kopija katastarskog plana i arhitektonske snimke zgrade. Za manje zahtjevnu zgradu to je geodetski situacijski nacrt stvarno stanja, odnosno kopija katastarskog plana i snimka izvedenog stanja. Za jednostavnu zgradu to je snimka izvedenog stanja, a za pomoćnu zgradu kopija katastarskog plana na kojoj je prikazana situacija ozakonjene zgrade. 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.

U postupku ozakonjenja donosi se rješenje o izvedenom stanju u slučaju ispunjavanja uvjeta određenih Zakonom. 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 iste, a pri čemu visinu iznosa naknade Vlada Republike Hrvatske propisuje uredbom. Također, tim se odredbama uređuje i pitanje naknade troškova strankama i njihovim punomoćnicima koje imaju uslijed promjene nadležnosti.

### **3.5. Stranka u postupku ozakonjenja**

Postupak se pokreće na zahtjev stranke, te slijedom toga strankom u postupku ozakonjenja smatra se podnositelj zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju, vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na čestici zemljišta na kojoj se nalazi nezakonito izgrađena zgrada i jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi nezakonito izgrađena zgrada. Pri tomu 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 nikakva ograničenja i da njega 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.<sup>44</sup> Legalizacijom objekta ne rješavaju se imovinskoopravni odnosi već samo legalnost

<sup>44</sup> Druga kaznena djela opet imaju obilježja sukcesivnosti, što znači da traju dok se ne ispune zakonske obveze iz urbanističkih propisa i da tek tada počinje teći rok zastare. To vrijedi za prodaju ili najam parceliziranog zemljišta bez dozvole. U tom slučaju, ako se kršenje nastavi nakon što je donesena prva osuđujuća presuda, moguće je pokrenuti novi postupak.

objekta (kao da je rađen po dozvoli).<sup>45</sup>

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 i zbog same izmjere, dolazak u sve prostorije i zbog referenta, koji mora imati pristup svim dijelovima pri očevidu, a na koncu i možda najvažnije kako bi se pravedno raspodijelili troškovi među vlasnicima.<sup>46</sup>

Prije donošenja rješenja nadležno upravno tijelo dužno je stranki pružiti mogućnost uvida u spis predmeta radi izjašnjenja. Stranka u postupku se poziva za uvid u spis radi izjašnjenja dostavljenom 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 pozivu 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.<sup>47</sup> Treba napomenuti: Rješenje o izvedenom stanju ne

45 U Srbiji je najviše problema u dosadašnjoj legalizaciji bilo zbog neriješenih vlasničkih odnosa. Sad će to biti riješeno tako da će vlasnik objekta biti upisan i kao vlasnik zemljišta, s tim da će oštećeni, ako ih ima, moći na sudu ostvariti pravo na naknadu štete. Uz zahtjev za donošenje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje prilaže se: 1. kopija pravomoćnog rješenja o naknadnoj urbanističkoj suglasnosti; 2. izvod iz katastra za pripadajuću građevinsku parcelu; 3. dokaz o reguliranim troškovima utvrđenim izdanim rješenjem o naknadnoj urbanističkoj suglasnosti; 4. dokaz o pravu vlasništva ili pravu korištenja zemljišta radi građenja, odnosno pravu građenja; 5. projekt izvedenog stanja izrađen na razini Glavnog projekta, uključujući i radove koje treba izvesti, 6. izvještaj o geomehničkom i inženjersko-geološkim karakteristikama tla, ako je tako propisano u rješenju o urbanističkoj suglasnosti; 7. suglasnosti pribavljene na projektnu dokumentaciju. Zahtjev za donošenje naknadnog odobrenja za građenje odbit će se i ako podnositelj zahtjeva za legalizaciju radova za koje postoje uvjeti za legalizaciju, ne dostavi dokaz da su plaćene propisane naknade. Sljedeći korak u postupku legalizacije građevine je: rješavanje imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu na kojem su izvođeni bespravni građevinski radovi.

46 U francuskom kaznenom pravu u području urbanizma široko se definira krug osoba protiv kojih se može pokrenuti kazneni postupak. Ključna odredba primjenjiva na većinu kaznenih djela predviđa postojanje kaznenopravne odgovornosti: korisnika zemljišta, arhitekata, građevinskih poduzetnika i ostalih zaduženih za izvođenje spomenutih radova. "Dakle, ponajprije se može pokrenuti pitanje pravne odgovornosti naručitelja radova. To se može odnositi i na vlasnike građevine protiv kojega je moguće pokrenuti postupak zbog radova koje je izveo najmoprimac uz njegovu suglasnost. No, može se odnositi i na najmoprimca, na primjer ako se koristio građevinom koju je bespravno izgradio njegov prethodnik. Donošenjem zakona od 2. srpnja 2003., kojim se priznaje odgovornost pravnih osoba za kaznena djela iz područja urbanizma, omogućeno je pokretanje postupka protiv trgovačkih društava. Nadalje, može se pokrenuti postupak protiv onih koji su upravljali radovima i izvodili ih. To se odnosi jednako tako na upravitelja zgrade (*syndic de copropriete*) u odnosu na protuzakonite radove izvršene temeljem odluke suvlasnika zgrade kao i na projektanta (*maître d'oeuvre*) ili građevinskog poduzetnika. Vidi: H. Périnet-Marquet, *Linefficacité des sanctions du droit de l'urbanisme*, LGDJ, Paris, 1991., str. 254.

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

može se 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 koje se nije odazvala pozivu za uvid u spis predmeta radi izjašnjenja ne može zbog toga tražiti obnovu postupka. U razmatranju navedenih odredbi bitno je ukazati na odluku Ustavnog suda od 11. listopada 2000. godine<sup>48</sup> o tomu da zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava, traže 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 utemeljio na stavu Europskog suda za zaštitu ljudskih prava.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> 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 ako 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.

Stoga se mora primjetiti da je u postupku ozakonjenja utjecaj treće zainteresirane osobe osjetno smanjen. Naime osoba je, prije izmjene Zakona za zgrade koja je u navedenom pogledu protivna prostornom planu mogla 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.

Spomenuto, sporno pitanje nakon izmjene Zakona uređeno je tako da se rješenje o izvedenom stanju ne može donijeti za zgradu u vezi s kojom je u tijeku sudski spor pokrenut prije podnošenja zahtjeva za donošenje tog rješenja 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

48 U-I-659/1994 i dr., Narodne novine, broj 107/00.

49 „...Europski sud (je) odredio da zbog načela pravne izvjesnosti „moraju biti zadovoljena dva zahtjeva koja proizlaze iz izraza „propisana zakonom“. Prvo, zakon mora biti svima dostupan na odgovarajući način: građaninu mora biti omogućeno saznanje o tome što je pravno pravilo koje će u danim okolnostima primijeniti na dotični slučaj. Drugo, norma se može smatrati „zakonom“ sve dok nije formulirana dovoljno precizno da građaninu omogući da prema njoj uskladi svoje ponašanje: njemu se mora omogućiti – po potrebi, uz odgovarajući savjet – da predvidi, do stupnja koji je razuman u danim okolnostima, posljedice koje njegovo ponašanje može uzrokovati“. Presuda, 26. travnja 1979., zahtjev br. 6538/74, & 49.)

50 Presuda u predmetu *De Haes i Gijssels protiv Belgije* od 24. veljače 1997., zahtjev br. 19983/92, & 53.

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 da pisanu izjavu da se ne protivi njegovu donošenju. Povodom upita o mogućnosti izdavanja rješenja o izvedenom stanju, ozakonjenje nezakonite rekonstrukcije stanova izvedene unutar postojećih gabarita stanova koji se nalaze u zgradi izgrađenoj prije 15. veljače 1968., ako jedan od suvlasnika zgrade ne želi dati suglasnost za ozakonjenje te je isti podnio prijavu građevinskoj inspekciji u vezi s predmetnom rekonstrukcijom, prema Zakonu o postupanju s nezakonito sagrađenim zgradama, suglasnost svih suvlasnika zgrade, pa i onog koji je podnio prijavu građevinskoj inspekciji u vezi s nezakonitom rekonstrukcijom, nije uvjet za izdavanje rješenja o izvedenom stanju.

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.<sup>51</sup> Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja „jedan od temeljnih elemenata načela vladavine prava“<sup>52</sup> i ključan je za nastanak 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.

#### 4. ZAKLJUČAK

Gradnja kao važna gospodarska djelatnost ima ključnu ulogu u gospodarstvu. Budući razvoj ove „djelatnosti“ ovisit će u prvom redu o prilagodbi novonastalim uvjetima i na globalnom i regionalnom i na lokalnom tržištu, ali i dogradnji zakonske regulative koja bi trebala osigurati njezin nesmetan rast i razvoj te je ujedno približiti razini razvijenosti u drugim razvijenim zemljama.

51 Prema nacrtu prijedloga Zakona o porezu na nekretnine, sve nekretnine upisat će se u Fiskalni katastar koji će voditi Porezna uprava, ali predlagatelj zakona zahtijeva od Državne geodetske uprave i jedinice lokalne samouprave da do kraja 2013. godine Poreznoj upravi dostave sve podatke o nekretninama na svom području, s podatkom o OIB-u korisniku, tipu nekretnine, površini, namjeni, pripadnosti katastarskoj općini, čestici i kućnom broju. Poreznim obveznikom postaje stvarni korisnik nekretnine kojim se može smatrati: vlasnik, stanar, posjednik. Ako se iz svih okolnosti ne može utvrditi porezni obveznik, poreznim obveznikom proglašava se nekretnina, koja se zadužuje porezom. Osoba koja se prema odredbama Zakona smatra poreznim obveznikom, obvezu plaćanja poreza na nekretnine ne može koristiti kao dokaz u postupku dokazivanja prava vlasništva na nekretnini. Žalba na rješenje o utvrđivanju poreza ne odgađa izvršenje rješenja.

52 Presuda Europskog suda za zaštitu ljudskih prava u predmetu *Beian protiv Rumunjske*, 6. prosinca 2007., zahtjev br. 30658/05, & 39.

Republika Hrvatska pokušava zaključiti pitanje legalizacije prije pridruživanja Europskoj uniji u srpnju 2013. godine, te je tako nakon brojnih pokušaja nedavno usvojila Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama.

U tom smislu, ostaje ispitati je li zakonska odredba doista nužna u svjetlu demokratskog razvitka hrvatskoga društva, te postoji li opravdanje za nejednako postupanje prema sudionicima legalizacije bespravno sagrađenih objekata? U predmetnom ispitivanju nije naša zadaća nadomjestiti svojim stajalištem ono mjerodavnih državnih tijela, već procijeniti i ocijeniti odluke koje su ona donijela u obavljanju svoje procjene. To znači da se moramo ograničiti na utvrđivanje je li Republika Hrvatska svoju procjenu izvršila razumno, pažljivo i u dobroj vjeri. Zakon o postupanju s nezakonito sagrađenim objektima sagledati u svjetlu slučaja kao cjeline i utvrditi je li ono bilo „razmjerno legitimnom cilju koji se želio postići“ te jesu li razlozi koje je državna vlast pružila radi njegova opravdanja „relevantni i dostatni“.

S jedne strane izmjene i dopune Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, ostavljaju dojam opće legalizacije, dok s druge, s aspekta ustavne jednakosti nije dobra poruka da investitor koji sada podnosi zahtjev za legalizaciju ima drukčiji tretman od onoga koji je u isto vrijeme gradio legalno. To navodi na zaključak da u konkretnom slučaju, nije postignuta pravična ravnoteža između interesa pojedinaca. Potiče se i dopušta diskriminacija građana koji grade po zakonu. Zakonodavac dopušta diskriminaciju građana koji grade u skladu sa zakonom u odnosu na građane koji su gradili protivno zakonu. Posebno je pitanje s legalizacijom objekata izgrađenih izvan građevinskog područja. Stajališta smo da nema legalizacije na tim područjima bez urbanizacije. Ističe se kako treba naglasiti da je bespravna gradnja kazneno djelo te bi je trebalo sankcionirati. Čini se da su oni koji su bespravno gradili profitirali i prošli jefinije. Zbog toga, prema svima koji su bespravno gradili pravila bi trebala biti stroža.

Pravo na legalizaciju zahtijeva uravnoteživanje načina i prirode legalizacije, s jedne strane, i razloge koji govore u prilog provedbe predmetnog Zakona, s druge. Isto tako ovisi o legitimnom cilju koji opravdava spomenute odredbe i uvijek pretpostavlja zahtjev da se najbližim sredstvima za postizanje tog cilja (sveopće legalizacije) mora dati prednost pred svim drugima.

Država je dužna organizirati svoj pravni sustav nadzora nad pravilnom i urednom provedbom zakona i drugih propisa na način koji će svakom jamčiti i osigurati djelotvorno ostvarenje priznatih mu prava, ali i jamčiti i osigurati djelotvornu zaštitu protiv bilo koga tko ne poštuje njegova zakonska i drugim propisima, odnosno ugovorima priznata prava.

Nakon razmatranja sadržaja i svrhe zakonskih odredbi koje su predmet Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, autor je zaključio da je više riječ o tzv. refleksnom djelovanju objektivnih pravnih normi Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, negoli o propisu kojim se na pravedan način uređuje bespravna gradnja.

Istina, nikada niti jedna odluka ne može u potpunosti zadovoljiti baš sve i svakoga, uvijek ima i bit će osporavanja i sučeljavanja „za“ i „protiv“. Međutim,

ako je to napravila Slovenija i Italija pa na kraju krajeva i SFRJ još 1968. godine, nema razloga da to ne napravi i Hrvatska. Kakvu i koliku kaznu naplatiti, stvar je rasprave, ali to je sigurno bolje rješenje nego ovako besmisleno stanje.

Primjerice, u zemljama kao što su Sjedinjene Američke Države ili Kanada, ako kojim čudom postoji nelegalni objekt kod kojeg država nije reagirala dulje od četiri godine, dakle pokrenula postupak, on se smatra automatski legalnim. To je neka vrsta „kazne“ samoju upravi za neučinkovitost.

Dakle, slažemo se s mišljenjem, da ako su državni organi dopuštali desetljećima život i rad u takvim objektima, omogućavali priključke na komunalije i infrastrukturu, sad je neprimjereno rušiti takve objekte. Izuzetak su, logično, zgrade koje su predmetnim Zakonom izuzete od legalizacije. Naravno da legalizaciju bespravnih objekata treba podržati kao jedino moguće rješenje u zemlji gdje se taj problem taloži preko 40 godina. No isto tako, pri toj legalizaciji treba naplatiti sve pristojbe i primjerenu kaznu.

Hrvatska na žalost nije ni Švicarska ni Njemačka, nego zemlja na putu prema nekoj kakvoj takvoj uređenosti i s velikim teretom naslijeđa iz Jugoslavije. Na tom putu prema uređenosti dakle treba uzeti u obzir masu čimbenika, od stvarnih okolnosti do socijalne osjetljivosti. Kruti, neosjetljivi i isključivi stavovi mogu se primijeniti samo u krutoj i isključivoj državi, a Hrvatska to ipak nije.

U svakom slučaju za enormni broj nelegalnih objekata uz graditelje apsolutno i država snosi 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.). Državni organi su tim objektima dodijelili kućne brojeve, izdali stanarima osobne iskaznice i druge dokumente, za sve te objekte uredno ispostavljali i naplaćivali komunalna i vodna naknade, poreze, prireze itd. Najveća većina tih objekata je i ucertana u katastarske planove, a dobar dio je i upisan u zemljišne knjige, pa čak i više puta preprodavan. Dakle, većina tih objekata praktično je legalizirana, osim na formalan način da se naplate kazne i davanja. Znači, to treba napraviti.

Od Zakona očekujemo konačno podvlačenje crte i sređivanje stanja u prostoru. On ima gospodarske i socijalne učinke jer se nezakonite građevine najvećim dijelom koriste, iako nisu uključene u pravni sustav Republike Hrvatske. Nadalje očekujemo: utvrđivanje razloga bespravne gradnje, rješavanje istih, otklanjanje uzroka, nužno sprječavanje nove bespravne gradnje, sankcioniranje posljedica ozakonjenja bespravno izgrađenih zgrada i za ubuduće utvrditi jasne i krute sankcije bespravne gradnje.

Postupkom legalizacije stanje vlasništva parcele i dalje ostaje neriješeno, tako da cilj ove legalizacije nije da se konačno uredi od institucija zapušteno gruntovno stanje jer u legalizaciju se može ići i s nesređenim imovinskim stanjem parcele na kojoj se nalazi izgrađeni objekt.

## Summary

### THE LEGALIZATION OF ILLEGALLY CONSTRUCTED BUILDINGS

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.

*Key words: construction rights, legalization of illegally constructed buildings, decision on the state of construction.*

## Zusammenfassung

### LEGALISIERUNG VON ILLEGAL ERRICHTETEN GEBÄUDEN

In dieser Arbeit wird die Raumordnung, der Bau und die Behandlung illegal errichteter Gebäude betrachtet. In der Arbeit wird auf das Gesetz über Behandlung illegal errichteter Gebäude, Rechtsfolgen der Legalisierung und Unterlassung der Legalisierung vom Gebäude hingewiesen. Es wird gleichzeitig auf bestimmte Zweifel und Ungenauigkeiten der Vorschrift hingewiesen.

*Schlüsselwörter: Baurecht, Legalisierung illegal errichteter Gebäude, Beschluss über den ausgeführten Zustand.*

## Riassunto

### SANATORIA DEGLI EDIFICI COSTRUITI ABUSIVAMENTE

Oggetto di analisi nel presente contributo è la pianificazione territoriale, la costruzione e la procedura con riguardo agli edifici costruiti abusivamente. Nel lavoro si analizza la Legge sulla procedura relativa agli edifici costruiti abusivamente, le conseguenze giuridiche e la mancata attivazione per la sanatoria. Nel contributo si rilevano altresì alcuni aspetti controversi e alcune lacune della legislazione.

*Parole chiave: diritto ad edificare, sanatoria degli edifici costruiti abusivamente, provvedimento relativo allo stato dell'opera.*