

Doc. dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma<sup>1</sup>  
Erika Stančić Vidrač<sup>2</sup>

## POSTUPAK OZAKONJENJA NEZAKONITO IZGRAĐENE ZGRADE

*Pregledni rad / Review*

UDK 349:711(497.5)

*Predmet razmatranja u ovom članku je bespravna gradnja, nezakonita gradnja, postupanje s nezakonito izgrađenim zgradama i način ozakonjivanja istih. U radu se ukazuje na Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, rješenje o izvedenom stanju, položaju stranke u predmetnom postupku. U radu se istodobno ukazuje na prednosti predmetnog Zakona, ali i na određene dvojbe i nedorečenosti.*

**Ključne riječi:** Zakon o postupanju s nezakonito sagrađenim zgradama i rješenje o izvedenom stanju.

### 1. Uvod

Već jako dugo, vlasnik zemljišta nema punu slobodu korištenja prava građenja. U ovom stoljeću se broj ograničenja prava građenja povećao. Poznati su nam brojni razlozi, koji su zbog svoje sigurnosti i zdravlja (zdravog stanovanja) – nadasve oblikovani urbanističkim zahtjevima. Pravila o korištenju zemljišta, koja zapravo predstavljaju posebna ograničenja prava 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>3</sup>

Pravo građenja je ograničeno, prije svega, zahtjevom za upravnim dozvolama koje treba ishoditi prije samog čina gradnje. Najvažnija je dozvola za gradnju: ne samo po svom kvantitativnom opsegu, nego i zato što ima najveću simboličku vrijednost. Kako je riječ o mehanizmu s kojim većima 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. 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.

<sup>1</sup> Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu

<sup>2</sup> Studentica Stručnog upravnog studija Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu

<sup>3</sup> 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. 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.

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 dozvola se traži 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 objekt, 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.

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, itd. 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.

## 2. Bespravna gradnja

Bespravnom gradnjom, u pravnom smislu, smatramo protupravnu gradnju za koju nije moguće ishoditi akt kojim se odobrava građenje neke zgrade. Nezakonita gradnja podrazumijeva svu gradnju za koju je moguće ishoditi odobrenje za građenje, ali je investitor nije ishodio. Posljedice bespravne gradnje danas su, primjerice, cijela prigradska naselja velikih gradova nastala na poljoprivrednom i šumskom zemljištu na kojima se nikada nije smjelo graditi. Uzroci bespravne i nezakonite gradnje su raznoliki. Možemo ih podijeliti prema potrebama u određenom vremenskom razdoblju. Ekspanzija bespravne gradnje počela je ranih pedesetih godina prošlog stoljeća kada se zbog industrijalizacije u gradovima naglo povećavao broj stanovnika koji su zbog posla dolazili živjeti u gradove. U to vrijeme stambena politika nije mogla pratiti potrebe radnika te su oni stambene potrebe rješavali građenjem obiteljskih kuća prema načelu samopomoći.<sup>4</sup> Takav način rješavanja stambenih potreba zadržao se do danas. Druga ekspanzija bespravne gradnje počela je sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća. Treća ekspanzija dogodila se devedesetih godina dvadesetog stoljeća, nakon Domovinskog rata, i to kao posljedica priljeva velikog broja izbjeglica koji su na prostorima neplaniranima za gradnju izgradili bespravna naselja ili su već postojeća bespravna naselja proširili. Spomenuto se događalo u velikom broju hrvatskih gradova. Posljednjim velikim valom bespravne gradnje od 2000. godine do 2011. godine smatramo i gradnju apartmanskih naselja u koju su se uključili i strani investitori, u najvećem postotku Slovenci i Mađari. Gradnjom se smatra izvođenje građevinskih zahvata kojima se gradi nova građevina ili prigraduje,

---

<sup>4</sup> Bežovan, Gojko, *Prilog preispitivanju potencijala za razvoj socijalnog stanovanja u Hrvatskoj*, Druš. istraž. Zagreb 9/ GOD. 3 (1994), br. 1, Zagreb, str. 89-103.

nadograđuje, dograđuje i ugrađuje postojeću građevinu. Broj zahtjeva za legalizaciju u Republici Hrvatskoj iznosi oko 822 335, što ukazuje koliko je bespravna i nezakonita gradnja problem hrvatskog društva. Procjene pojedinih poznavatelja stvarnog stanja pokazuju kako treba ozakoniti još toliko objekata, te je donošenje predmetnog Zakona bilo opravdano. Bespravna gradnja nije samo problem Republike Hrvatske. S problemom bespravne gradnje suočavaju se i druge države, posebice države bivše Jugoslavije<sup>5</sup> te države koje su pripadale istočnom bloku. 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>6</sup> Prema nekim procjenama u Italiji je od 1960. do danas izgrađeno čak 4,5 milijuna bespravno sagrađenih zgrada.

### **2.1. Bespravna gradnja za koju se ne može ishoditi odobrenje za građenje**

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>7</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.

Bespravne zgrade su izgrađene u suprotnosti s prostornim planovima na kojima nije moguće građenje te se za njih nije moglo ishoditi odobrenje za gradnju. Izgradnjom bespravnih zgrada formirala su se cijela bespravno izgrađena naselja.<sup>8</sup>

### **2.2. Nezakonita zgrada te rekonstrukcije postojećih zgrada (nadogradnja, prigradnja, dogradnja, ugradnja) bez ishođenja propisanog akta**

U Republici Hrvatskoj najveći postotak nezakonite gradnje bez akta za gradnju proizlazi iz nadogradnje, prigradnje, dogradnje, ugradnje i promjene namjene na zgradama za koje postoji akt za gradnju iz razdoblja kada se ona gradila, a nešto manje iz same nezakonite

<sup>5</sup> Bosna i Hercegovina i nakon tri legalizacije još uvijek ima ogromni broj nelegalnih objekata. Međutim, u Bosni i Hercegovini na nivou države nije riješeno pitanje legalizacije bespravne gradnje. To je prepušteno kantonima, koji odluku o legalizaciji donose u prosjeku svake četiri godine, uoči izbora. U 2009. bilo je 26.000 bespravno sagrađenih objekata. Tako je u Sarajevskom kantonu od 1998. godine naovamo tri puta donesena odluka o legalizaciji bespravno sagrađenih objekata. Makedonija je početkom 2011. godine usvojila novi Zakon o legalizaciji, s ozbiljnom namjerom da legalizira 300.000 bespravno sagrađenih objekata.

<sup>6</sup> Slovenija je bespravnu gradnju legalizirala proglašivši opću legalizaciju neposredno prije ulaska u Europsku uniju.

<sup>7</sup> Više o tome: François-Charles Bernard et Patrick Durand, *Le nouveau régime des autorisations d'urbanisme*, Le Moniteur, Paris, 2009., str. 125-130.

<sup>8</sup> Ekstremne primjere nalazimo na jadranskoj obali, primjerice na Viru, u Rogoznici i Medulinu, a u kontinentalnom dijelu takva su prigradska naselja većih gradova, osobito Zagreba s naseljima kao što su Kozari bok, Sveta Klara, Kašina i Graberje u podsljemenskoj zoni.

gradnje cijele zgrade za koju se moglo ishoditi odobrenje za građenje, što iz raznih razloga investitor nije učinio. Svako interveniranje na stambenoj zgradi kao što je zatvaranje i prenamjena lođa, balkona i terasa u stambeni prostor bez ishođenja zakonom propisanog akta kojim se dozvoljava promjena na postojećoj zgradi smatra se nezakonitim građevinskim zahvatom. Česta je pojava da se unutar posebne cjeline uklone svi zidovi, uključujući i one nosive. Takvim nezakonitim zahvatom ugrožava se statička stabilnost cijele zgrade. Vlasnici posebnih dijelova smatrali su da nisu dužni ishoditi propisanu dokumentaciju jer predmetna lođa, balkon, terasa ili zidovi pripadaju njihovoj posebnoj cjelini. Naravno da su bili u krivu jer svaki zahvat koji u konačnosti odstupa i mijenja namjenu podrazumijeva ishođenje novog akta za predmetnu prenamjenu. Jednako se događa s obiteljskim kućama koje su proširene u odnosu na tlocrtnu površinu, katnost ili je povećan broj stambenih jedinica.

### **2.3. Izgradnja suprotna pravomoćnom aktu o gradnji**

Povećanje stambenih jedinica u odnosu na dozvoljenu situaciju bila je praksa investitora koji su gradili stanove za tržište u razdoblju od 90-tih godina dvadesetog stoljeća do 2011. godine. Slijedom toga, danas postoji velik broj stanova izgrađenih u suprotnosti s aktom kojim se dozvoljava gradnja stambene zgrade. Uzrok takvog nezakonitog ponašanja je želja za dodatnim profitom pojedinaca/investitora ostvarivanog tako da se u fazi gradnje povećavao broj stambenih jedinica nepredviđenih građevinskom dozvolom. Veličina buduće zgrade i broj posebnih dijelova uvjetovan je odnosom maksimalne dopuštenosti izgradnje na građevinskoj čestici. Jedan od bitnih uvjeta prilikom izdavanja akta o gradnji je koeficijent izgrađenosti buduće građevinske čestice koji proizlazi iz urbanih pravila važećeg prostornog plana. Velik broj takvih stanova nastao je prenamjenom podrumskog dijela zgrade te povećanjem katnosti stambene zgrade koji su nakon zahvata pušteni u pravni promet nekretnina. Zbog propusta u nadzoru javnopravnih tijela mjerodavnih za graditeljstvo, u samoj fazi gradnje pa sve do ovjeravanja etažnih elaborata na temelju kojih su investitori stanove upisivali u zemljišne knjige danas u Hrvatskoj postoji velik postotak bespravnih stanova. Vodeći se činjenicom o načelu vjerodostojnosti podataka u zemljišnoj knjizi, vlasnici bespravnih stanova nisu imali razloga posumnjati u nezakonito ponašanje investitora.

Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama rješava cijeli niz problema bespravnih graditelja nezakonitih zgrada. Treba naglasiti da nisu svi bespravni graditelji ujedno i investitori nezakonitih zgrada. Kao što smo utvrdili, bespravna je gradnja problem hrvatskog društva već nekoliko desetljeća, a nezakoniti graditelji velikim su dijelom otuđili sporne nekretnine, što prodajom, što rješenjima o nasljeđivanju.

Graditi po propisima smatralo se iznimkom, a ne pravilom. Dugogodišnjim zanemarivanjem bespravne gradnje Republika je Hrvatska u stvari izbjegavala odgovornost za nesređeno stanje u zemljišnim knjigama, dugo izbjegavajući donošenje zakona koji će obvezati lokalnu (regionalnu) samoupravu na donošenje prostornih planova, i ujedno omogućavala raznim špekulantima zemljišta da ostvare ekstra profite bespravnom gradnjom, prenamjenu poljoprivrednih zemljišta u građevinska, priključivanje na komunalnu infrastrukturu, naplaćivala razne poreze na te iste nekretnine, dozvoljavala upis u katastarski operat i zemljišne

knjige, dodjeljivala kućne brojeve, itd. Takvim je ponašanjem stvarala lažni privid legalnosti nezakonito izgrađenih zgrada,<sup>9</sup> te postajala izravni sudionik bespravne gradnje.

### **3. Stav arhitekta, urbanista i pravnika o Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama**

Arhitekti, urbanisti, građevinari, a dijelom i pravnici, u najvećem su broju negativno reagirali na donošenje Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. Ponajviše su se negativno izrazili o problematici trajnog uništavanja prostora te sigurnosti takvih zgrada.<sup>10</sup> Isto tako smatraju da se bespravnim graditeljima koji su izgradili bespravne zgrade u područjima izvan građevinskog dijela, u zaštićenim dijelovima, ne bi smjelo dozvoliti ozakonjenje. Pravnici su prigovor najviše usmjerili prema članku Zakona u kojem se ne uvjetuje dokazivanje pravnog interesa.

Svi se slažu da se predmetnim Zakonom ide na ruku bespravnim graditeljima te kako su zapravo „nagrađeni“ za svoje nezakonito ponašanje, posebno u odnosu na „poštene graditelje“.<sup>11</sup>

### **4. Državni proračun i proračuni lokalne (regionalne) samouprave**

Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama značajno pridonosi i punjenju državnog proračuna i proračuna lokalne (regionalne) samouprave. Priljev novca se kreće od upravne pristojbe u iznosu od 70 kuna koja se pojedinačno plaća u državnim biljezima te prema procjeni ukupno iznosi više od 54 milijuna kuna.<sup>12</sup> Budući, da smo utvrdili, da je do 30. lipnja 2013. podnesena 822 335 zahtjeva za ishođenje rješenja o izvedenom stanju, radi se o značajnim sredstvima. Priljev novca se nastavlja obvezom plaćanja naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade koja ovisi o parametrima zgrade, što je regulirano Uredbom o naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru,<sup>13</sup> uz napomenu da naknada ne može biti manja od 500 kuna.<sup>14</sup>

Broj pojedinačnih zahtjeva od 822 335 kazuje o značajnom priljevu novca na račun državnog proračuna te na račune lokalne (regionalne) samouprave. Smatramo da se odlukom zakonodavca da se uvede obveza plaćanja naknade za zadržavanje nezakonite zgrade u prostoru bespravni graditelji ipak na neki način sankcioniraju. U odnosu na iznos jedinične cijene kubnog metra komunalnog doprinosa lokalna (regionalna) samouprava odlukama predstavničkih tijela značajno je snizila cijenu sve do simboličnih iznosa od jedne kune. Držimo

<sup>9</sup> Vidi: <http://danas.net.hr/hrvatska/kako-vlada-podilazi-onima-koji-su-svjesno-krsili-zakon>.

<sup>10</sup> Spomenuto se odnosi na članke Zakona vezane za obveznu dokumentaciju.

<sup>11</sup> Vidi: <http://danas.net.hr/hrvatska/arhitekti-upozoravaju-zakon-o-legalizaciji-bespravne-gradnje>.

<sup>12</sup> Vidi: <http://www.dnevno.hr/vijesti/90823-vrtoglava-svota-u-proracun-drzava-bi-legalizacijom-mogla-zaraditi-milijarde.html>.

<sup>13</sup> Narodne novine 98/2012.

<sup>14</sup> Prema predviđanjima resornog ministarstva, riječ je o iznosu između jedne i dviju milijardi kuna. Način uporabe određen je člankom 31. st. 1, 2 i 3 Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. U državni proračun odlazi pedeset posto iznosa naknade, a drugih pedeset posto ostaje lokalnoj samoupravi. Značajna sredstava prelit će se u proračune lokalnih samouprava iz komunalnog i vodnog doprinosa, koje je podnositelj zahtjeva dužan platiti nakon ozakonjenja u iznosu ovisnom o veličini zgrade. O jediničnoj cijeni kubnog metra komunalnog doprinosa odlučuje isključivo predstavničko tijelo lokalne samouprave.

da se donošenjem takvih odluka ipak učinila nepravda legalnim graditeljima koji su za kubični metar plaćali višestruko veće iznose, i to u prosjeku više od sto kuna. Lokalna samouprava bi trebala primijeniti pravilo da se svakom rješenju o iznosu obračuna komunalnog doprinosa pristupi individualno te da se uzme u obzir koliko je sam bespravni graditelj sudjelovao u izgradnji komunalne infrastrukture. Spomenuto proizlazi iz izjava bespravnih graditelja i isprava iz kojih je vidljivo da su stvarno sudjelovali u izgradnji komunalne infrastrukture, ali samo u dijelovima koji se odnose na izgradnju vodovoda, vodova za distribuciju električne struje, izgradnju pristupnih cesta te eventualno odvodnju otpadnih voda putem raznih samodoprinosna. Međutim, oni nisu sudjelovali u izgradnji dječjih vrtića, osnovnih škola, javnih parkova, groblja, centra za prikupljanje komunalnog otpada, što također ulazi u komunalnu infrastrukturu i jednako je vitalno za lokalnu samoupravu i njezino stalno naseljeno stanovništvo. To je naročito vidljivo na jadranskoj obali gdje bespravna gradnja obuhvaća gradnju apartmana i kuća za odmor.

## **5. Prethodne zakonske mogućnosti ozakonjenja bespravne i nezakonite gradnje u razdoblju od 1968. do srpnja 2012. te smetnje u njihovu provođenju**

Analiziranjem pojma bespravne i nezakonite gradnje uvidjeli smo da se problem provlači našim društvom posljednjih pedeset godina. Slijedom toga taj se problem pokušavao riješiti raznim zakonskim rješenjima kojima se omogućavalo ozakonjenje bespravne i nezakonite gradnje. Osim opće legalizacije, koja je obuhvatila sve građevine izgrađene do 15. veljače 1968., svi naknadni zakonski propisi bili su vrlo teško provedivi u praksi. Tako je Zakon iz 1992.<sup>15</sup> omogućavao legalizaciju bespravno izgrađenih objekata uz zadovoljenje određenih uvjeta. Postojanje problema u provođenju istoga zakona, dokazuje upravno-pravna praksa prema kojoj je rješavanje upravne stvari, u većini predmeta, bilo prepušteno Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske. Prema Zakonu iz 1992. godine, ozakonjenje se rješavalo naknadnim izdavanjem građevinske dozvole za objekt koji u naravi već postoji. Problem je nastao jer je izuzetno mali broj objekata mogao zadovoljiti propisana urbana pravila, a ništa manji problem nije bio postojanje prostornih planova, odnosno činjenica da su nekada važeći prostorni planovi stavljeni izvan snage, a novi se nisu donosili. Zakon je prestao važiti 1995. i kao takav nije ispunio zamišljenu svrhu. Zakonom o prostornom uređenju i gradnji iz 2007. godine,<sup>16</sup> zakonodavac uvodi<sup>17</sup> rješenje o izvedenom stanju i potvrdu o izvedenom stanju kao upravni akt koji izrijeком i sadržajem zamjenjuje akt lokacijske dozvole, rješenje o uvjetima gradnje (građevinska dozvola), potvrdu glavnog projekta i uporabnu dozvolu zgrade. Uz naveden problem, dodatni je problem, nelegalnih graditelja, bio dokazivanje pravnog interesa. Prvim Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama<sup>18</sup> obuhvaćeni su bespravni i nezakoniti graditelji. U kratkom vremenu praksa je pokazala da i on ima nepre-

---

<sup>15</sup> Narodne novine 33/92.

<sup>16</sup> Narodne novine 76/07.

<sup>17</sup> Vidi članak 241. i 242.

<sup>18</sup> Narodne novine 91/11.

mostive prepreke za nelegalne i bespravne graditelje i da nije postigao onakvu učinkovitost kakvu je zakonodavac očekivao.

Donošenjem različitih zakonskih rješenja za nezakonite graditelje Republika Hrvatska pokazuje postojanje svijesti o problemu bespravne i nezakonite gradnje. Zasigurno je iskustvo opće legalizacije 15. veljače 1968. mnogima bio dodatni poticaj da se upuste u bespravnu i nelegalnu gradnju te dodatno pojačaju ekspanziju bespravne gradnje, što je ograničavalo zakonodavca u donošenju kvalitetnog zakona za ozakonjenje.

## 6. 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 mimo parametra dozvole. Lokacijska dozvola koja po svojoj naravi definira volumen objekta, uklaapanja 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 tome naglasiti da posjedovanje dozvole za građenje i usklađenost sa 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>19</sup> Međutim, kako u pogledu predmetnih radnji tako i u pogledu propisanih pravila, sustav građevinskih dozvola nije bez kompleksnosti i sadrži čak određeni broj zamki.

Nezakonito izgrađena zgrada, prema Zakonu o postupanju s nezakonito sagrađenim objektima ozakonjuje se donošenjem rješenja o izvedenom stanju. Rješenje o izvedenom stanju donosi upravno tijelo jedinice područne (regionalne) odnosno lokalne samouprave, koje prema posebnom zakonu obavlja poslove izdavanja akata za provođenje dokumenata prostornog uređenja i gradnje. Zahtjev za izdavanje spomenutog rješenja bilo je potrebno podnijeti najkasnije do 30. lipnja 2013. godine. Rješenje o izvedenom stanju donosi se, ovisno o zahtjevu podnositelja zahtjeva, za jednu ili više nezakonito izgrađenih zgrada na jednoj i/ili više katastarskih čestica. Međutim, Zakon ne dopušta utvrđivanje nove građevne čestice

<sup>19</sup> Investitor koji namjerava graditi neki objekt ili renovirati postojeći objekt u osnovi mora dobiti tri rješenja. To su: 1. Urbanistička suglasnost, kojom se utvrđuje lokaciju objekta i utvrđuju postojeće točke (što se može promijeniti ukoliko dođe do promjene infrastrukture) za priključak na gradsku infrastrukturu, tj. struju, vodu, telefon, itd. kao i urbanističko-tehnički uvjeti. 2. Građevinska dozvola (odobrenje za građenje). Građevinska dozvola izdaje se na osnovu urbanističke suglasnosti i predstavlja ovlaštenje za započinjanje radova, a zasniva se na izvedbenom projektu i drugoj dokumentaciji koja definira konstrukciju, materijale, tehnike gradnje, različite faze gradnje i usklađenost sa više od 140 potencijalno primjenjivih zakonskih akata. 3. Uporabna dozvola. Uporabna dozvola se izdaje na osnovu građevinske dozvole i ona, u suštini, kaže: „da, objekt je izgrađen u skladu sa svim propisima, pogodan je za stanovanje i može se unijeti u registar zemljišnih knjiga“.

i parcelaciju. Predmetni Zakon propisuje da građevna čestica zgrade za koju je doneseno rješenje o izvedenom stanju utvrđuje sukladno posebnom zakonu kojim se uređuje prostorno uređenje i gradnja po pravomoćnosti rješenja o izvedenom stanju. Nadležno javnopravno tijelo neće u okvirima ovog postupka rješavati pitanje objedinjavanja čestica. Stranke će morati prije ucrtavanja ozakonjene zgrade u novom postupku izvršiti objedinjavanje čestica.<sup>20</sup>

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

Podnositelj zahtjeva, odnosno vlasnici zgrade dužni su prije donošenja rješenja o izvedenom stanju platiti naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru, odnosno prvi obrok naknade u slučaju obročne otplate iste. Podnositelj zahtjeva, odnosno vlasnici zgrade naknadu plaćaju razmjerno veličini njihovog posebnog dijela zgrade, odnosno funkcionalne jedinice koju koriste, osim vlasnika posebnog dijela zgrade koji se nalaze u dijelu zgrade koji nije bio predmet ozakonjenja.<sup>21</sup> Naknada se utvrđuje rješanjem o naknadi koje po službenoj dužnosti donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva na čijem području se nalazi zgrada za koju se donosi rješenje o izvedenom stanju.<sup>22</sup> Prema novoj Uredbi o naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade iznosi naknade su sniženi i njihov način obračuna znatno je pojednostavljen. Za razliku do doprinosa, naknada ili prvi obrok naknade mora se platiti prije izdavanja rješenja o izvedenom stanju.

Isto tako stranke koje žele legalizirati svoje zgrade su obvezne platiti komunalni i vodni doprinos. Komunalni i vodni doprinosi stranke su dužne platiti tek po izvršnosti rješenja o

<sup>20</sup> Nezakonito izgrađena zgrada, odnosno njezin dio čija se namjena zbog stupnja nezavršenosti ne može utvrditi smatra se zgradom, odnosno dijelom zgrade stambene namjene, odnosno poslovne namjene koja nije proizvodna ili namijenjena za obavljanje isključivo poljoprivredne djelatnosti ako to podnositelj zahtjeva zatraži. Rješenje o izvedenom stanju nezakonito izgrađene zgrade može se donijeti ako podnositelj zahtjeva otkloni nedostatke zbog kojih se može ozakoniti zgrada (ukloni etažu ili drugi dio građevine, zatvori otvor na međi i sl.).

<sup>21</sup> Činjenica što se jedan suvlasnik protivi ozakonjenju, tj. podnošenju zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju, nije od utjecaja na mogućnost donošenja tog rješenja niti na razrez i naplatu naknade (Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/12-01/444 od 5. studenog 2012.).

<sup>22</sup> 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 je nešto veći na područjima od posebne važnosti, pa tako koeficijent lokacije za izgradnju na području šuma i vodnog dobra iznosi 5, a za izgradnju u zaštićenom obalnom pojasu do 100 m izvan građevinskog područja koeficijent iznosi 7. Koeficijent namjene najveći je za zgrade stambene i poslovne namjene, za zgrade industrijske namjene iznosi 0,5, a za zgrade poljoprivredne namjene 0,3.



izvedenom stanju, a u nekim slučajevima Zakon predviđa i potpuno oslobađanje od obveze plaćanja. Međutim, problem u svezi s obvezom plaćanja doprinosa nastaje kod načina obračuna iznosa kod suvlasničke zajednice. Tako, podnositelj zahtjeva, odnosno vlasnici zgrade plaćaju komunalni doprinos razmjerno suvlasničkom dijelu zgrade, odnosno veličini njihovog posebnog dijela zgrade ili veličini funkcionalne jedinice koju koriste.<sup>23</sup>

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 prostornim 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.

Spomenuto se ne odnosi na nezakonito izgrađenu zgradu, koja se nalazi u području koje je prostornim planom uređenja općine, grada i velikog grada, Prostornim planom Grada Zagreba ili generalnim urbanističkim planom, koji važi na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, određeno kao površina izvan građevinskog područja u zaštićenom obalnom području mora u pojasu do 70 metara, osim za nezakonito izgrađene zgrade isključivo stambene namjene i zgrade poljoprivrednog i obiteljskog gospodarstva, za koje podnositelji zahtjeva mogu dokazati da su ih stalno koristili za tu svrhu prije 21. lipnja 2011., površine izvan građevinskog područja u nacionalnom parku, parku prirode i regionalnom parku, osim za nezakonito izgrađene zgrade unutar tradicijske naseobine, planirani ili istraženi koridori i površine prometnih, elektroničkih komunikacijskih, energetskih i vodnih građevina od važnosti za Republiku Hrvatsku te jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave, površine javne i društvene namjene unutar građevinskih područja naselja za sadržaje upravnih, socijalnih, zdravstvenih, predškolskih, obrazovnih (osnovno, srednjoškolsko, visoko obrazovanje), kulturnih i vjerskih funkcija, osim za nezakonito izgrađene zgrade na tim površinama i u skladu s tom namjenom, izdvojeno građevinsko područje izvan naselja koje je prostornim planom predviđeno za gospodarsku namjenu (proizvodnja, ugostiteljstvo i turizam, sport) i groblja, osim za nezakonito izgrađene zgrade unutar tog područja i u skladu s tom namjenom, poljoprivredno zemljište kategorije osobito vrijedno obradivo (P1) i vrijedno obradivo (P2) zemljište, osim za nezakonito izgrađene zgrade poljoprivrednog i obiteljskog gospodarstva, za koje podnositelji zahtjeva mogu dokazati da su ih stalno koristili za tu svrhu prije 21. lipnja 2011., gospodarska i zaštitna šuma te šuma s posebnom namjenom, područje posebne zaštite voda, unutar zone sanitarne zaštite vode za piće, eksploatacijsko polje mineralne sirovine. Nezakonito izgrađena zgrada se ne može ozakoniti ako se nalazi unutar arheološkog nalazišta ili zone, kulturno-povijesne cjeline upisane u Listu svjetske baštine ili ako je evidentirana, odnosno registrirana kao pojedinačno kulturno dobro, odnosno ako se nalazi unutar područja zaštićenih u kategorijama strogi rezervat, posebni rezervat, spomenik prirode, park-

<sup>23</sup> Činjenica što se jedan suvlasnik protivi ozakonjenju, tj. podnošenju zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju, nije od utjecaja na mogućnost donošenja tog rješenja niti na razrez i naplatu komunalnog i vodnog doprinosa (Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/12-01/444 od 5. studenog 2012.

šuma i spomenik parkovne arhitekture. Nezakonito izgrađena zgrada se ne može ozakoniti, ako se nalazi na postojećoj površini javne namjene ili pomorskom dobru ili vodnom dobru. Naime, prema Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, nezakonito izgrađena zgrada ne može se ozakoniti ako se nalazi na pomorskom dobru. Tijelo prvog stupnja donijet će rješenje kojim odbija zahtjev za ozakonjenje, ukoliko utvrdi da se zgrada nalazi na pomorskom dobru koje je utvrđeno u postupku provedenom na temelju Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra. Međutim, u slučajevima kada pomorsko dobro nije utvrđeno prema navedenom Zakonu i Uredbi, činjenicu o tome nalazi li se nezakonito izgrađena zgrada unutar pomorskog dobra ili izvan njega (unutar ili izvan pojasa od 6 metara), treba utvrditi nadležno upravno tijelo u upravnom postupku izdavanja rješenja o izvedenom stanju, i to primjenom odredbi Zakona o općem upravnom postupku o prethodnom pitanju. U tom slučaju ukoliko je evidentno da zgrada, odnosno druga građevina čije se ozakonjenje traži nije na pomorskom dobru, tada će nadležno upravno tijelo samo riješiti prethodno pitanje i ako su ispunjeni i ostali uvjeti propisani Zakonom o postupanju, donijeti rješenje o izvedenom stanju. Međutim, ako se u postupku utvrdi da se nezakonita zgrada odnosno druga građevina, nalazi unutar navedenog pojasa ili s tim u vezi postoji sumnja, nadležno upravno tijelo treba prekinuti postupak izdavanja rješenja o izvedenom stanju i uputiti stranku da u određenom roku pokrene postupak za utvrđivanje pomorskog dobra.<sup>24</sup>

Odredbama Zakona uvodi se razlikovanje postupaka izdavanja rješenja o izvedenom stanju obzirom na veličinu i namjenu zgrade za koju se donosi rješenje. U tom smislu podijeljene prema veličini i značaju u prostoru u četiri grupe:

1. zahtjevna zgrada – 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>25</sup>

<sup>24</sup> Klasa: 360-01/12-02/411 Urbroj: 531-01-12-2 Zagreb, 13. rujna 2012.

<sup>25</sup> U cijeloj zemlji je utvrđena određena namjena zemljišta, tj. poljoprivredno, urbano, cestovno, vodno, itd. Ukoliko je vaša namjeravana gradnja i kasnije korištenje zemljišta u skladu sa namjenom, lakše ćete dobiti različite dozvole nego ako se vaša namjera razlikuje od svrhe u koju je zemljište namijenjeno. Nezakonito izgrađene zgrade ne mogu se legalizirati ako su izgrađene: na zaštićenim područjima prirodne vrijednosti, osim zgrada tradicijske namjene, 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 eksploatacijskom polju mineralne sirovine, na način i od materijala kojima se ne osigurava dugotrajnost i sigurnost upotrebe. Dio nezakonito izgrađene zgrade može se legalizirati samo ako ispunjava dodatne uvjete: zgrade izgrađene na planiranim ili 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

Za svaku od navedenih vrsta zgrada, Zakon propisuje obveznu dokumentaciju.<sup>26</sup>

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

Izreka rješenja o izvedenom stanju za zahtjevnju zgradu, osim navedenog obvezno sadržava i oznaku geodetskog situacijskog nacrtu stvarnog stanja, odnosno oznake kopije katastarskog plana, oznaku arhitektonske snimke te oznake izjava ovlaštenog arhitekta i/ili ovlaštenih inženjera odgovarajuće struke da zgrada ispunjava bitne zahtjeve za građevinu u slučajevima u kojima je to propisano Zakonom, ako se radi o dovršenoj zgradi, odnosno njezinom dijelu. Izreka rješenja o izvedenom stanju za manje zahtjevnju zgradu, osim navedenog, obvezno sadržava i oznaku geodetskog situacijskog nacrtu stvarno stanja, odnosno kopije katastarskog plana te oznaku snimke izvedenog stanja. Izreka rješenja o izvedenom stanju za jednostavnu zgradu, osim navedenog, obvezno sadržava i oznaku snimke izvedenog stanja. Oznaka, pak, arhitektonske snimke zgrade, snimke izvedenog stanja, izjava ovlaštenog arhitekta i/ili ovlaštenog inženjera i geodetskog situacijskog nacrtu stvarnog stanja sadržava ime i prezime ovlaštenog arhitekta, odnosno ovlaštenog inženjera, broj, odnosno drugu evidencijsku oznaku i datum izrade, odnosno davanja. 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. Nadalje, uočeno je pogrešno postupanje u primjeni odredbi predmetnog Zakona kojim je propisana obveza prilaganja uz zahtjev za donošenje rješenja o izvedenom stanju tri primjerka geodetskog snimka, odnosno kopije katastarskog plana ako je nezakonito izgrađena zgrada evidentirana na katastarskom planu i u primjeni odredbe istog Zakona kojom je propisana obveza prilaganja uz zahtjev za donošenje rješenja o izvedenom stanju tri primjerka kopije katastarskog plana. S tim u vezi uočeno je da nadležna upravna tijela u postupku donošenja rješenja o izvedenom stanju donose zaključke kojima se podnositeljima zahtjeva nalaže prilaganje nove kopije katastarskog plana na kojoj bi trebale bile prikazane stube i/ili terase nezakonito izgrađene zgrade, s obrazloženjem da je uvidom u priloženu kopiju katastarskog plana, očevitom na terenu i uvidom u arhitektonsku snimku, odnosno snimku izvedenog stanja ili drugu priloženu dokumentaciju utvrđeno da na priloženoj kopiji katastarskog plana nisu prikazane stube i/ili terasa koje postoje u naravi. Takvi zaključci često nisu na zakonu osnovani jer se prilikom njihova donošenja ne vodi računa o Pravilniku o katastru zemljišta<sup>27</sup> prema kojem se u katastru zemljišta evidentira tlocrtna površina zgrade koja je istim Pravilnikom definirana kao površina dobivena iz prikaza, zgrade na katastarskom planu koji prikaz čini vertikalna projekcija svih zatvore-

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.

<sup>26</sup> Vidi članak 11-15. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama.

<sup>27</sup> Narodne novine, br. 84/07 i 148/09.

nih, otvorenih i natkrivenih konstruktivnih dijelova zgrade, osim balkona, uključivši i terase u prizemlju zgrade kada su iste konstruktivni dio podzemne etaže. Naime, ako je osoba ovlaštena za obavljanje geodetske djelatnosti (u suradnji s vlasnikom zgrade) u trenutku snimanja zgrade utvrdila da stube i/ili terase uz zgradu nisu konstruktivni dio zgrade tada je geodetski elaborat za evidentiranje, brisanje ili promjenu podataka o zgradama izrađen na način da takve stube i/ili terase nisu prikazane u geodetskom elaboratu. Nakon provedbe promjene na temelju tako izrađenog geodetskog elaborata stube i/ili terase nisu vidljive i ne smiju biti vidljive na katastarskom planu. Slijedom navedenog, u postupcima donošenja rješenja o izvedenom stanju u slučajevima u kojima je nezakonito izgrađena zgrada već evidentirana u katastarskom operatu (na katastarskom planu) i u kojima je podnositelj zahtjeva priložio uz zahtjev kopiju katastarskog plana nije dopušteno tražiti novu kopiju katastarskog plana niti geodetsku snimku zato što na priloženoj kopiji katastarskog plana nisu snimljene odnosno vidljive stube ili terase koje nisu konstruktivni dijelovi zgrade, a koje su vidljive u naravi i na arhitektonskoj snimci odnosno snimci izvedenog stanja.<sup>28</sup>

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 propisuje Vlada Republike Hrvatske uredbom. Također, tim se odredbama uređuje i pitanje naknade troškova strankama i njihovim punomoćnicima koje imaju uslijed promjene nadležnosti.

## **6.1. Stranka u postupku ozakonjenja**

Postupak se pokreće na zahtjev stranke, te se slijedom toga strankom u postupku ozakonjenja smatra podnositelj zahtjeva za donošenje rješenja o izvedenom stanju, vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na čestici zemljišta na kojoj se nalazi nezakonito izgrađena zgrada, vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na čestici zemljišta koja neposredno graniči sa česticom zemljišta na kojoj se nalazi nezakonito izgrađena zgrada i jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi nezakonito izgrađena zgrada. Pri čemu i nadalje nisu propisana

---

<sup>28</sup> Vidi Rješenje Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja od 5. rujna 2012. KLASA: 360-01/12-04/12 URBROJ: 531-01-12-1

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 nikakvog 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. Legalizacijom objekta se ne rješavaju imovinskopравни odnosi već samo legalnost objekta (kao da je rađen po dozvoli).

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

*Prije donošenja rješenja nadležno upravno tijelo dužno je 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<sup>29</sup> 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>30</sup> Treba napomenuti: Rješenje o izvedenom stanju ne 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 koja se nije odazvala pozivu za uvid u spis predmeta radi izjašnjenja ne može zbog toga tražiti obnovu postupka. U razmatranju navedenih odredbi važno je ukazati na odluku Ustavnog suda od 11. listopada 2000. godine<sup>31</sup> o tome 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 izrazio u osloncu na stajalište Europskog suda za zaštitu ljudskih prava. Za pojam pravičnog postupka, ključno je da stranke mogu učinkovito i djelotvorno raspravljati i da su u odnosu na protivnu stranu u stanju na jednak način braniti svoja prava i interese. Takvo zakonsko rješenje narušava pravnu sigurnost građana, onemogućuje pronalaženje i utvrđivanje materijalne istine. Riječ je o manjkavosti pravne norme koja može dovesti do ustavnopravno neprihvatljivih učinaka. Posebno kad je logično*

<sup>29</sup> Poziv obvezno sadržava: naziv nadležnog upravnog tijela, ime i adresu, odnosno tvrtku podnositelja zahtjeva, naznaku da se radi o predmetu donošenja rješenja o izvedenom stanju, lokaciju nezakonito izgrađene zgrade (mjesto, ulicu i kućni broj te broj katastarske čestice i ime katastarske općine), mjesto i vrijeme na kojemu zainteresirana stranka može izvršiti uvid u spis predmeta radi izjašnjenja, obavijest da se zainteresirana stranka pozivu ne mora odazvati osobno već da može uputiti svojeg opunomoćenika i upozorenje da se rješenje o izvedenom stanju može donijeti i ako zainteresirana stranka ne odazove pozivu.

<sup>30</sup> Ovim se odredbama uređuje i dostava rješenja o izvedenom stanju strankama koje se nisu odazvale pozivu za uvid u spis predmeta radi izjašnjenja koja se obavlja javnom objavom na oglasnoj ploči nadležnog upravnog tijela na čijem se području nalazi zgrada za koju je doneseno rješenje.

<sup>31</sup> U-I-659/1994 i dr. Narodne novine, broj 107/00.

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.<sup>32</sup> Također, treba navesti da Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama nije propisao koliko dugo poziv mora biti na oglasnoj ploči. Isto tako, predmetni Zakon ne navodi koliko dugo traje razdoblje u kojem stranka, nakon isticanja poziva na oglasnoj ploči, može ostvariti uvid u spis prije nego što se postupak nastavi, a što je određeno kao preduvjet da bi stranka u postupku uopće mogla aktivno sudjelovati.

Stoga se mora primijetiti da je u postupku ozakonjenja utjecaj treće zainteresirane osobe osjetno smanjen. Naime, u praksi je nemoguće očekivati da će se zainteresirane stranke uopće javiti. Kako zbog toga što uopće nisu upoznate s time da je zahtjev predan javnopravnom tijelu, čime je upravni postupak ishođenja i pokrenut, tako i zbog dinamike upravnog postupka rješavanja prema zahtjevu. Isto tako, prije izmjene Zakona za zgrade koja je u navedenom pogledu protivna prostornom planu 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. godine.

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

Isto tako poziv na uvid u spis istaknut na oglasnoj ploči nije na jednak način dostupan stranci koja ima boravište u mjestu gdje se postupak vodi, stranci koja živi u udaljenom mjestu, stranci koja živi u drugoj državi i stranci koja živi na drugom kontinentu. Takav poziv također nije podjednako dostupan strankama s obzirom na njihovu zaposlenost odnosno radno vrijeme, zdravstveno stanje i pokretljivost i druge okolnosti koje utječu na njihovu mogućnost fizičkog pristupa oglasnoj ploči. Iz toga proizlazi da čak i u slučajevima kad stranka povremeno obilazi oglasnu ploču nema nikakve garancije da će uočiti poziv prije skidanja s oglasne ploče. Nadalje, u slučaju da poziv uopće nije istaknut na oglasnoj ploči, stranka nema nikakvih mogućnosti da dokaže da poziva nije bilo tj. da nije valjano dostavljen te da joj je na taj način

<sup>32</sup> Poziv na uvid u spis istaknut na oglasnoj ploči nije na jednak način dostupan stranci koja ima boravište u mjestu gdje se postupak vodi, stranci koja živi u udaljenom mjestu, itd.

uskraćeno sudjelovanje u postupku. Općepoznata je činjenica da su razmjeri nezakonite gradnje u Republici Hrvatskoj masovni te da je s time povezan iznimno velik broj zahtjeva za ozakonjenje koji su podneseni nadležnim upravnim tijelima. U povodu tih zahtjeva vodi se i vodit će se iznimno velik broj postupaka. Također je općepoznata činjenica da stanje zemljišnih knjiga često ne pruža točne podatke o nositeljima stvarnih prava na nekretninama. Stoga je u okviru postupaka ozakonjenja zgrada osnovano očekivati velike poteškoće pa i nemogućnost utvrđivanja identiteta svih osoba koje bi mogle biti zainteresirane za postupak ozakonjenja svake pojedine (tuđe) zgrade i za sudjelovanje u svakom od tih postupaka.

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

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

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

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

## 7. Zaključak

Za protivnike donošenja Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama zakonodavac je u stvarnosti odlučio ozakoniti protupravno ponašanje građana. Drži se kako je

riječ o nagradi kojom će se potaknuti bespravna i nezakonita gradnja. Uzimajući u obzir njihove argumente, međutim bespravna i nezakonita gradnja je puno dublji i kompleksniji problem našeg društva. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama te izdavanje rješenja o izvedenom stanju samo je prvi korak ka njegovu rješavanju.

Republika Hrvatska pokušava zaključiti pitanje legalizacije Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama.

U tom smislu, neprekidno se nameće pitanje je li zakonska odredba doista nužna u svjetlu demokratskog razvitka hrvatskog društva, te postoji li opravdanje za nejednako postupanje prema sudionicima legalizacije bespravno sagrađenih objekata. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama ostavlja dojam opće legalizacije, dok s aspekta ustavne jednakosti nije dobra poruka drukčije tretiranje investitora koji sada podnosi zahtjev za legalizaciju od onoga koji je u isto vrijeme gradio legalno.

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

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

#### Summary

#### **THE PROCEDURE OF LEGITIMATION OF ILLEGALLY BUILT BUILDING**

*The main focus of research in this paper is illegal building, proceedings with illegally built buildings and methods of legalizing them. This paper emphasizes the Law on acting with illegally built buildings, decree on performed status, position of parties in disputes. The paper concurrently indicates the advantages of the mentioned Law and certain dilemmas and vagueness that may arise.*

**Key words:** *Law on acting with illegally built buildings and decree on performed status.*