

# Upravno područje prostornog uređenja i gradnje

**Područje prostornog uređenja i gradnje primarno je uređeno Zakonom o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17, 114/18 i 39/19 – dalje ZPU) i Zakonom o gradnji (NN 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19 – dalje ZOG) te nizom podzakonskih akata i tehničkih propisa, posebno u području gradnje. Ta su područja međusobno povezana, pa nije slučajno da je Zakon o prostornom uređenju i gradnji iz nedavne prošlosti (NN 76/07, 38/09, 58/11, 90/11 i 50/12 – dalje ZPUG) objedinio oba upravna područja u jedno. No, što je upravno područje, što znači upravni postupak?**

**MIRJANA KRSNIK**      Odgovor na ovo pitanje pruža Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09 – dalje ZUP) koji je dugo vremena imao supsidijarno značenje<sup>1</sup>, sve do 1. siječnja 2010. godine kada gubi svojstvo supsidijarnosti i postaje opći propis. Međutim, istovremeno su ostali na snazi mnogi zakoni koje (novi) ZUP nije derogirao i čije su odredbe u suprotnosti s novim ZUP-om. Zbog toga se čini da je došlo do sukoba zakona, ali iako je ZUP postao opći propis u upravnim postupcima, ostavio je slobodu da se primjenjuju odredbe starih zakona, bez obzira na to jesu li protivne odredbama novog ZUP-a ili ne, s tek supsidijarnom primjenom ZUP-a.

<sup>1</sup> Supsidijarnost ZUP-a znači da se u svim upravnim postupcima postupa po odredbama materijalnog propisa, a za procesne radnje, koje nisu definirane tim istim materijalnim propisom, primjenjuje se ZUP.

Kratko i jednostavno: upravni postupak od neupravnog razlikuju tri bitne činjenice: uključuje stranke u postupku, vodi računa o rokovima te sadrži pouku o pravnom lijeku. U upravnom postupku stranka je centralni događaj kojoj se prava nikako ne smiju uskratiti. Zbog moguće povrede prava stranke ili neuredne osobne dostave, što spada u proceduralne, a ne sadržajne pogreške, rješenja mogu biti poništena ili se može tražiti obnova postupka. Također, vrlo je važna uredna osobna dostava<sup>2</sup> stranci zbog tzv. prekluzivnog roka za žalbu ili tužbu. Neuredna dostava razlog je relativno čestih poništenja rješenja na upravnom sudu.

Rješenja u upravnom postupku mogu biti različita, ovisno o njihovom karakteru. Rješenja kojima se nešto dopušta su dopuštajuća, rješenja kojima se nešto naređuje su obvezujuća, rješenja kojima se nešto konstatira su deklaratorna itd. Građevinska dozvola primjer je dopuštajućeg rješenja, a inspekcijska rješenja, kojima se nešto naređuje, primjer su obvezujućih rješenja. Uz rješenja u upravnom postupku, pa tako i uz građevinsku dozvolu kao najreprezentativniji primjer upravnog akta iz područja gradnje, vežu se pojmovi izvršnosti i pravomoćno-

<sup>2</sup> Osobna dostava također je definirana čl. 85. ZUP-a. U njoj vrlo važnu ulogu ima i poštanski službenik jer upravni postupak može trpjeti zbog neuredne dostave od strane poštanskog službenika. Ako dostava nije izvršena osobno (na ruke), tada poštanski službenik u poštanski sandučić mora ostaviti pisanu obavijest da osoba u određeni dan i sat bude na mjestu dostave radi primanja pismena i gdje do toga dana sama osoba može podići pismeno. Datum takve obavijesti prvi je datum na povratnici. Ako dostavljač ponovno ne nađe tu osobu ili ona dotad nije podigla svoju pošiljku, tada istu pošiljku dostavljač naknadno ostavlja u kovčeziću, s datumom i satom na povratnici kad je pismeno ubačeno u kovčezić i sa svojim potpisom. Stoga je važno znati da ako dostava nije izvršena direktno stranci (potpis stranke na dostavnici), već putem poštanskog sandučića, na istoj dostavnici trebaju stajati dva datuma, uz drugi datum i sat te potpis dostavljača. Tek tada se smatra da je dostava uredno izvršena.

sti. Mnogi su zbunjeni tim pravnim pojmovima, ali nije ih teško razumjeti ako uz njih vežemo gradaciju: svako pravomoćno rješenje istovremeno je i izvršno, ali svako izvršno rješenje nije i pravomoćno. Pojam izvršnosti veže se uz žalbu (II. stupanj), a pojam pravomoćnosti veže se uz tužbu (upravni sud). Nadalje, pojam izvršnosti i pravomoćnosti određujemo još i kroz kombinatoriku dviju varijabli: 1. žalba je/nije dopuštena i 2. žalba odgađa / ne odgađa izvršenje rješenja. U praksi mogu biti ovi slučajevi:

1. žalba je dopuštena i odgađa izvršenje rješenja
2. žalba je dopuštena i ne odgađa izvršenje rješenja
3. žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor.

Uzmimo za primjer građevinsku dozvolu. Za razliku od inspekcijskog rješenja gdje žalba nije dopuštena, već se može pokrenuti upravni spor, i gdje tužba ne odgađa izvršenje rješenja, kod svake građevinske dozvole žalba je dopuštena i ona odgađa izvršenje rješenja (građevinske dozvole). Ove razlike postoje i zbog različitog karaktera akata o čemu je prethodno bilo riječi. U upravnom postupku pravilo je da žalba odgađa izvršenje rješenja, pa se u izreci rješenja piše samo izuzetak, u varijanti da žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Zato u građevinskoj dozvoli nikad ne piše da žalba odgađa izvršenje rješenja, jer je to pravilo koje vrijedi za mnoga rješenja, pa tako i za građevinsku dozvolu.

Kad će, dakle, građevinska dozvola biti izvršna ako žalba odgađa njezino izvršenje?

U varijanti da žalba nije izjavljena, građevinska dozvola postaje *izvršna* protekom roka za žalbu od 15 dana. Istog da-

tuma postaje i *pravomoćna* jer netko tko nije uložio žalbu, ne može više uložiti ni tužbu, tj. pokrenuti upravni spor (pravilo stupnjevitosti). Ako je žalba na građevinsku dozvolu izjavljena, a ona odgađa izvršenje rješenja, to znači da građevinska dozvola ne može postati izvršna sve dok se ne riješi o žalbi. Građevinska dozvola postaje izvršna dostavom drugostupanjskog rješenja protustranci kojim se žalba na građevinsku dozvolu odbija. Nakon toga protustranka ima dvije

**UVIJEK TREBA  
KRENUTI OD  
PITANJA SMISLA  
ZAKONA: ŠTO  
SE POJEDINOM  
ODREDBOM  
HTJELO REĆI? ZA  
TO JE POTREB-  
NO ISKUSTVO,  
MOŽDA MALO  
I TALENTA ZA  
OSJEĆAJ STVARI**

mogućnosti: uložiti tužbu, tj. pokrenuti upravni spor na drugostupanjsko rješenje kojim se njegova žalba odbija ili odustatu i ne pokrenuti upravni spor. U varijanti pokrenutog upravnog spora građevinska dozvola postaje *pravomoćna* dostavom presude upravnog suda protustranci kojom se njegova tužba odbija. Ako protustranka nije pokrenula upravni spor protiv drugostupanjskog rješenja kojim se njegova žalba odbija, građevinska dozvola postaje *pravomoćna* protekom roka za tužbu od 30 dana.

Prema sadašnjem ZOG-u investitor na svoj rizik i odgovornost može početi s gradnjom na temelju izvršne građevinske dozvole, ne čekajući o njezinoj sudbini po presudi upravnog suda. U prethodnom ZPUG-u (NN 76/07, 38/09, 58/11, 90/11 i 50/12), u čl. 210. st. 2. stajalo je da ako investitor odluči čeka-

ti s gradnjom do pravomoćnosti građevinske dozvole zbog pokrenutog upravnog spora, a protustranka izgubi upravni spor, tada investitor ima pravo tražiti naknadu obične štete i izmakle koristi utvrdi li se da je ta stranka zlorabila svoje pravo pokretanja upravnog spora. Isti taj stavak izbačen je sa sljedećim ZOG-om (NN 153/13) i više se nije *vratilo* u ZOG. Vjerojatno zato što je teško dokazati zloupotrebu. Spor se može izgubiti i bez zloupotrebe, ali i dobiti sa zloupotrebom. Uvod o općem upravnom postupku napravljen je sa svrhom razumijevanja provedbe ZPU-a i ZOG-a. Njegove prednosti ili manjkavosti nužno utječu i na provedbu navedenih zakona. Kako govoriti općenito o zakonima bez citiranja njihovih odredbi, kako ih čitati i razumjeti? Kako provoditi te iste zakone, a da se ne navuče stigma samovoljnih i sporih zbog kojih postupak trpi, a nitko ne snosi posljedice? Jesu li ti isti zakoni svojom nepredvidivom logikom odgojili ljude koji ih provode tako da su im ograničili način djelovanja, možda i razmišljanja? Malo po malo, mnogima nevidljivo, u gužvi i normiranju predmeta izgubio se kritički osvrt, kao i pitanje što se pojedinom odredbom zakona htjelo reći. Ostaje strah od pogreške, možda i češće nego što se misli. Stoga treba razlikovati gramatičko od nomotehničkog tumačenja zakona. Vrlo često jedan zarez ili jedna riječca može promijeniti smisao. No uvijek treba krenuti od pitanja smisla zakona: Što se pojedinom odredbom htjelo reći? Za to je potrebno iskustvo, možda malo i talenta za osjećaj stvari, ali treba i aktivno sudjelovati u izmjenama propisa, pratiti savjetovanja na njihovu temu. Osobito frustrira činjenica da se prilikom izmjena zakona usvoji vrlo malo primjed-

bi danih od strane onih koji zakon neposredno provode ili primjenjuju, odnosno rade na temelju njega.

Možemo li reći da i loše strane zakona može popraviti dobar referent ili je to nepromjenjiva kategorija? Jer činjenica je, da onaj koji provodi zakone, mora postupati zakonito. Ostaje li ipak prostora da se okvir ne premaši, a da se načelom ekonomičnosti napravi sve kako bi stranka brže i lakše ostvarila svoje pravo? Riječima pok. profesora Jadranka Crnića, nekadašnjeg sudca Vrhovnog suda RH te predsjednika Ustavnog suda RH, sudac mora suditi hladne glave, topla srca i čistih ruku. Ne umišljajući da njegova veličina pripada mnogima, ipak je korisno njegovu izreku preslikati i na prvi stupanj koji rješava u upravnom postupku, pritom imajući na umu da glava može biti hladna samo ako je poprilično ispunjena znanjem.

### **PRIMJENA I MANJKAVOSTI ZAKONSKIH ODREDBI KROZ PRAKSU**

Oba zakona počinju pojmovnikom koji definira osnovne pojmove iz područja pojedine upravne oblasti. Oni su važni, svaka riječ pojedine definicije važe se u upravnoj sudskoj praksi. Oni su određite, trebaju biti pravilo. Međutim, donošenjem podzakonskog propisa iz područja gradnje, tj. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (NN 112/17, 34/18, 36/19, 98/19 i 31/20) definirano je toliko izuzetaka da se gotovo izgubi smisao pravila. Odnos pojmovna iz ZOG-a i navedenog Pravilnika takav je da ne možemo biti sigurni oko kvalifikacije izvedenog zahvata i saznanja koji je akt za isti zahvat potreban ako se oslanjamo samo na definiciju.

### **DONOŠENJEM PODZAKON- SKOG PROPISA IZ PODRUČJA GRADNJE, TJ. PRAVILNIKA O JEDNOSTAVNIM I DRUGIM GRAĐE- VINAMA I RADO- VIMA DEFINIRA- NO JE TOLIKO IZUZETAKA DA SE GOTOVO IZGUBI SMISAO PRAVILA**

uvjetima u skladu s kojima je izgrađena (dograđivanje, nadograđivanje, uklanjanje vanjskog dijela građevine, izvođenje radova radi promjene namjene građevine ili tehnološkog procesa i sl.), odnosno izvedba građevinskih i drugih radova na ruševini postojeće građevine u svrhu njezine obnove. Što ako su ispunjena oba uvjeta? I promjena lokacijskih uvjeta i promjena temeljnih svojstava građevine? Kako se zove takav zahvat? Gdje je nestala riječca *i/ili*?

*Održavanje* građevine ZOG-om definirano je kao izvođenje građevinskih i drugih radova na postojećoj građevini radi *očuvanja* temeljnih zahtjeva za građevinu tijekom njezina trajanja, kojima se *ne mijenja usklađenost građevine s lokacijskim uvjetima* u skladu s kojima je izgrađena. Zatim je Pravilnikom o jednostavnim građevinama i radovima isti pojam *održavanja* razdvojen na održavanje kojim *se utječe* na temeljni zahtjev za građevinu mehaničke otpornosti i stabilnosti ili sigurnosti u slučaju požara (čl. 5. točka 5. Pravilnika) i na održavanje ko-

Primjerice, pojam *rekonstrukcije* ZOG-om je definiran kao izvedba građevinskih i drugih radova na postojećoj građevini kojima se utječe na ispunjavanje temeljnih zahtjeva za tu građevinu *ili* kojima se mijenja usklađenost te građevine s lokacijskim

jim se *ne utječe* na iste zahtjeve (čl. 3. točke 1. i 2. istog Pravilnika). Može li se *održavanje* iz varijante čl. 5. točka 5. navedenog Pravilnika, stoga, nazvati rekonstrukcijom prema definiciji ZOG-a?

Zbunjuje i to što Pravilnik nigdje ne spominje pojam rekonstrukcije iako su, sadržajno, po definiciji mnogi zahvati unutar Pravilnika zapravo rekonstrukcija. Zaključak je da Pravilnik, između ostalog, nabraja sve izuzetke rekonstrukcije za koje ne treba građevinska dozvola. Za razumjeti sveukupnost nije dovoljno poznavati definiciju rekonstrukcije, jer bismo pogrešno zaključili da uvijek za rekonstrukciju treba građevinska dozvola. *Uklanjanje* kao pojam također je dio definicije rekonstrukcije. *Uklanjanju* građevine ili njezina dijela, prema čl. 153. ZOG-a može se pristupiti na temelju projekta uklanjanja, osim za građevine navedene Pravilnikom o jednostavnim i drugim građevinama i radovima te za građevine koje se uklanjaju na temelju inspekcijskog rješenja o uklanjanju. Kako razlikovati *uklanjanje* (dijela) građevine od *rekonstrukcije* građevine ako jedan i drugi pojam u sebi imaju zajedničku činjenicu uklanjanja?

Prema ZOG-u je za uklanjanje potreban projekt uklanjanja, osim za izuzetke iz čl. 7. navedenog Pravilnika za čije uklanjanje ne treba ništa. Opet iznimka iz Pravilnika gotovo postaje pravilo.

Konkretno: Ako se nad ozakonjenom *dovršenom* poslovnom zgradom – restoranom – izvan građevinskog područja izvelo uklanjanje dijela ozakonjene građevine – terase – a na preostalom dijelu izvodi se toplinska izolacija zgrade te zamjena krovnog pokrova, kako nazvati takav zahvat? Bespravna rekonstrukcija zgrade za koju je potrebna građevinska dozvola (uklanjanje dijela zgrade

i izvođenje radova termoizolacije kojima se utječe na bitna svojstva građevine) ili uklanjanje dijela zgrade za koji je potreban samo projekt uklanjanja i izvođenje radova termoizolacije kojima se utječe na bitna svojstva građevine, a za koje je prema čl. 5. točki 10. Pravilnika potreban samo glavni projekt?

Čl. 4. ZOG-a govori o razvrstavanju građevina s obzirom na zahtjevnost postupaka u vezi s

**KAKO PROVO-  
DITI ZAKONE,  
A DA SE NE NA-  
VUČE STIGMA  
SAMOVOLJNIH  
I SPORIH ZBOG  
KOJIH POSTU-  
PAK TRPI, A  
NITKO NE SNOSI  
POSLJEDICE?**

gradnjom. Teško je dokučiti praktični smisao ovog članka iako sama intencija razvrstavanja građevina ima smisla. Međutim, u članku 4. ZOG-a glavni kriterij za razvrstavanje poseb-

ni su uvjeti. Jesu li oni nužno vezani uz tehničku zahtjevnost građevine?

Primjerice, ako stambenu zgradu čija građevinska bruto površina ne prelazi 400 m<sup>2</sup> imamo u zoni zaštite kulturnog dobra, ona po navedenoj kategorizaciji automatski iz skupine 3. b prelazi u skupinu 2. b. Prema čl. 59. st. 2. ZOG-a stručni nadzor građenja zgrada 3. a i 3. b skupine provodi se samo u odnosu na ispunjavanje temeljnog zahtjeva mehaničke otpornosti i stabilnosti. Stoga ista stambena zgrada iz primjera, samo zato što se nalazi u kulturnoj zaštiti, ima veću zahtjevnost postupka u vezi s gradnjom bez obzira na istu tehničku zahtjevnost. Zašto?

Čl. 116. st. 1. ZOG-a navodi:

(1) Ako se građevinska dozvola izdaje za građenje građevine koja neposred-

no graniči s više od deset *nekretnina*... stranke se radi uvida u spis predmeta pozivaju javnim pozivom koji se objavljuje na oglasnoj ploči tijela graditeljstva i na elektroničkoj oglasnoj ploči.

Ovakva odredba izdržala je mnoge promjene zakona, stoga bi bilo primjerenije da stoji *s više od deset stranaka*, a ne *s više od deset nekretnina*, i to zato što deset nekretnina može biti u vlasništvu stranaka kojih je ukupno manje od deset i obrnuto, mali broj nekretnina može biti u (su)vlasništvu mnoštva stranaka. U slučajevima kad iza deset ili više nekretnina stoji manje od 10 stranaka (vlasnika), gubi se smisao poziva putem oglasne ploče. Isto tako, u slučajevima gdje je nekretnina manje od deset, a stranaka puno više, i dalje ostaje neučinkovita osobna dostava koja oduzima dragocjeno vrijeme kako u izdavanju građevinske tako i lokacijske dozvole (čl. 142. ZPU-a).

Prema sadašnjoj upravnoj praksi stranka u postupku građevinske dozvole ima veća prava od građevinske inspekcije ili službe za nadzor koja kontrolira rad upravnog tijela za prostorno uređenje i gradnju pri JLS-u ili županiji. Naime, zbog odluke ustavnog suda broj U-III/1373/09 od 7. srpnja 2009. godine (NN 88/09) i odluke U-III-3488/2013 od 13. lipnja 2016. godine akti kojima je stranka stekla neko pravo ne mogu se poništavati ili ukidati osim u iznimnim slučajevima uz ispunjenje određenih uvjeta u kumulativi. Po istoj je odluci ustavnopravno relevantna isključivo činjenica da pogreške ili propusti nadležnih tijela u rješavanju akata kojima stranka stječe neko pravo, ne smiju ići na štetu građana pa se oni ne mogu poništavati ili ukidati.

Takav stav ima smisla u idealnim uvjetima u kojima se ljudski faktor smatra pogrešivim, ali poštenim. Međutim, u praksi se susreće upravo zloupotreba ove odluke, izdaju se svakojake dozvole, znajući da je važno samo stići do pravomoćnosti akta. Ako je stranka u postupku neuka, preskoči ili nevješto sroči žalbu, vrlo je vjerojatno da će nezakonita građevinska dozvola ubrzo postati pravomoćna i da joj se tada više ne može gotovo ništa. Tek DORH i krim-policija mogu poduzeti nešto u vezi nezakonite dozvole, ali postupak je dugotrajan, a ishod neizvjestan. U nedavnoj je prošlosti prema ZOG-u (NN 175/03 i 100/4) građevinska inspekcija mogla dati prijedlog za poništenje nezakonite građevinske dozvole.

## **NAMJENA I PRENAMJENA PROSTORA**

Prema čl. 140. st. 1. točka 3. ZPU-a namjena prostora je, između ostalih, jedan od lokacijskih uvjeta. Promjena namjene je, dakle, promjena lokacijskog uvjeta zbog koje treba ishoditi građevinsku dozvolu ili ozakoniti bespravno prenamijenjen prostor. Kod ozakonjenja promjene namjene postoji problem dokazivanja da je ona nastala prije 2011. godine jer je nastala unutar postojećeg volumena, ionako vidljivog na aviosnimci DOF 5/2011. Osim tog problema postoji drugi i veći, također vezan uz prenamjenu prostora.

Ako je, primjerice, prizemlje stambene zgrade izgrađene prije 1968. godine nelegalno prenamijenjeno u frizerski salon ili neku drugu djelatnost, stranka će vrlo lako dobiti odobrenje za obavljanje djelatnosti od Službe za gospodarstvo zahvaljujući činjenici da ima uporabnu dozvolu za stambenu zgradu koja je iz-

građena prije veljače 1968. godine. Dok jedni ozakonjuju bespravno prenamijenjeni prostor, drugi u nelegalno prenamijenjenom dijelu prostora zgrade starije od 1968. mogu obavljati djelatnost, što implicira generiranje novih problema iz drugih upravnih oblasti, npr. iz zaštite okoliša ili sanitarne oblasti.

S druge, pak, strane u praksi susrećemo primjer koji ide u sasvim drugu krajnost. Stranka je zatražila uporabnu dozvolu za zgradu stariju od 1968. godine. Nakon dobivene uporabne dozvole odlučila se za rekonstrukciju (adaptaciju) stana unutar iste zgrade. Za planirani zahvat adaptacije stana izradila je glavni projekt prema čl. 5. st. 2. Pravilnika o jednostavnim i drugim

**OSOBITO  
FRUSTRIRA  
ČINJENICA DA  
SE PRILIKOM IZ-  
MJENA ZAKONA  
USVOJI VRLO  
MALO PRIMJED-  
BI DANIH OD  
STRANE ONIH  
KOJI ZAKON  
NEPOSREDNO  
PROVODE ILI  
PRIMJENJUJU,  
ODNOSNO RADE  
NA TEMELJU  
NJEGA**

građevinama i radovima. Nakon adaptacije stana odlučila se za pružanje usluga u domaćinstvu, tj. turističko iznajmljivanje. Od Službe za gospodarstvo dobila je rješenje za obavljanje djelatnosti temeljem uporabne dozvole za čitavu zgradu iz 1968. godine.

Protustranka – prijavitelj – inzistira na čl. 6. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (NN 112/17, 34/18, 36/19, 98/19) u vrijeme kojeg su se izvodili predmetni radovi u stanu, a koji navodi da se uporabna dozvola izdaje nakon radova po glavnom projektu

za građevine koje su namijenjene obavljanju djelatnosti ili ucrtavanju u katastar. Riječ je o Pravilniku prije njegovih izmjena od 26. 3. 2020. (NN 31/20). Smatra da investitor nije smio iznajmiti stan dok ne ishodi drugu, novu uporabnu dozvolu nakon izvedenih radova u stanu. Pritom pred Službom za gospodarstvo osporava mogućnost iznajmljivanja, tj. obavljanja djelatnosti. Prema Zakonu o ugostiteljskoj djelatnosti (NN 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20 i 42/20) pružanje usluga u domaćinstvu smatra se obavljanjem djelatnosti.

Upravo je ovdje trenutak za razlikovati gramatičko od nomotehničkog tumačenja zakona. Jer ako gledamo isključivo gramatički, legalno adaptirani stan po glavnom projektu i Pravilniku trebao bi prethodno ishoditi uporabnu dozvolu jer je u pitanju obavljanje djelatnosti. Je li baš tako? Stan iz navedenog primjera nije promijenio svoju stambenu namjenu i nije *namijenjen* obavljanju djelatnosti ugostiteljstva bez obzira na to što u njemu fizičke osobe mogu pružati ugostiteljske usluge u domaćinstvu. Takvom stajalištu u prilog ide i naknadno dobiveno mišljenje Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (klasa: 360-01/21-02/17, Urbroj: 531-03-20-2 od 1. travnja 2021. godine).

*Zahvat u prostoru* prema ZPU-u definiran je kao svako građenje građevine, rekonstrukcija postojeće građevine i svako drugo privremeno ili trajno djelovanje ljudi u prostoru kojim se uređuje ili mijenja stanje u prostoru. Dakle, zahvat u prostoru širi je pojam od građenja jer svako građenje jest zahvat u prostoru, ali svaki zahvat u prostoru nije građenje. Postoji Pravilnik o zahvatima u prostoru koji se ne smatraju građenjem, a za koje se iz-

**ČL. 4. ZOG-A  
GOVORI O RAZ-  
VRSTAVANJU  
GRAĐEVINA S  
OBZIROM NA ZA-  
HTJEVNOST PO-  
STUPAKA U VEZI  
S GRADNJOM –  
TEŠKO JE DO-  
KUČITI PRAKTIČ-  
NI SMISAO OVOG  
ČLANKA IAKO  
SAMA INTENCIJA  
RAZVRSTAVANJA  
GRAĐEVINA IMA  
SMISLA**

daje lokacijska dozvola (NN 105/2017) te su u navedenom Pravilniku nabrojani svi zahvati koji nisu građenje, a za koje je potrebna lokacijska dozvola. Također je u Zakonu o građevinskoj inspekciji (NN 153/13) navedeno da za zahvate iz tog Pravilnika po-

stupa komunalno redarstvo.

Ako se kronološki prati slijed donošenja tog Pravilnika, vidljivo je da je u nacrtu prijedloga Pravilnika stajalo sljedeće:

*Zahvati u prostoru koji se prema posebnim propisima kojima se uređuje gradnja ne smatraju građenjem, a za koje se izdaje lokacijska dozvola su:*

*10. postavljanje, odnosno ostavljanje pomičnih naprava koje nisu vozila namijenjenih boravku ljudi, životinja ili ostavljanju stvari (transportnih kontejnera, prijenosnih spremnika i sl.) izvan prometnih, tvorničkih, skladišnih i drugih građevina, odnosno prostora predviđenih za njihovo ostavljanje.*

Do stupanja na snagu navedenog Pravilnika (NN 105/2017) točka 10. je izbačena. Izbacivanjem točke 10. iz navedenog Pravilnika u praksi je nastao problem: Tko postupuje za predgotovljene konstrukcije iz točke 10. (*mobile home*, kontejneri i sl.) ako one već nisu zahvati u prostoru koji se ne smatraju građenjem? Postavilo se pitanje jesu li one građevina? I dok su

takve konstrukcije sve više osvajale poljoprivredna područja, u upravno-sudskoj praksi lomila su se koplja oko stava jesu li one naprave ili nisu građevina te tko postupuje u vezi njih. Naposljetku je zauzeto sudsko stajalište da te konstrukcije predstavljaju građevinu, ali samo u varijanti postavljanja, tj. priključenja na infrastrukturu, dok u varijanti njihova ostavljanja na parceli, prema jednom od mišljenja Ministarstva, one ne predstavljaju građevinu. Što to znači za prostor ako je predgotovljena konstrukcija samo ostavljena, a ne postavljena? Razlika postoji, ali kakvo je to rješenje dopustiti ostavljanje mobilnih kućica na poljoprivrednim parcelama ?

*Rješenje o utvrđivanju građevne čestice* definirano je čl. 157. Zakona o prostornom uređenju (NN 153/13 , 65/17, 114/18 i 39/19). Isti članak navodi pojmove *građevna čestica* i *zemljište nužno za redovitu uporabu građevine*. Primjericom, ako je utvrđena građevna čestica shodno prostornom planu, tada ne treba utvrđivati nužno zemljište jer je pojam građevne čestice širi od pojma nužnog zemljišta. Međutim, ako nije moguće utvrditi građevnu česticu shodno prostornom planu, a potreba utvrđivanja postoji, tada se određuje nužno zemljište, uvijek manje od građevne čestice, vodeći računa o pravilima struke. Prema čl. 157. st. 2. točka 5. ZPU-a (NN 153/13, 65/17, 114/18 i 39/19):

*(2) Smatra se da za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica, odnosno zemljište nužno za redovitu uporabu građevine ako između ostalog:*

*5. ako se radi o zgradi ozakonjenoj sukladno posebnom zakonu.*

Znači li to da se nakon ozakonjenja *a priori* mora donositi rješenje o utvrđivanju građevne čestice ili nužnog zemlji-



šta? Isto rješenje ne bi se trebalo uvijek i nužno donositi nakon ozakonjenja, već ovisno o karakteru pojedinog predmeta. Spomenuti čl. 157. st. 2. točka 5. ZPU-a (NN 153/13 i 65/17) dao je zakonski okvir i mogućnost da se on može primijeniti ako je slučaj takav da se nakon ozakonjenja *mora* određivati građevna čestica ili nužno zemljište, odnosno ova se alineja zakona iščitava u kontekstu pojma *može*, a ne u kontekstu pojma *mora*. Stoga je zbunjujuće mišljenje Ministarstva pod klasom: 360-01/13-02/769, Urbroj: 531-05-2-14-2 od 22. svibnja 2014. godine da se za zgradu, koja je izvan građevinskog područja ozakonjena Rješenjem o izvedenom stanju, *mora* odrediti građevna čestica. Zašto uvijek, pa čak i izvan građevinskog područja?

Ako je slučaj takav da je investitor izvan građevinskog područja ozakonio na tuđem zemljištu zgradu, tada je nužno odrediti građevinsku česticu ili nužno zemljište jer bez toga ne može riješiti imovinsko-pravne odnose niti upisati zgradu (bez obzira je li zgrada smještena na jednoj ili više katastarskih čestica).

Ako je slučaj takav da je investitor izvan građevinskog područja ozakonio na

**JESU LI ZAKONI  
SVOJOM NE-  
PREDVIDIVOM  
LOGIKOM OD-  
GOJILI LJUDE  
KOJI IH PROVO-  
DE TAKO DA SU  
IM OGRANIČILI  
NAČIN DJELO-  
VANJA, MOŽDA I  
RAZMIŠLJANJA?**

svom zemljištu zgradu, a nakon toga može graditi (rekonstruirati), tada se građevinska čestica određuje građevinskom dozvolom, ne treba je prethodno određivati.

Ako je slučaj ta-

kav da je investitor izvan građevinskog područja ozakonio na svom zemljištu zgradu (na više katastarskih čestica), a

**MALO PO MALO, MNOGIMA NEVIDLJIVO, U GUŽVI I NORMIRANJU PREDMETA IZGUBIO SE KRITIČKI OSVRT, KAO I PITANJE ŠTO SE POJEDINOM ODREDBOM ZAKONA HTJELO REĆI**

nakon toga ne planira nikakav zahvat već samo upis zgrade u katastar i gruntovnicu, tada nije nužno odrediti građevinsku česticu ili nužno zemljište jer se na predmetnoj *katastarskoj čestici* na kojoj je zgrada ozakonjena, ona može i upisati. Glede mogućih posljedica prema Zakonu o poljoprivrednom zemljištu (nagrada za promjenu namjene), ovisno formira li se nužno zemljište ili pak građevinska čestica, za napomenuti je da se Službi za gospodarstvo u svrhu izračuna naknade za promjenu namjene dostavlja Rješenje o izvedenom stanju, a ne Rješenje o utvrđivanju građevne čestice ili nužnog zemljišta. Stoga nije razvidno kako će na plaćanje navedene naknade za promjenu namjene utjecati činjenica je li stranka nakon ozakonjenja odredila građevnu česticu ili nužno zemljište. Štoviše, prema čl. 23. st. 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (NN 152/08, 25/09, 153/09, 21/10,

nakon toga ne planira nikakav zahvat već samo upis zgrade u katastar i gruntovnicu, tada je nužno odrediti građevinsku česticu ili nužno zemljište. Ako je slučaj takav da je investitor izvan građevinskog područja ozakonio na svom zemljištu

39/11, 63/11, 20/18, 115/18 i 98/19) jednokratna naknada za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta (zbog umanjenja vrijednosti površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra od interesa za RH) plaća se prema površini građevinske čestice utvrđene na temelju izvršnog akta kojim se odobrava građenje, odnosno prema površini zemljišta ispod zgrade ozakonjene rješenjem o izvedenom stanju.

### **ODNOS MOGUĆNOSTI OZAKONJENJA I POTREBE AKTA ZA GRAĐENJE**

Sa stranica Ministarstva:

*U kojim je slučajevima potrebna legalizacija bespravno zatvorene lođe odnosno balkona?*

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

Može li zahvat, koji ne mora biti predmet ozakonjenja, biti predmet inspekcijskog postupka? Logično bi bilo da ne može. Međutim, zazidavanje (zatvaranje) lođe, kojim se nije promijenila namjena, ipak je zahvat kojim su se promijenili lokacijski uvjeti (vanjsko oblikovanje), a koji kao izuzetak nije predviđen Pravilnikom o

jednostavnim i drugim građevinama i radovima, što navodi da za njega treba građevinska dozvola. U ovom pitanju krije se još jedan mogući sukob zakona.

Ovo je tek jedan presjek primjera iz prakse. Ostaje još puno nerečenog. Pitanja i dilema puno, lutanja još i više. Ostaje na svakom od nas da trajno slušajući i učeći, u okviru mogućega, damo najbolje od sebe. ■