

Zakon nije Bog

Ovo nije ni stručni ni znanstveni članak. Nije ni izvještaj nakon dubinske pravne analize problema zakonodavstva. Ovaj je tekst svojevrsna retrospektiva dvoipolgodišnjeg djelovanja u različitim strukovnim, formalnim i neformalnim organizacijama, ponajviše na temama vezanim uz zakonodavstvo. Kako je zakonodavstvo tema kojom se uvijek netko drugi bavi i problem koji netko drugi mora riješiti, i meni je bio potreban pomak u realni svijet, stoga ovim člankom pokušavam završiti jedno poglavlje djelovanja u području zakonodavstva te sebi, a vjerujem i pokojem čitatelju, postaviti okvir za daljnje promišljanje.

IVAN KRIŽIĆ Zakon o gradnji (NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19), zbog načina na koji je napisan i kakvim se pokazao u praksi, svojevrsna je sveta knjiga. Sveta knjiga koju samo određeni *pismoznanci*

smiju i mogu tumačiti i koji svojim nerijetko proturječnim tumačenjima usmjera- vaju procese gradnje u sve dublje probleme. Zakon je od svoje prve objave problematiziran nizom pravnih praznina¹ koje su svega godinu i pol nakon objave Zakona rezultirale objavom deseta- ka stranica različitih tumačenja pojedinih odredbi. U ovih skoro 8 godina Zakona na snazi objavljeno je više stotina razli- čitih mišljenja. Mišljenja koja su, jedna- ko kao i pojedine odredbe zakona, mit. Postoje, ali nitko ih nikada nije vidio sve. Nitko nije javno objavio pravnu posljedi- cu takvih mišljenja, kako na praksu tako i na sam Zakon. I dok je potpuno jasno da nijedan zakon nikada neće jasno odredi- ti i normirati sve probleme koji se pojav- ljuju u praksi, u aktualnom Zakonu poka- zao se cijeli niz nelogičnosti koje tijekom godina nisu riješene. Problematika nekih dodatno je produbljena.

TRI KLJUČNA PROBLEMA ZAKONA U PROCESIMA GRADNJE

Prvi problem Zakona je što je od prvog dana usmjeren na upravni postupak, a ne na temu zbog koje postoji kao *lex spe- cialis*. Zakon o gradnji prvenstveno bi se trebao fokusirati na normiranje proce-

¹ U knjizi *Država i pravni sustav* (1994., Zagreb: Informator, str. 223–225) prof. dr. sc. Berislav Perić navodi: *To su pojave u pravu kad nastane jedan slučaj koji bi trebalo pravno obu- hvatiti, regulirati i riješiti, a na raspolaganju nema potrebne pravne norme – da pojednostavim, odredbe koje su pod- ložne različitim tumačenjima koje nerijetko imaju različite pravne ishode.*

sa gradnje, dok bi za potrebe upravnog postupka trebao isključivo određivati sadržaj o kojem se upravni postupak vodi. Ova krivo postavljena premisa izrade Zakona uzrokovala je cijeli niz nelogičnih odredbi koje su dugoročno naštetile djelovanju svih sudionika u procesu gradnje, a najviše javnom interesu. U javnom je interesu da svi upravni postupci, a tako i procesi gradnje, budu što kraći, što jasniji i usmjereni na zaštitu javnog interesa. Ovim Zakonom postignuto je upravo suprotno. Rokovi iz Zakona o gradnji su instruktivni, a nikako obvezujući. Ne rezultiraju nikakvim posljedicama u slučaju nepridržavanja. Sadržaj predmeta upravnog postupka nije jasno i nedvosmisleno određen, najviše zbog pravnih praznina unutar Zakona i podzakonskih akata, dok instrumenti za osiguranje javnog interesa u samom procesu i ne postoje.

Jedna od direktnih posljedica na ovaj način postavljenog Zakona bilo je uklanjanje obveze izrade idejnih projekata², idejnih rješenja, koncepata i sl. kao početne, iskonske faze svakog procesa gradnje. Zakon je kao prvu fazu odredio formulaciju *opis i grafički prikaz* koje je projektant dužan predati prilikom traženja posebnih uvjeta i uvjeta priključenja. Navedena formulacija svih ovih godina nije pravno određena niti joj je propisan sadržaj, način izrade, opremanja i sl. U praksi su je svi projektanti, kao i nadležni voditelji ispitnih postupaka prihvatili te sami odredili njezin sadržaj i način izrade, što za posljedicu ima upitnu legalnost svih postupaka, ali još gore, i degradiranje projektanata i njihova struč-

² Idejni projekt opisan je u Zakonu o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19), ali njegov je sadržaj i smisao zakonodavac usmjerio isključivo na provedbu akata prostornog uređenja i nije promatran kao prva faza procesa gradnje.

nog znanja. Dodatno, postavljanjem projektanta kao sudionika postupka iz procesa je protuzakonito i protuustavno isključen investitor. Iz pozicije arhitektonske struke ne samo da smo u Zakonu ostali bez onoga što je smisao našeg djelovanja nego smo pravnom neodređenošću natjerani na protupravno djelovanje.

**PRVI PROBLEM
ZAKONA JE
ŠTO JE OD
PRVOG DANA
USMJEREN
NA UPRAVNI
POSTUPAK, A
NE NA TEMU
ZBOG KOJE
POSTOJI KAO
LEX SPECIALIS – ZAKON
O GRADNJI
PRVENSTVENO
BI SE TREBAO
FOKUSIRATI
NA NORMIRANJE
PROCESA
GRADNJE**

i provjerava osnovna usklađenost s pravnim normama. Na razini glavnog projekta idejni projekt prolazi prvu razinu usklađivanja različitih strukovnih odrednica te dokazuje zadovoljenje temeljnih zahtjeva za građevine. Na razini izvedbenog projekta projekt doživljava konačnu materijalizaciju. Isključivanjem obveze izrade izvedbenog projekta iz Zakona, zakonodavac je proces građenja prepustio slučajnosti i najčešće needuciranoj građevinskoj radnoj snazi. Kvalitetna projektna dokumentacija, a ponajviše izvedbena, nužna je za

kvalitetno izvršavanje procesa građenja. Drugi veliki problem Zakona nedovoljna je usmjerenost na jasno određivanje glavne teme Zakona, a to je proces gradnje. Za zakonodavca je proces gradnje određen okvirom upravnog postupka. Stvarni proces gradnje puno je širi i utemeljen je u temeljnim zahtjevima za

ZBOG FOKUSA NA UPRAVNI POSTUPAK TEMELJNI ZAHTJEVI ZA GRAĐEVINE OSTAJU NEDOVOLJNO ODREĐENI I NAJČEŠĆE PREPUŠTENI DRUGIM ZAKONSKIM I PODZAKONSKIM AKTIMA

građevine. Temeljni zahtjevi za građevine, njihov opis, način njihova određivanja, dokazivanja, način provjere usklađenosti sa zahtjevima u različitim fazama životnog vijeka građevine moraju biti glavni, a

možda i jedini sadržaj Zakona. U članku 7. stavku 1. Zakona jasno je navedeno: *Svaka građevina, ovisno o svojoj namjeni, mora biti projektirana i izgrađena na način da tijekom svog trajanja ispunjava temeljne zahtjeve za građevine te druge zahtjeve, odnosno uvjete propisane ovim Zakonom i posebnim propisima koji utječu na ispunjavanje temeljnog zahtjeva za građevine ili na drugi način uvjetuju gradnju građevina ili utječu na građevne i druge proizvode koji se ugrađuju u građevinu.* Životni vijek, odnosno vijek trajanja građevina, pojam je koji nije jasno određen u Zakonu o gradnji. O njemu ne postoji jasan strukovni, ali ni stručni ni znanstveni konsenzus. No to je pojam koji je presudan za cjelovito promatranje procesa gradnje. Toga smo posebno postali svjesni nakon što

smo se suočili s posljedicama potresa tijekom 2020. godine. Posljedica koje ne možemo riješiti jer nam je zakonodavac nametnuo novi zakon koji proces gradnje i dalje ne promatra cjelovito. Upravo zbog fokusa na upravni postupak temeljni zahtjevi za građevine ostaju nedovoljno određeni i najčešće prepušteni drugim zakonskim i podzakonskim aktima zbog kojih u ispitnim postupcima građevinskih i uporabnih dozvola često dolazi do neusklađenosti.

Neusklađenost, odnosno neharmoniziranost zakonodavstva u procesu je gradnje treći najveći problem. Zakon o gradnji, kao i Zakon o prostornom uređenju moraju biti temeljni zakoni koji kao *lex specialis* uređuju sve procese gradnje, prostornog planiranja i prostornog uređenja. Trenutačna situacija je takva da su ovi zakoni nerijetko podređeni drugim sektorskim zakonima i propisima. Budućnost Zakona o gradnji vraćanje je cijelog sustava na početne pozicije i ponovno promišljanje cijelog procesa.

TEZE ZA BUDUĆE PROMIŠLJANJE

Vraćanje cijelog sustava na početne pozicije ne može proći bez promišljanja u kojem trenutku proces gradnje započinje. Nekoliko je stavova. Prvi stav je da započinje već u odredbama za provođenje prostornih planova. Drugi je da počinje kod izrade programa i konceptualnih rješenja buduće građevine, a treći završetkom idejnog projekta. U svakom slučaju započinje puno prije nego što je to uređeno trenutačnim Zakonom. Da bismo odredili taj trenutak, nužno je unutar područja arhitektonske struke sustav promatrati cjelovito kroz izraz *arhitektura i urbanizam*, ne dijeleći ga na substrukovne odrednice – projektiranje, prostorno pla-

niranje, urbanističko planiranje, građenje, stručni nadzor i sl. U zakonodavnom smislu to ne znači ponovno spajanje dvaju zakona. Upravo suprotno. Zakonu o prostornom uređenju nužno je proširiti područje djelovanja prema prostornom planiranju, a Zakonu o gradnji proširiti okvir na stvarni proces gradnje.

Promišljanjem budućeg zakona nužno je preusmjeriti sadržaj zakona s upravnog postupka i vratiti ga na temeljne zahtjeve za građevine tijekom cijelog životnog vijeka. U proteklih 8 godina uvjerali smo se kako suprotan način ni u jednom segmentu nije dobar.

Treća tema za buduće promišljanje sadržaj je upravnih postupaka koji moraju biti određeni Zakonom o gradnji. Jednostavno je statistički odrediti da je najveći broj građevinskih dozvola za manje zahtjevnih građevine. Manje zahtjevnih građevine su građevine za koje nije potrebno provoditi kontrolu projekata, koje nisu javne namjene i koje se ne financiraju iz javnih izvora sredstava. U takvim ispitnim postupcima sadržaj projektne dokumentacije mora

ZAKON UREĐUJE ONO NUŽNO ZA DJELOVANJE S CILJEM POSTIZANJA VIŠEG CILJA – ZAKON SE NE SMIJE POSTAVLJATI NI U JEDNOM SVOM SEGMENTU KAO SVRHA SAMOM SEBI, SVRHA SVOM PISCU ILI SVRHA SVOM TUMAČU

biti minimalan, racionalan i standardiziran. Nužno je da i u tim postupcima, kao i u svim ostalim, sadržaj projektne dokumentacije bude jasno podijeljen na tri faze. Prva faza je idejna faza, druga faza je faza dokazivanja usklađenosti s temeljnim

zahtjevima za građevine, a treća faza je faza projektne dokumentacije za građenje. Neovisno koji će naziv pojedina faza nositi, kojim alatima će biti izrađivana i u kojim će ispitnim postupcima sudjelovati, oduvijek su ove tri faze postojale i uvijek će postojati.

Četvrta tema za promišljanje životni je vijek građevina. Kao arhitektima ova bi nam tema trebala biti posebno značajna upravo zbog procesa urbane i ruralne obnove koje dugi niz godina ne uspijevamo pokrenuti. Urbana obnova je za razliku od urbanističkog planiranja završetak ciklusa životnog vijeka građevine. Zakonom o gradnji i podzakonskim aktima bi na neki način trebao biti uređen cjelokupan proces između.

I peta tema za promišljanje je teza iz naslova. Zakon nije nikakvo mistično, sve moguće znamenje koje će riješiti svaki problem i donijeti vječnu sreću. Zakon uređuje ono nužno za djelovanje s ciljem postizanja višeg cilja. Zakon se ne smije postavljati ni u jednom svom segmentu kao svrha samom sebi, svrha svom piscu ili svrha svom tumaču. Ni nama, koji smo svojim djelovanjem u području zakonodavstva pokušali dati svoj doprinos za njegovo poboljšanje, zakon nije smisao djelovanja. Upravo suprotno. Zakon je nužan dokument kojim svojom djelovanju dajemo potpuni legitimitet i legalitet. Ne tražimo od zakona da preuzima odgovornosti za naše djelovanje, za naše znanje, za naše inspiracije.

Cijeli je niz pojedinačnih pitanja i problema koje s postojećim Zakonom imamo. Moje mišljenje je da ih ne možemo riješiti unutar ovog Zakona, nego jedino novim. Novim, postavljenim na pravilnim premisama koje neće biti usmjerene na zakon, nego na rezultate djelovanja. ■