

Melita
Bestvina

BESPRAVNA GRADNJA I ANALIZA POJEDINI ZAKONSKIH PREPREKA INVESTICIJSKOM RAZVOJU REPUBLIKE HRVATSKE

ILLEGAL CONSTRUCTION AND ANALYSIS OF SPECIFIC LEGAL IMPEDIMENTS TO INVESTMENT DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF CROATIA

SAŽETAK: U ovom se radu ističe problem nejednakosti legalnih investitora u odnosu na one koji su gradili bespravno. Bespravna gradnja nastavila se i nakon krajnjeg roka za legalizaciju, odnosno do 30. lipnja 2018., a legalni se graditelji susreću s upravnim postupkom koji je diskriminatoran i neustavan u odnosu na uključivanje susjeda u postupak izdavanja dokumenata za legalizaciju nekretnina.

KLJUČNE RIJEČI: legalna gradnja, bespravna gradnja, investitori, rok, legalizacija, susjedi

UVOD

Člankom 2. *Ustava Republike Hrvatske* (1990) definiran je suverenitet Republike Hrvatske kao neotuđiv, nedjeljiv i neprenosiv. Suverenitet Republike Hrvatske prostire se nad njezinim kopnenim područjem, rijekama, jezerima, prokopima, unutrašnjim morskim vodama, teritorijalnim morem te zračnim prostorom iznad tih područja. Republika Hrvatska ostvaruje, u skladu s međunarodnim pravom, suverena prava i jurisdikciju u morskim područjima i u podmorju Jadranskoga mora izvan državoga područja do granica sa susjedima.

Upravo je zbog ograničenosti hrvatskog prostora neophodno urediti njegovo korištenje. Iako Europska unija nema izravan utjecaj na pravila prostornog uređenja i gradnje pojedine države članice, ipak nastoji neformalnim utjecajima, poput raznih inicijativa, fondova, planova i sl. osigurati ujednačenost primjene prava Europske unije i potaknuti države članice da vode brigu o zaštiti okoliša. U Republici Hrvatskoj dokumenti prostornog uređenja uređeni

ABSTRACT: This paper highlights the problem of inequality between legal investors and those who engaged in illegal construction. Illegal construction continued after the final deadline for legalisation, i.e., 30 June 2018, and legal constructors are faced with an administrative procedure, which is discriminatory and unconstitutional in relation to including neighbours into the procedure of building legalisation issuing documents.

KEYWORDS: legal construction, illegal construction, investors, deadline, legalisation, neighbours

INTRODUCTION

Article 2 of The Constitution of the Republic of Croatia (1990) defines the sovereignty of the Republic of Croatia as inalienable and indivisible, non-transferable. The sovereignty of the Republic of Croatia encompasses its land, rivers, lakes, canals, internal maritime waters, territorial sea, and air space above these areas. The Republic of Croatia, in accordance with international law, exercises sovereign rights and jurisdiction over the maritime zones and seabed of the Adriatic Sea outside its state territory up to the borders of neighbouring countries.

Because of this limitation of the Croatian space, it is necessary to regulate its usage. Although the European Union does not have a direct impact on zoning and construction regulations in individual member states, it still tends to use informal measures, such as various initiatives, funds, plans and similar, to ensure uniformity of EU law abidance and encourage member states to take care of environment protection. The zoning documents in the Republic of Croatia are regulated by the Physical Planning Act



This work is licensed under a CC BY-NC 4.0 license
© author(s)
Ovaj je rad licenciran pod licencom CC BY-NC 4.0
© autor(i)

Melita Bestvina, mr. sc., M. S. in Engineering address: Trg J. F. Kennedy 6b, Zagreb, Croatia e-mail: melita.bestvina@gmail.com

su *Zakonom o prostornom uređenju* (2013), a najvažniji dokumenti prostornog uređenja jesu prostorni planovi koji su definirani člancima 53. – 113., a razvrstani su na trima razinama: prostorni planovi državne razine, prostorni planovi područne (regionalne) razine i prostorni planovi lokalne razine.

Postupci koji se vode u području prostornog i urbanističkog planiranja te gradnje ulaze u područje građevinskog prava čija se interdisciplinarnost očituje u ispreplitanju raznih (pa i nepravni) područja. Kada je riječ o pravnim granama koje obuhvaća ovo doista široko područje, na prvom mjestu može se govoriti o upravnom i građanskom pravu. Tako se i u postupcima koji se odvijaju pred javnopravnim tijelima i upravnim sudovima govori o nekretninama, o katastarskim i zemljišnim česticama, pravu vlasništva nad nekretninama, osnivanju služnosti itd.

Prostorno uređenje odnosi se na metode kojima se koristi javni sektor da bi ostvario utjecaj na distribuciju stanovništva i djelatnosti u prostoru različite veličine. Prostorno uređenje obuhvaća sve razine uređenja, korištenja zemljišta, uključujući urbanističko i regionalno uređenje, uređenje zaštite okoliša, državne prostorne planove i planove na međunarodnoj razini u Europskoj uniji. Stoga se postavlja pitanje koliko su učinkoviti urbanistički propisi, koje im je područje primjene i kojim se mehanizmima koriste jer se pokazalo da postoji velika stopa kršenja propisa. S obzirom na to da građani učestalo izbjegavaju ishođenje dozvole za korištenje zemljišta, svrha je ovoga rada podsjetiti građane na potrebu ishođenja dozvole kao poštivanja urbanističkih propisa (a istodobno se precizira i njihov sadržaj), pa je korisno napraviti inventar mjera na koje se oslanja pravo uređenog urbanizma radi učinkovite provedbe propisa.

DOSADAŠNJA ISTRAŽIVANJA O BESPRAVNOJ GRADNJI

U Republici Hrvatskoj nije proveden velik broj istraživanja o bespravnoj gradnji u RH. U članku Vladimira Krtalića „Bespravna gradnja – uzroci i posljedice“ (2006) navedeno je da je gradnja s gra-

(2013), and the most important are the spatial plans defined by Articles 53 – 113, and classified into three levels: state level plans, regional level plans, and local level plans.

Procedures conducted in the area of spatial and urban planning and construction are regulated by the construction law, the interdisciplinarity of which is reflected in the interlocking of various (as well as non-legal) areas. When it comes to areas of law covering this quite a wide field, we are primarily concerned with administrative law and civil law. Thus, the proceedings before bodies governed by public law and administrative courts include real estate, cadastral and land parcels, real estate property ownership rights, establishing easement, etc.

Spatial planning refers to methods used by the public sector to achieve influence on the distribution of population and business activity in spaces of different sizes. Spatial planning comprises all levels of planning, land usage, including urban and regional planning, environment protection planning, government spatial plans and plans at the international level in the European Union. Therefore, the question is how effective urban planning regulations are, what their application area is and what mechanisms they use because a large rate of regulation breaching has been noticed. Considering that citizens regularly avoid obtaining licences for land usage, the purpose of this paper is to remind citizens of the importance of obtaining the licence as a form of adherence to urban planning regulations (at the same time detailing their content), so it is useful to create an inventory of measures on which urban planning law relies aimed at an effective implementation of regulations.

PREVIOUS RESEARCH ON ILLEGAL CONSTRUCTION

In the Republic of Croatia, only a limited number of studies have been conducted on illegal construction. In his article “*Illegal Construction – Causes and Consequences*” (2006), Vladimir Krtalić states that construction with a building permit is one of the fundamental requirements of a well-regulated state governed by the rule of law. The article also analyzes

đevinskom dozvolom jedan od osnovnih uvjeta uređene pravne države, a također su analizirani uzroci i posljedice bespravne gradnje te uloga propisa kojima se može u početku spriječiti takva gradnja. Nadalje, prikazani su i propisi o planiranju korištenja zemljišta u SR Njemačkoj, Austriji, Nizozemskoj i Finskoj te su uspoređeni s hrvatskim propisima. U radu se preporučuje donošenje hrvatskih propisa koji bi na adekvatan način riješili to pitanje.

U radu „Što nastaje i što (pre)ostaje kad vikendaštvo poprimi nekontrolirane razmjere? – slučaj otoka Vira“ (Opačić, 2010) opisano je kako je naglom, gotovo stihijskom izgradnjom obiteljskih vikendica 1970-ih i 1980-ih godina, a osobito snažnom apartmanizacijom posljednjih petnaestak godina, mali otok Vir u Sjevernoj Dalmaciji postao sinonim za sve probleme povezane s fenomenom sekundarnog stanovanja u priobalju, ali i u Hrvatskoj u cjelini. Na Viru su se, naime, više nego igdje drugdje u Hrvatskoj, iskristalizirali najčešće negativni učinci sekundarnoga rekreacijskog stanovanja u prostoru, stvarajući od Vira nezaobilazan primjer receptivnog vikendaškog područja u hrvatskom priobalju u kojemu je zbog preintenzivne, u pravilu nelegalne i/ili „divlje“ gradnje, došlo do snažne devastacije okoliša.

U izvornom znanstvenom radu „Ozakonjenje bespravno sagrađenih zgrada“ (Britvić Vetma, 2013) uz pomoć detaljne analize ove problematike navodi se da je jedna od prepreka hrvatskoga ulaska u Europsku uniju bila velika količina bespravno sagrađenih objekata. Prema informacijama Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja u Hrvatskoj u 2013. pretpostavljalo se da ima oko 350.000 bespravno izgrađenih građevina, no točan broj ipak nije poznat. Rezultat komplicirane regulative i visokih naknada vezanih za izdavanje odobrenja za građenje vidljiv je u velikom broju nezakonitih zgrada. Istaknuta je dvojba: ispitati (1) je li zakonska odredba legalizacije doista nužna u svjetlu demokratskog razvitka hrvatskoga društva te (2) postoji li opravdanje za nejednako postupanje prema sudionicima legalizacije bespravno sagrađenih objekata.

the causes and consequences of illegal construction, as well as the role of regulations that can prevent such construction at its early stages. Furthermore, the paper presents regulations on land-use planning in Germany, Austria, the Netherlands, and Finland, and compares them with Croatian regulations. The author recommends the adoption of Croatian regulations that would adequately resolve this issue.

In the paper “*What Emerges and What (Remains) When Second-Home Tourism Reaches Uncontrolled Proportions? – The Case of the Island of Vir*” (Opačić, 2010), it is described how the rapid and almost uncontrolled construction of family holiday houses in the 1970s and 1980s, and especially the intensive apartment development over the past fifteen years, turned the small island of Vir in Northern Dalmatia into a synonym for the problems associated with the phenomenon of secondary housing along the coast, as well as in Croatia as a whole. On Vir, more than anywhere else in Croatia, the predominantly negative effects of secondary recreational housing became evident in space, making Vir an unavoidable example of a receptive second-home area in the Croatian coastal region where overly intensive, generally illegal and/or “wild” construction led to severe environmental degradation.

In the original scientific paper “*Legalization of Illegally Constructed Buildings*” (Britvić Vetma, 2013), through a detailed analysis of the issue, it is stated that one of the obstacles to Croatia’s accession to the European Union was the large number of illegally constructed buildings. According to information from the Ministry of Construction and Physical Planning, it was estimated in 2013 that there were around 350,000 illegally constructed buildings in Croatia, although the exact number remains unknown. The result of complicated regulations and high fees related to obtaining building permits is reflected in the large number of illegal buildings. A dilemma is highlighted: to examine (1) whether the legal provision on legalization is truly necessary in light of the democratic development of Croatian society, and (2) whether there is justification for unequal treatment of participants in the legalization process of illegally constructed buildings.

Pregledni rad „Postupak ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade“ (Britvić Vetma & Stančić Vidrač, 2015) opisuje prethodne zakonske mogućnosti ozakonjenja bespravne i nezakonite gradnje u razdoblju od 1968. do srpnja 2012., smetnje u njihovu provođenju, zatim općenito postupanje s nezakonito izgrađenim zgradama i način njihova ozakonjenja, uz donošenje rješenja o izvedenom stanju. Također se razmatra i položaj stranke u predmetnom postupku. Posebno je zanimljivo istodobno ukazivanje na prednosti predmetnog zakona, ali i na određene dvojbe i nedorečenosti.

U „Priručniku za polaznike Pravosudne akademije“ autorica s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u obrazovnom materijalu „Zaštita prava vlasništva u upravnim sporovima iz područja graditeljstva“ (Held, 2023) pojašnjava dokumente prostornog uređenje, razine prostornih planova, provedbu prostornih planova u postupcima gradnje i pravo vlasništva u upravnim i upravno-sudskim postupcima.

U stručnom se radu „Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova“ (Žagar, 2018) u „Zborniku Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci“ pojašnjava prostorno uređenje kao multidisciplinarna djelatnost koja se u pravni život uvodi donošenjem prostornih planova te potom podvođenjem konkretnog pravnog odnosa pod mjerodavnu prostorno-plansku normu. Uz primjenu ciljeva i načela prostornog uređenja i načela socijalne vezaosti vlasništva, prava i interesi vlasnika štite se u određenoj mjeri.

PROBLEM BESPRAVNE GRADNJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Zakonska zabrana naknadne legalizacije prisutna je u državama poput Njemačke, Austrije, Švicarske, Finske i Švedske. Gradnja bez dozvole kazneno je djelo, čak i kada je u osnovi u skladu s propisima o gradnji, a ishodaenje dozvole za regulaciju stanja ne dokida postojanje kaznenog djela. Isto tako, gradnjom bez dozvole smatraju

The review paper “*The Procedure for Legalizing an Illegally Constructed Building*” (Britvić Vetma & Stančić Vidrač, 2015) describes previous legal possibilities for legalizing illegal and unlawfully constructed buildings in the period from 1968 to July 2012, the obstacles in their implementation, as well as the general handling of illegally constructed buildings and the method of their legalization through the issuance of a decision on the as-built condition. It also examines the position of the party in the relevant procedure. Particularly interesting is the simultaneous indication of the advantages of the law in question, as well as certain dilemmas and ambiguities.

In the “*Manual for Participants of the Judicial Academy*”, the author from the Faculty of Law at the University of Zagreb, in the educational material “*Protection of Property Rights in Administrative Disputes in the Field of Construction*” (Held, 2023), clarifies spatial planning documents, levels of spatial plans, the implementation of spatial plans in construction procedures, and property rights in administrative and administrative court proceedings.

In the professional paper “*Protection of Property Rights in the Procedures for the Implementation of Spatial Plans*” (Žagar, 2018), published in the *Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka*, spatial planning is explained as a multidisciplinary activity introduced into legal life through the adoption of spatial plans and subsequently by subsuming a specific legal relationship under the relevant spatial planning standard. Through the application of the objectives and principles of spatial planning and the principle of the social function of property, the rights and interests of property owners are protected to a certain extent.

THE PROBLEM OF ILLEGAL CONSTRUCTION IN THE REPUBLIC OF CROATIA

A statutory prohibition of subsequent legalization is present in countries such as Germany, Austria, Switzerland, Finland, and Sweden. Construction without a permit constitutes a criminal offense, even when it is substantively in compliance with construction regulations, and obtaining a permit

se i radovi izvedeni prije ishoda dozvole ili nakon isteka valjanosti dozvole. No ako se dozvola povuče, radovi izvršeni prije njezina povlačenja, u skladu s praksom Europskog suda za zaštitu ljudskih prava, neće se smatrati kaznenim djelom.

Zakonodavna rješenja u navedenim europskim državama, vezana za gradnju bez dozvole, a suprotno izdanoj dozvoli i slično, kreću se od propisivanja kaznene odgovornosti (pri čemu postoje različiti stupnjevi intenziteta kaznene odgovornosti) do propisivanja mogućnosti naknadne legalizacije bespravno sagrađenih objekata (kod nas je to izdavanje rješenja o izvedenom stanju).

Republika Hrvatska nije jedina zemlja u kojoj se pokušava riješiti problem nezakonito izgrađenih zgrada. O nemogućnosti pronalaska uspješnog rješenja svjedoče i primjeri iz susjednih zemalja koje su problem također morale rješavati nekoliko puta. Među europskim državama s najvećim brojem nezakonitih gradnji zasigurno je Italija, koja je dosad provela tri opće legalizacije: 1985., 1994. i 2003. godine.

U „Izvješću o stanju u prostoru RH za razdoblje 2013. – 2019. godine“ (2021) navodi se niz zakonskih rješenja, odnosno u razdoblju od 1990. do 2013. na snagu je stupio niz propisa iz područja prostornog uređenja i gradnje: *Zakon o gradnji* (2004) i *Zakon o prostornom uređenju i gradnji – ZPUG* (2012).

Navedenim zakonskim rješenjima određeno je da se sve građevine izgrađene do 15. veljače 1968. smatraju zakonitima. Nadalje, ozakonjenje nezakonite gradnje nastale nakon 1968. bilo je moguće na temelju *Zakona o postupanju s objektima građenim protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje* (1992) te *ZPUG-a* (2012). Međutim, broj nezakonitih gradnji uključen u pravni poredak prema navedenim zakonima, u odnosu na njihov pretpostavljeni broj, bio je nerazmjerno mali. Ocjenjuje se da su neki od razloga nesređenog stanja u prostoru RH-a:

retroactively does not eliminate the existence of the criminal offense. Likewise, works carried out before obtaining a permit or after the expiration of a permit are also considered construction without a permit. However, if a permit is withdrawn, works executed prior to its withdrawal, in accordance with the case law of the European Court of Human Rights, will not be considered a criminal offense.

Legislative solutions in the aforementioned European countries concerning construction without a permit, construction contrary to an issued permit, and similar situations range from prescribing criminal liability (with varying degrees of severity) to providing the possibility of subsequent legalization of illegally constructed buildings (in Croatia, this is done through the issuance of a decision on the as-built condition).

The Republic of Croatia is not the only country attempting to resolve the problem of illegally constructed buildings. The difficulty of finding a successful solution is also evidenced by examples from neighboring countries, which have had to address the issue several times. Among European countries with the largest number of illegal constructions is certainly Italy, which has implemented three general legalization processes to date: in 1985, 1994, and 2003.

The “*Report on the State of Spatial Planning in the Republic of Croatia for the Period 2013–2019*” (2021) lists a series of legislative solutions; namely, between 1990 and 2013 a number of regulations in the field of spatial planning and construction entered into force: the *Construction Act* (2004) and the *Physical Planning and Building Act - ZPUG* (2012).

These legislative solutions determined that all buildings constructed before 15 February 1968 are considered lawful. Furthermore, legalization of illegal construction arising after 1968 was possible on the basis of the *Act on the Treatment of Buildings Constructed Contrary to Spatial Plans and Without a Building Permit* (1992) and the *Physical Planning and Building Act - ZPUG* (2012). However, the number of illegal constructions incorporated into the legal system under these acts, compared to their estimated total number, was disproportionately small. Some of the reasons for the disordered spatial situation in the Republic of Croatia are assessed as follows:

1. nesređeni imovinsko-pravni odnosi
2. nesanirane posljedice rata i raseljavanje stanovništva, što je u jednom dijelu rezultiralo nekontroliranom individualnom gradnjom, a pogotovo u prigradskim prostorima velikih gradova te
3. u velikom dijelu nezakonita gradnja zgrada za odmor, osobito u atraktivnom prostoru uz moršku obalu.

U RH-u je legalizacija nezakonito izgrađenih zgrada definirana posebnim propisom na razini države, odnosno *Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama* (2011) i novim *Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama* u srpnju 2012. (NN 86/12, 143/13, 65/17, 14/19), a kojima se dodatno pojednostavio sam postupak ozakonjenja i potrebna dokumentacija za neke kategorije zgrada, kao i izračun naknade za zadržavanje u prostoru. Produljen je i rok za podnošenje zahtjeva za ozakonjenje do 30. lipnja 2013. godine, osim za zgrade za koje je izdano inspeksijsko rješenje.

Zakonom o izmjenama i dopunama ZPNIZ-a (2013) osnovana je Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada (AZONIZ) koja radi praćenja tijekom ozakonjenja ustrojava i vodi jedinstveni Registar izdanih rješenja o izvedenom stanju (Registar) u koji upravna tijela županija i gradova, nadležna za izdavanje akata za gradnju, unose podatke o svim pravomoćnim rješenjima o izvedenom stanju.

Naime, radi učinkovitijeg i bržeg procesa rješavanja zaprimljenih zahtjeva Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada (AZONIZ) pomagala je županijama i gradovima u rješavanju velikog broja zahtjeva. AZONIZ je započeo s radom 10. veljače 2014. i tijekom svojega rada donio je više od 118.000 raznih rješenja, obavio 105.000 očevida i ozakonio gotovo 134.000 zgrada. Također, AZONIZ je u Informacijskom sustavu prostornoga uređenja evidentirao više od 750.000 zgrada. *Zakonom o izmjenama i dopunama ZPNIZ-a* (2019) Agencija je ukinuta s danom 1. srpnjem 2019. U srpnju 2017. na snagu je stupio *Zakon o izmjenama i dopunama ZPNIZ-a* (2017) kojim je otvoren dodatni krug predaje zahtjeva za ozakonjenje do 30.

1. unresolved property-law relations;
2. unremedied consequences of the war and population displacement, which in part resulted in uncontrolled individual construction, especially in the suburban areas of large cities; and
3. to a large extent, illegal construction of holiday homes, particularly in attractive coastal areas.

In Croatia, the legalization of illegally constructed buildings was defined by a special regulation at the state level, namely the Act on the Treatment of Illegally Constructed Buildings (2011) and the new Act on the Treatment of Illegally Constructed Buildings of July 2012 (Official Gazette 86/12, 143/13, 65/17, 14/19), which further simplified the legalization procedure and the required documentation for certain categories of buildings, as well as the calculation of the fee for retaining the building in space. The deadline for submitting applications for legalization was extended until 30 June 2013, except for buildings subject to an inspection decision.

By the Act on Amendments to the Act on the Treatment of Illegally Constructed Buildings – ZPNIZ (2013), the Agency for the Legalization of Illegally Constructed Buildings (AZONIZ) was established. For the purpose of monitoring the legalization process, it organized and maintained a unified Register of Issued Decisions on the As-Built Condition, into which county and city administrative bodies competent for issuing construction acts entered data on all final decisions.

In order to ensure a more efficient and faster resolution of submitted applications, AZONIZ assisted counties and cities in handling the large number of requests. AZONIZ commenced operations on 10 February 2014 and during its work issued more than 118,000 various decisions, conducted 105,000 site inspections, and legalized nearly 134,000 buildings. It also recorded more than 750,000 buildings in the Spatial Planning Information System. By the 2019 amendments to the Act, the Agency was abolished as of 1 July 2019. In July 2017, amendments entered into force opening an additional round for the submission of legaliza-

lipnja 2018. godine, ali i dalje samo za zgrade koje su izgrađene do 21. lipnja 2011. Za neke kategorije zgrada i drugih građevina koje su nezakonito građene ili rekonstruirane nakon 21. lipnja 2011. postoji mogućnost ozakonjenja prema *Zakonu o gradnji OG-u* (2013, 2017, 2019a, 2019b).

Osim novog roka za predaju zahtjeva, djelomično su promijenjene odredbe za ozakonjenje zgrada izgrađenih u skladu s prostornim planom izvan građevinskog područja u zaštićenim dijelovima prirode, u planiranim ili istražnim koridorima i na površinama prometnih, energetskih, vodnih i komunikacijskih građevina. I na kraju, osim odredbi o postupanju i ustroju AZONIZ-a te načinu evidentiranja zgrada u katastarskom operatu, promijenjen je omjer raspodjele sredstava od naknade između jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te RH-a.

Do 30. lipnja 2013. zaprimljeno je 826.946 zahtjeva za ozakonjenje, a samo evidentiranje značajno je opteretilo upravna tijela te ukazalo na njihovu neujednačenu spremnost i ekipiranost za rješavanje tako velikog broja zahtjeva. Osnivanjem AZONIZ-a nastojalo se prevladati razlike u administrativnim kapacitetima upravnih tijela. U dodatnom krugu prikupljanja zahtjeva do 30. lipnja 2018. prikupljeno je 75.150 novih zahtjeva, što u konačnici čini 902.096 zahtjeva prema „Izvešću o stanju u prostoru Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2019. godine“ (2021).

Prema zadnjim dostupnim podacima prije ukidanja AZONIZ-a 2019. godine bilo je riješeno 83,5 % iz prvog i 26,1 % drugog kruga podnošenja zahtjeva, odnosno ukupno 710.113 zahtjeva (78,7 %). Prema upravnim tijelima više od 95 % predmeta bilo je riješeno u Gradu Dubrovniku, Gradu Vukovaru i Koprivničko-križevačkoj županiji. Grad Zagreb riješio je gotovo 95 % svih zahtjeva, unatoč velikom broju zaprimljenih zahtjeva (ukupno više od 100.000, više od 11 % svih zahtjeva u RH-u). Manje od 60 % riješenih predmeta 2019. godine zabilježeno je u Dubrovačko-neretvanskoj, Karlovačkoj i Ličko-senjskoj županiji te gradovima

tion applications until 30 June 2018, but still only for buildings constructed before 21 June 2011. For certain categories of buildings and other structures illegally constructed or reconstructed after 21 June 2011, legalization is possible under the Construction Act (2013, 2017, 2019a, 2019b).

In addition to the new deadline for submitting applications, provisions concerning the legalization of buildings constructed in accordance with spatial plans outside construction areas in protected parts of nature, in planned or exploratory corridors, and on surfaces intended for transport, energy, water, and communication infrastructure were partially amended. Furthermore, besides provisions regulating the functioning of AZONIZ and the method of recording buildings in the cadastral register, the distribution ratio of funds from the legalization fee between local and regional self-government units and the Republic of Croatia was changed.

By 30 June 2013, 826,946 applications for legalization had been received. The registration process significantly burdened administrative bodies and revealed their uneven preparedness and staffing capacity to resolve such a large number of cases. The establishment of AZONIZ sought to overcome differences in administrative capacity. In the additional round of application collection by 30 June 2018, 75,150 new applications were received, bringing the total to 902,096 applications, according to the *Report on the State of Spatial Planning in the Republic of Croatia for the Period 2013–2019* (2021).

According to the latest available data prior to the abolition of AZONIZ in 2019, 83.5% of applications from the first round and 26.1% from the second round had been resolved, totaling 710,113 applications (78.7%). More than 95% of cases were resolved in the Town of Dubrovnik, the Town of Vukovar, and Koprivnica-Križevci County. The City of Zagreb resolved almost 95% of all applications, despite receiving more than 100,000 applications (over 11% of all applications in Croatia). Less than 60% of cases had been resolved in 2019 in Dubrovnik-Neretva County, Karlovac

Gospiću, Makarskoj, Trogiru i Vodnjanu. Analizirano po godinama, do kraja 2013. godine riješeno je 55.730 zahtjeva, zatim slijede godine s najvećim brojem riješenih zahtjeva: 2014. (168.318) i 2015. (158.719), da bi u 2016. i 2017. došlo do smanjenja (132.262 odnosno 99.628 riješenih zahtjeva). U 2018. riješeno je 70.128 zahtjeva, a 2019. godine njih 5758, što čini 690.543 zahtjeva za koje je po dostupnim podacima moguće odrediti godinu rješavanja.

County, Lika-Senj County, and in the towns of Gospić, Makarska, Trogir, and Vodnjan. By year, 55,730 applications were resolved by the end of 2013, followed by the years with the highest number of resolved applications: 2014 (168,318) and 2015 (158,719), with a decline in 2016 and 2017 (132,262 and 99,628 respectively). In 2018, 70,128 applications were resolved, and in 2019, 5,758, totaling 690,543 applications for which the year of resolution can be determined.

TABLICA 1. RJEŠAVANJE ZAHOTJEVA ZA OZAKONJENJE PO GODINAMA
TABLE 1. PROCESSING OF LEGALIZATION REQUESTS BY YEAR

GODINA YEAR	BROJ RIJEŠENIH PREDMETA NUMBER OF RESOLVED CASES	%
2013.	55.730	8,07
2014.	168.318	24,37
2015.	158.719	22,98
2016.	132.262	19,15
2017.	99.628	14,43
2018.	70.128	10,16
2019.	5758	0,83
Ukupno / Total	690.543	100

Izvor: *Izvrješće o stanju u prostoru Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2019. godine (2021)*
 Source: *Report on the State of Spatial Planning in the Republic of Croatia for the period 2013–2019 (2021)*

Za pretpostaviti je da je ostalih 19.570 riješenih zahtjeva također riješeno u 2019. godini. Prvobitno planirani rok za rješavanje svih zahtjeva bio je do kraja 2015. godine. U tom je roku, prema podacima AZONIZ-a, riješeno oko 383.000 zahtjeva (manje od 50 %).

Postotak pozitivno riješenih predmeta jest 79,3 %. U gotovo 9 % slučajeva, što čini više od 54.000 predmeta, postupak ozakonjenja obustavljen je pa rješenje o izvedenom stanju nije doneseno. Postupci se obustavljaju radi odustajanja podnositelja zahtjeva ili iz drugih razloga. Tako veliki broj obustavljanja postupaka može biti posljedica opće raširenosti neuređenih imovinsko-pravnih odnosa, neovisno o tome što rješenje o izvedenom stanju nema pravnih učinaka na vlasništvo i druga stvarna prava na zgradi za koju je doneseno, kao i

It is assumed that the remaining 19,570 resolved applications were also finalized in 2019. The originally planned deadline for resolving all applications was the end of 2015. By that time, according to AZONIZ data, approximately 383,000 applications (less than 50%) had been resolved.

The percentage of positively resolved cases is 79.3%. In almost 9% of cases (over 54,000), the legalization procedure was discontinued and no decision on the as-built condition was issued. Proceedings were discontinued due to withdrawal by the applicant or other reasons. Such a large number of discontinued procedures may be the consequence of widespread unresolved property-law relations, regardless of the fact that a decision on the as-built condition has no legal effect on ownership or other real rights to the building or the land on which it

na zemljište na kojemu je ta zgrada izgrađena jer je za upis u zemljišne knjige potrebno riješiti imovinsko-pravne odnose. Osim toga, razlozi mogu biti i financijski, jer, iako je u svaku nezakonitu gradnju, po prirodi stvari, uloženo znatno manje sredstava nego što bi u istu gradnju bilo uloženo da je bila zakonita (*Rješenje Ustavnog suda RH*, 2014) te unatoč činjenici da je *Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama* (2012) doprinio pojednostavljenju i ubrzavanju postupka, u današnjem društveno-gospodarskom kontekstu troškovi izrade dokumentacije, naknade za ozakonjenje, doprinosa i troškova uknjižbe penju se na prohibitivne razine za dobar dio stanovništva.

I u ostalim je dvjema kategorijama negativno riješenih zahtjeva (odbačeni i odbijeni) broj visok, oko 71.000. S obzirom na to da se zahtjevi odbacuju iz formalnih razloga, a ne zato što bi postojali zakonski razlozi za odbijanje, moguće je da je dio njih ponovljen u novom krugu zaprimanja zahtjeva u razdoblju 2017. – 2018. s uređenijom dokumentacijom, pa će oni ipak biti pozitivno riješeni.

Iako se na prvi pogled oko 6,5 % odbijenih zahtjeva ne čini visokim udjelom, njihov ukupan broj od gotovo 40.000 zabrinjavajući je podatak, posebice imajući u vidu da je prema podacima građevinske inspekcije često bila riječ o manjim stambenim zgradama, dogradnjama i/ili pomoćnim građevinama koje su se već dugo vremena koristile i predstavljaju jedini dom vlasnika. Razlozi odbijenih/odbačenih zahtjeva i obustavljenih postupaka ozakonjenja, osim zgrada koje nisu imale uvjete za ozakonjenje, jest i veliki broj podnesenih nepotpunih zahtjeva, neplaćanje naknada i doprinosa te nepotrebno podneseni zahtjevi (npr. za zgrade izgrađene prije 1968. koje se smatraju zakonito izgrađenima). Pojedinci su odustali od ozakonjenja zato što nisu mogli platiti projekte i naknade (socijalni slučajevi, stanari starije životne dobi, nezaposleni i osobe bez stalnih prihoda i sl. (Državni inspektorat, 2020)). Pravo stanje i učinke ozakonjenja bit će moguće analizirati tek nakon pravomoćnog okončanja svih postupaka ozakonjenja.

is constructed, since property relations must be settled for registration in the land register. Financial reasons may also play a role, as despite the fact that significantly fewer funds are typically invested in illegal construction than would have been invested had it been lawful (*Constitutional Court of the Republic of Croatia*, 2014), and although the 2012 *Act on the Treatment of Illegally Constructed Buildings* simplified and accelerated the procedure, in the current socio-economic context the costs of documentation, legalization fees, contributions, and registration can reach prohibitive levels for a significant portion of the population.

In the other two categories of negatively resolved applications (dismissed and rejected), the number is also high, around 71,000. Since applications are dismissed for formal reasons rather than substantive legal grounds, some may have been resubmitted in the new application round (2017–2018) with properly arranged documentation and may ultimately be positively resolved.

Although at first glance the approximately 6.5% of rejected applications does not appear high, their total number of nearly 40,000 is concerning, particularly given that, according to construction inspection data, these often involved small residential buildings, extensions, and/or auxiliary structures that had long been in use and represented the owners' only homes. Reasons for rejected/dismissed applications and discontinued procedures, in addition to buildings not meeting legalization requirements, include a large number of incomplete applications, non-payment of fees and contributions, and unnecessary applications (e.g., for buildings constructed before 1968, which are considered lawful). Some individuals withdrew because they could not afford project documentation and fees (socially vulnerable persons, elderly residents, unemployed persons, and those without permanent income, etc., State Inspectorate, 2020). The true state and effects of legalization will only be possible to analyze after all procedures have been finally concluded.

The ratio of 40,000 rejected applications to the number of removals of illegal buildings (an average

Odnos 40.000 odbijenih zahtjeva za ozakonjenje i broja uklanjanja nezakonitih građevina (u prosjeku 380 godišnje) ostavlja otvoreno pitanje daljnje sudbine neozakonjenih zgrada, jer je očito da dosadašnjim tempom, uz postojeće kapacitete građevinske inspekcije, nije moguće njihovo uklanjanje provesti u razumnom roku.

Raširenost problema ukazuje na nisku razinu svijesti o negativnim posljedicama nezakonite gradnje na prostor i kvalitetu života. Posebno žalosti činjenica da se, unatoč svim naporima, i dalje bilježe novi slučajevi nezakonite gradnje. Široka rasprostranjenost ozakonjenih i neozakonjenih zgrada te velikim dijelom substandardna obilježja takve gradnje, i dalje predstavljaju izazov prostornom razvoju i društvu u cjelini. Sanacija prostora devastiranog nezakonitom gradnjom predstavljat će izazov za struku u nadolazećem razdoblju.

of 380 annually) leaves open the question of the future of non-legalized buildings, as it is evident that at the current pace and with existing inspection capacities, their removal cannot be carried out within a reasonable timeframe.

The widespread nature of the problem indicates a low level of awareness of the negative consequences of illegal construction on space and quality of life. It is particularly regrettable that, despite all efforts, new cases of illegal construction continue to be recorded. The broad prevalence of legalized and non-legalized buildings, and largely substandard characteristics of such construction, continue to pose a challenge to spatial development and society as a whole. The rehabilitation of space devastated by illegal construction will represent a professional challenge in the coming period.

TABLICA 2. RASPORED PRIKUPLJENIH SREDSTAVA OD LEGALIZACIJE
TABLE 2. DISTRIBUTION OF COLLECTED LEGALIZATION FUNDS

Ukupno Total	40 %, odnosno 50 % Državna riznica 40 % / 50 % State treasury	30 % JLS 30 % JLS (Local Government Units)	30 %, odnosno 20 % UO/ AZONIZ 30 % / 20 % UO/AZONIZ
1.750.139.918,07 kn / HRK	849.949.419,72 kn / HRK	525.041.975,95 kn / HRK	375.148.522,40 kn / HRK

Izvor: *Izvjешće o stanju u prostoru Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2019. godine (2021)*
 Source: *Report on the State of Spatial Planning in the Republic of Croatia for the period 2013–2019 (2021)*

TABLICA 3. TIPOLOGIJA OZAKONJENJA ZGRADA
TABLE 3. TYPOLOGY OF LEGALIZED BUILDINGS

R.br. No.	Tip ozakonjene zgrade Type of legalized building	Broj Number	%
1.	stambene i pomoćne zgrade residential and auxiliary buildings	675.530,70	85
2.	poljoprivredne i gospodarske zgrade agricultural and economic buildings	99.342,75	12,50
3.	zgrade javne, poslovne i druge namjene public, commercial, and other buildings	19.868,55	2,5
	Ukupno pravomoćnih rješenja Total final decisions	794.742	100

Izvor: *Izvjешće o stanju u prostoru Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2019. godine (2021)*
 Source: *Report on the State of Spatial Planning in the Republic of Croatia for the period 2013–2019 (2021)*

Dakle, zaprimljeno je 902.096 zahtjeva od početka procesa legalizacije, a od predviđenih 10 milijardi kuna od legalizacije na kraju je, do sredine 2019., uprihodovano 1.750.139.918,07 kuna (232.283.485,04 €). U Hrvatskoj je od 2012. do danas, prema službenim brojevima, ozakonjeno čak 884.608 zgrada, što je značajno više od prvobitno procijenjenih 150.000 objekata. Taj će broj nažalost i dalje rasti jer je ostalo još neriješenih zahtjeva.

U Registru su u ožujku 2018. upisana 794.742 pravomoćna rješenja (u jednom se predmetu može izdati više rješenja). Od tog broja više od 85 % čine stambene i pomoćne zgrade. Po učestalosti slijede zgrade poljoprivredne i gospodarske namjene (oko 12,5 %), a zanemarivi dio čine zgrade javne, poslovne i ostale namjene (Tablica 3). Ozakonjene su 671.654 zgrade (84,5 %) i 123.088 dijelova zgrada (15,5 %) te 771.048 završenih (97 %) i 23.694 nezavršene zgrade (3 %).

Ovoliki nerazmjer procijenjenog broja nelegalnih objekata pokazuje kako su predmetnim zakonom o legalizaciji mnogi bespravni graditelji zapravo dobili sjajnu priliku za ozakonjenje nereda koji su učinili nezakonitom gradnjom. Legalizirana je gotovo milijarda ilegalnih kvadrata, a kvadratura ozakonjenih kvadrata gotovo pokriva površinu Međimurske županije ili otprilike površinu jednog i pol grada Zagreba. Proces kontrola, osobito toga je li nešto sagrađeno prije 21. lipnja 2011. ili poslije, uopće nije bilo, a nema ni podataka o dokumentaciji koja je predana, a koja se prihvaćala bez preispitivanja istinitosti i vjerodostojnosti, dok su objekti legalizirani bez cjelovite i vjerodostojne dokumentacije kao pravilo, uz pečat arhitektonskog ureda o izvedenom stanju.

Thus, 902,096 applications have been received since the beginning of the legalization process, and out of the projected HRK 10 billion from legalization, by mid-2019 a total of HRK 1,750,139,918.07 (€232,283,485.04) had been collected. In Croatia, from 2012 to the present, according to official figures, as many as 884,608 buildings have been legalized, which is significantly more than the originally estimated 150,000 structures. Unfortunately, this number will continue to grow, as there are still unresolved applications.

In March 2018, 794,742 final decisions were recorded in the Register (more than one decision may be issued in a single case). Of this number, more than 85% refer to residential and auxiliary buildings. They are followed by agricultural and economic buildings (around 12.5%), while a negligible share consists of public, commercial, and other-purpose buildings (Table 3). A total of 671,654 buildings (84.5%) and 123,088 parts of buildings (15.5%) were legalized, including 771,048 completed buildings (97%) and 23,694 unfinished buildings (3%).

Such a large discrepancy between the estimated number of illegal structures and the actual figures demonstrates that the legalization law effectively provided many illegal builders with an excellent opportunity to legalize the disorder they had created through unlawful construction. Nearly one billion illegal square meters were legalized, and the total area of legalized buildings nearly equals the area of Međimurje County or approximately one and a half times the area of the City of Zagreb. There was virtually no control process, particularly regarding whether something had been built before or after 21 June 2011. Furthermore, there is no data on the documentation submitted, which was accepted without verification of its accuracy and credibility, while buildings were legalized as a rule without complete and reliable documentation, accompanied only by the seal of an architectural office confirming the as-built condition.

TABLICA 4. PREGLED STANJA RIJEŠENOSTI PREUZETIH ZAHTJEVA ZA OZAKONJENJE NA DAN 25. LIPNJA 2019. PREMA PODATCIMA AZONIZ-A
TABLE 4. OVERVIEW OF THE STATUS OF RESOLVED ASSUMED LEGALIZATION APPLICATIONS AS OF 25 JUNE 2019 ACCORDING TO AZONIZ DATA

Red. br. No.	Županija County	Izuzimanja Exemptions	Izdano rješenja o izvedenom stanju Decisions on as-built con- dition issued	Izdano nacrti rješenja o visini naknade Draft decisions on compensa- tion amount issued	Zahtjevi u kojima su donesena rješenja, nacrti o visini naknade i/ili izdani zaključci Applications with decisions, drafts on compensation and/or conclusions issued
			ukupno / total	broj / number	broj / number
1.	Bjelovarsko-bilogorska Bjelovar-Bilogora	3220	2859	2094	3207
2.	Brodsko-posavska / Brod-Posavina	8707	6935	4105	8662
3.	Istarska / Istria	17.204	12.025	10.433	17.026
4.	Karlovačka / Karlovac	10.310	7187	4929	10.130
5.	Koprivničko-križevačka Koprivnica-Križevci	8498	7252	4858	8491
6.	Krapinsko-zagorska Krapina-Zagorje	4388	3657	2478	4385
7.	Ličko-senjska / Lika-Senj	5682	4270	2752	5671
8.	Međimurska / Međimurje	1496	1423	1245	1496
9.	Osječko-baranjska / Osijek-Baranja	15.004	11.967	8800	14.877
10.	Požeško-slavonska / Požega-Slavonia	3993	568	2108	3990
11.	Šibensko-kninska / Šibenik-Knin	8094	5935	4431	8079
12.	Sisačko-moslavačka Sisak-Moslavina	13.929	11.182	7000	13.914
13.	Splitsko-dalmatinska / Split-Dalmatia	12.090	9128	7127	12.070
14.	Varaždinska / Varaždin	5557	5142	3952	5550
15.	Virovitičko-podravska Virovitica-Podravina	1500	1378	969	1500
16.	Vukovarsko-srijemska Vukovar-Srijem	12.465	8702	5080	12.417
17.	Zadarska / Zadar	2907	2723	2589	2903
18.	Zagrebačka / Zagreb	10.097	8802	7288	10.088
UKUPNO TOTAL	145.155	(113.907) 111.135	82.241	144.468	

Izvor: Podatci Agencije za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada (AZONIZ)

Source: Data from the Agency for the Legalization of Illegally Constructed Buildings (AZONIZ)

<https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/86> (https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages//AZONIZ//Pravom.rjesenja_registar-2019.pdf)

U Tablici 4 vidljiv je prikaz broja izdanih rješenja o izvedenom stanju na dan 25. lipnja 2019. uz podatke o izdanim rješenjima o visini naknade, nacrtima o visini naknade i izdanim zaključcima. Izdano je 111.135 rješenja o izvedenom stanju, a izuzeto je iz razmatranja čak 145.155 zahtjeva.

Table 4 presents the number of decisions on as-built condition issued as of 25 June 2019, together with data on issued compensation decisions, draft compensation decisions, and issued conclusions. A total of 111,135 decisions on as-built condition were issued, while as many as 145,155 applications were excluded from consideration.

TABLICA 5. BROJČANI POKAZATELJI BROJA LEGALIZIRANIH GRAĐEVINA PO ŽUPANIJAMA
TABLE 5. NUMERICAL INDICATORS OF THE NUMBER OF LEGALIZED BUILDINGS BY COUNTY

R. br. No.	Županija County	Izdano rješenja o izvedenom stanju Decisions on as-built condition issued	%
1.	Istarska / Istria	12.025	10,82
2.	Osječko-baranjska / Osijek-Baranja	11.967	10,77
3.	Sisačko-moslavačka / Sisak-Moslavina	11.182	10,06
4.	Splitsko-dalmatinska / Split-Dalmatia	9128	8,21
5.	Zagrebačka / Zagreb	8802	7,92
6.	Vukovarsko-srijemska / Vukovar-Srijem	8702	7,83
7.	Koprivničko-križevačka / Koprivnica-Križevci	7252	6,53
8.	Karlovačka / Karlovac	7187	6,47
9.	Brodsko-posavska / Brod-Posavina	6935	6,24
10.	Šibensko-kninska / Šibenik-Knin	5935	5,34
11.	Varaždinska / Varaždin	5142	4,63
12.	Ličko-senjska / Lika-Senj	4270	3,84
13.	Krapinsko-zagorska / Krapina-Zagorje	3657	3,29
14.	Bjelovarsko-bilogorska / Bjelovar-Bilogora	2859	2,57
15.	Zadarska / Zadar	2723	2,45
16.	Međimurska / Međimurje	1423	1,28
17.	Virovitičko-podravska / Virovitica-Podravina	1378	1,24
18.	Požeško-slavonska / Požega-Slavonia	568	0,51
UKUPNO TOTAL	111.135	100 %	

Izvor: Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada (AZONIZ)
 Source: Agency for the Legalization of Illegally Constructed Buildings (AZONIZ)
<https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/86>

Podatci iz Tablice 5 pokazuju da je najviše izdanih rješenja o izvedenom stanju u Istarskoj županiji, slijede Osječko-baranjska, Sisačko-moslavačka, Splitsko-dalmatinska, Zagrebačka, Vukovarsko-srijemska, Vukovarsko-srijemska, Koprivničko-

The data in Table 5 show that the highest number of decisions on as-built condition was issued in Istria County, followed by Osijek-Baranja, Sisak-Moslavina, Split-Dalmatia, Zagreb, Vukovar-Srijem, Koprivnica-Križevci, Karlovac, and Brod-Posavina

ko-križevačka, Karlovačka, Brodsko-posavska, sve do Požeško-slavonske županije koja je imala najniži broj izdanih rješenja o izvedenom stanju.

Podatci iz Registra javno su dostupni na geoportalu ISPU-a u Registru dozvola/akata kao točkasti objekti u prostornom sloju „Akti za uporabu“. Krajem 2018. taj je sloj sadržavao oko 700.000 točaka. Ova je obrada izvršena na podacima od 11. ožujka 2018. (582.823 točke), pri čemu valja naglasiti da se podatci o ozakonjenjima ucrtavaju s određenim zaostatom i da su podatci za područje Dubrovačko-neretvanske županije manjkavi. No, kako je ipak riječ o značajnom postotku ucrtanih lokacija, napravljen je preklop sa slojevima građevinskih područja iz važećih prostornih planova koji je dao sljedeće rezultate: 93 % točaka nalazi se u građevinskim područjima naselja, 1,1 % u izdvojenim građevinskim područjima izvan naselja, a 5,9 % izvan je građevinskih područja.

Za ozakonjenja izvan građevinskih područja (oko 34.400 točaka) dodatno je napravljena prostorna analiza po JLS-ima koja je pokazala da najveći broj ozakonjenja izvan građevinskih područja postoji u Zagrebu (1965) i Rovinju (1234), a nakon kojih slijede Kaštela (708), Koprivnica (697) i Marčana (694). U svim ostalim JLS-ima ucrtano je manje od 600 točaka, a u 14 (ne računajući one u Dubrovačko-neretvanskoj županiji) nisu zabilježena ozakonjenja izvan građevinskih područja. U priobalnim županijama to su Baška, Omišalj, Punat i Vrbnik u Primorsko-goranskoj te Jasenice, Polača, Stankovci i Tkon u Zadarskoj županiji. U kontinentalnom dijelu zemlje to su: Đelekovec (Koprivničko-križevačka županija), zatim Dekanovec, Donja Dubrava, Donji Vidovec i Goričan (Međimurska županija) te Negoslavci (Vukovarsko-srijemska županija). U još 107 JLS-a evidentirano je manje od 10, dok prosjek za svih 556 JLS-a iznosi 62 ozakonjenja izvan građevinskih područja.

Counties, down to Požega-Slavonia County, which recorded the lowest number of issued decisions.

Data from the Register are publicly available on the ISPU geoportal in the Register of Permits/Acts as point features within the spatial layer “Acts for Use.” By the end of 2018, this layer contained approximately 700,000 points. This analysis was conducted using data from 11 March 2018 (582,823 points), noting that legalization data are entered with a certain delay and that the data for Dubrovnik-Neretva County are incomplete. Nevertheless, since a significant percentage of locations had been mapped, an overlay with construction areas from valid spatial plans was performed, producing the following results: 93% of points are located within designated settlement construction areas, 1.1% in separate construction areas outside settlements, and 5.9% outside construction areas.

For legalizations outside construction areas (approximately 34,400 points), an additional spatial analysis by local self-government units (JLS) was conducted. The analysis showed that the largest number of such legalizations occurred in Zagreb (1,965) and Rovinj (1,234), followed by Kaštela (708), Koprivnica (697), and Marčana (694). In all other local self-government units fewer than 600 points were recorded, and in 14 (excluding those in Dubrovnik-Neretva County) no legalizations outside construction areas were recorded. In coastal counties, these include Baška, Omišalj, Punat, and Vrbnik (Primorje-Gorski Kotar County) and Jasenice, Polača, Stankovci, and Tkon (Zadar County). In the continental part of the country, these include Đelekovec (Koprivnica-Križevci County), as well as Dekanovec, Donja Dubrava, Donji Vidovec, and Goričan (Međimurje County), and Negoslavci (Vukovar-Srijem County). In an additional 107 local self-government units, fewer than 10 cases were recorded, while the average across all 556 local self-government units amounts to 62 legalizations outside construction areas.

BORBA GRAĐANA I STRUKE PROTIV BESPRAVNE GRADNJE – ISTARSKA INICIJATIVA I GRAĐANSKA INICIJATIVA PREMANTURE

Tjednik *Nacional* je 25. siječnja 2023. objavio vijest HINE/S.B. da su šef IDS-a Dalibor Paus i predsjednik saborskog Kluba stranke Emil Daus taj dan u Hrvatskom saboru upozorili na problem bespravne gradnje te predstavili portal *bespravnjagradnja.hr* koji je pokrenulo 17 općina u Istri kojima upravlja ta stranka. Izjavili su da o problemu bespravne gradnje moraju govoriti u Saboru jer je to jedina institucija koja može dati zakonodavni okvir kojim će se poboljšati rješavanje pitanja bespravne gradnje. Naime, problem traje desetljećima, a pokušalo ga se riješiti legalizacijom svih postojećih objekata, no ta je legalizacija samo dala vjetar u leđa nelegalnim graditeljima jer su shvatili da su oni bili u pravu kada su gradili bespravno, a ne oni koji su postupali prema zakonskoj proceduri.

Na mrežnoj stranici <https://bespravnagradnja.hr> mogu se utvrditi razlozi pokretanja inicijative gradova i općina Istarske županije, odnosno adresiranje gorućeg problema bespravne gradnje u Istarskoj županiji, ali i u drugim dijelovima Hrvatske. U inicijativi se navodi da država nema interes i dovoljno resursa za rješavanje ovog problema, pa su stoga nositelji ove inicijative odlučili uz pomoć građana sami nešto poduzeti sa željom da zaštite istarski javni prostor sprječavanjem bespravne i pretjerane gradnje, a s ciljem zaštite svakog metra Istre za buduće generacije.

Inicijativu su pokrenuli sljedeći gradovi i općine Istarske županije: Buje, Labin, Novigrad, Poreč, Rovinj, Barban, Cerovlje, Grožnjan, Kaštelir-Labinci, Ližnjan, Lupoglav, Marčana, Pićan, Raša, Sveta Nedelja, Svetvinčenat i Vrsar.

Nadalje se navodi da je tema bespravne gradnje još uvijek nedovoljno prisutna u medijima te se o njoj priča putem pojedinačnih slučajeva bez šire analize stanja. Na mrežnoj se stranici želi pokazati da je bespravna gradnja sveprisutna diljem Istre i Hrvatske te koliko ima bespravno sagrađenih objekata i

CITIZENS' AND PROFESSIONAL COMMUNITY'S FIGHT AGAINST ILLEGAL CONSTRUCTION – THE ISTRIAN INITIATIVE AND THE PREMANTURA CIVIC INITIATIVE

On 25 January 2023, the weekly newspaper *Nacional* published a HINA/S.B. news report stating that the leader of the IDS, Dalibor Paus, and the president of the party's parliamentary club, Emil Daus, warned in the Croatian Parliament that day about the problem of illegal construction and presented the portal *bespravnjagradnja.hr*, launched by 17 municipalities in Istria governed by the party. They stated that the issue of illegal construction must be addressed in Parliament because it is the only institution that can provide a legislative framework to improve the resolution of illegal construction cases. The problem has lasted for decades, and an attempt was made to resolve it by legalizing all existing structures; however, this legalization only encouraged illegal builders, as they concluded that they had been right to build illegally, while those who followed legal procedures had not.

The website <https://bespravnagradnja.hr> outlines the reasons for launching the initiative of cities and municipalities in Istria, aimed at addressing the pressing problem of illegal construction in Istria and other parts of Croatia. The initiative states that the state lacks both the interest and sufficient resources to solve this problem. Therefore, the initiators decided, with the help of citizens, to take action themselves in order to protect Istria's public space by preventing illegal and excessive construction, with the goal of safeguarding every meter of Istrian land for future generations.

The initiative was launched by the following cities and municipalities of Istria County: Buje, Labin, Novigrad, Poreč, Rovinj, Barban, Cerovlje, Grožnjan, Kaštelir-Labinci, Ližnjan, Lupoglav, Marčana, Pićan, Raša, Sveta Nedelja, Svetvinčenat, and Vrsar.

It further states that the issue of illegal construction is still insufficiently represented in the media and is discussed only through individual cases without broader analysis. The website aims to demonstrate that illegal construction is widespread throughout

gdje se nalaze. Država nema dovoljno građevinskih inspektora koji će pravovremeno i temeljito raditi svoj posao da bi se zaustavila daljnja devastacija. Namjera je inicijative u suradnji s građanima poduzeti konkretne poteze jer vremena za gubljenje nema. Uz osvješćavanje o problemu planiraju se i zakonodavne inicijative u Saboru s krajnjim ciljem decentraliziranja inspekcijskih ovlasti na gradove i općine. Prostor je ograničen resurs i inicijativom se iskazuje briga za sve što se događa u dvorištima građana Istre.

Putem mrežne stranice građani mogu vidjeti koliko je bespravno izgrađenih objekata u Hrvatskoj i gdje se oni nalaze. Ako postoji sumnja da je neki objekt bespravno sagrađen, tom se stranicom omogućava vrlo jednostavna prijava tako da se na izborniku bira općina ili grad u kojem se objekt nalazi te se prijava šalje nadležnom komunalnom redaru i Državnom inspektoratu. Ciljevi inicijative jesu:

- dati do znanja da je bespravna gradnja uzela maha te da su posljedice i razmjer devastiranog prostora alarmantne
- što jasnije prikazati javnosti i državnim institucijama broj ilegalno sagrađenih objekata
- potaknuti reagiranje države na kršenje postojećih zakona o ilegalnoj gradnji
- ilegalnu gradnju tretirati kao kazneno djelo
- decentralizirati ovlasti na JLS-ove i županije
- provoditi pravomoćna rješenja o rušenju bespravno izgrađenih objekata
- pravovremeno se pripremiti za mogućnost da strani državljani mogu kupiti poljoprivredna zemljišta
- zaustaviti (zabraniti) novi val legalizacije
- najbitnije – zaštititi prostor Istre.

Na mrežnoj se stranici može pročitati niz članaka i podataka o problemu bespravne gradnje, a odabrani se podatci nalaze u nastavku teksta.

O visini novčane štete zbog izgradnje otprilike 50.000 bespravni objekata u Istri nema službe-

Istria and Croatia, showing how many illegally constructed buildings exist and where they are located. The state does not have enough building inspectors to perform timely and thorough supervision to halt further devastation. The initiative intends, in cooperation with citizens, to take concrete measures because there is no time to lose. In addition to raising awareness, legislative initiatives in Parliament are planned, with the ultimate goal of decentralizing inspection powers to cities and municipalities. Space is a limited resource, and the initiative expresses concern for everything occurring in the yards and surroundings of Istrian residents.

Through the website, citizens can see how many illegally constructed buildings exist in Croatia and where they are located. If there is suspicion that a structure has been built illegally, the website allows for a simple report by selecting the relevant municipality or city from a menu; the report is then sent to the competent municipal warden and the State Inspectorate. The goals of the initiative are:

- to make it clear that illegal construction has escalated and that the consequences and scale of spatial devastation are alarming
- to clearly present to the public and state institutions the number of illegally constructed buildings
- to encourage the state to react to violations of existing laws on illegal construction
- to treat illegal construction as a criminal offense
- to decentralize powers to local self-government units and counties
- to enforce final demolition decisions for illegally constructed buildings
- to prepare in a timely manner for the possibility that foreign citizens may purchase agricultural land
- to stop (prohibit) a new wave of legalization
- most importantly – to protect the space of Istria

The website contains numerous articles and data on the issue of illegal construction, with selected data presented below.

There are no official figures on the financial damage caused by approximately 50,000 illegal structures

nih podataka, no procjenjuje se da šteta iznosi oko 70.000.000,00 € po sezoni, sve zbog neplaćanja poreza ni doprinosa bespravnih graditelja. Aplikirano na cijelu Hrvatsku i množeno s desecima turističkih sezona – štete su velike i iznose više milijardi. U tri desetljeća djelovanja državna je inspekcija uklonila manje od 0,5 % bespravnih objekata, odnosno godišnje bi se rješavalo 0,17 % hrvatske bespravne gradnje, a za to vrijeme niknu tisuće novih bespravno izrađenih vikendica i vila. Dakle, građevinska inspekcija ukloni godišnje prosječno 28 objekata, što znači da bi za vraćanje u prvobitno stanje prostora Hrvatske bilo potrebno apsurdnih nekoliko tisuća godina.

Građanska inicijativa Premanture objavila je 18. ožujka 2022. na portalu *Nezavisni istarski news portal* da lokalna samouprava pasivnim stavom inicira bespravnu gradnju, kao i podatak o šteti od bespravne gradnje: <https://ipress.hr/vase-vijesti/72584-u-hrvatskoj-je-steta-od-bespravne-gradnje-radova-na-crno-i-neplacanja-doprinos-a-oko-500-milijardi-kuna>.

U *Jutarnjem listu* 17. ožujka 2022. Barbara Ban navodi da je u Hrvatskoj šteta od bespravne gradnje, radova na crno i neplaćanja doprinosa oko 500 milijardi kuna. U razvijenim demokratskim zemljama bespravna gradnja nezamisliva je i ne postoji (Švicarska, Švedska i niz drugih zemalja). No Hrvatska je jako daleko od uređenih sustava. Korupcija, pasivnost i nerad uprava gradova i općina elementi su na kojima egzistira svaka bespravna gradnja.

Istarska županija na prvom je mjestu po devastaciji i razaranju djevičanske obale, šuma i parkova bespravnom gradnjom. Evidentni klasični primjeri kaznenih djela bespravne gradnje događali su se u Općini Ližnjan. Uz neuredne potleušice sklepane od dasaka hrđavih limova i azbesta, tu su i prave „vječne“ građevine od opeka i armiranog betona. Nadalje navode da je *Kazneni zakon* vrlo učinkovit, ali se ne provodi. Višegodišnja iskustva rješavanja bespravne gradnje putem prijava građevinskoj inspekciji ukazuju na to da su ti procesi predugi i neučinkoviti. Inspekcije formalno zaustavljaju gradnje, ali slijede pritužbe, žalbe i traženje urbanističkih usklađenja.

in Istria, but it is estimated at around €70,000,000 per tourist season, primarily due to unpaid taxes and contributions by illegal builders. Applied to the whole of Croatia and multiplied by dozens of tourist seasons, the damage amounts to several billion euros. Over three decades of operation, the state inspectorate has removed less than 0.5% of illegal structures, meaning that only 0.17% of Croatia's illegal construction would be resolved annually. Meanwhile, thousands of new illegal holiday houses and villas are built. On average, the construction inspection removes 28 structures per year, implying that restoring Croatia's spatial integrity to its original condition would absurdly require several thousand years.

On 18 March 2022, the Premantura Civic Initiative published on the *Independent Istrian News Portal* that local self-government, through its passive stance, initiates illegal construction, and cited data on the damage caused by illegal construction: <https://ipress.hr/vase-vijesti/72584-u-hrvatskoj-je-steta-od-bespravne-gradnje-radova-na-crno-i-neplacanja-doprinos-a-oko-500-milijardi-kuna>.

In *Jutarnji list* on 17 March 2022, Barbara Ban stated that in Croatia the damage from illegal construction, undeclared work, and unpaid contributions amounts to around HRK 500 billion. In developed democratic countries, illegal construction is unimaginable and does not exist (e.g., Switzerland, Sweden, and many others). Croatia, however, is far from such regulated systems. Corruption, passivity, and the inactivity of city and municipal administrations are elements upon which illegal construction thrives.

Istria County ranks first in the devastation and destruction of pristine coastline, forests, and parks due to illegal construction. Classic examples of criminal acts of illegal construction have occurred in the Municipality of Ližnjan. Alongside makeshift shacks built from planks, rusty sheets, and asbestos, there are also permanent structures made of brick and reinforced concrete. It is further stated that the *Criminal Code* is very effective but is not enforced. Years of experience in reporting illegal construction to the building inspection indicate that these processes are excessively long and inefficient. Inspec-

Uglavnom se i pokraj zabrana gradi dalje, jer su kazne rijetke. To traje dugo, a katkad i godinama, sve dok ne stignu drugostupanjska i pravomoćna rješenja. Za to vrijeme izgradi se još desetak ili više bespravnih građevina, a ukloni se jedna ili nijedna.

Razlozi su višestruki: korupcija, aljkavost, namjerna neučinkovitost (zatvaranje očiju i ušiju) te strah od otkrivanja nezakonitog bogaćenja.

Kao i u drugim gradovima ploče inspektorata sa zabranama gradnje uobičajeno se skidaju, pa se u 90 % slučajeva i bespravna gradnja nastavlja. Nadalje, novčane kazne koje se naplaćuju po *Naputku o načinu rada građevinskih inspektora u izricanju novčanih kazna na temelju Zakona o građevinskoj inspekciji* (NN 153/13, 145/24) nisu osobit problem bespravnim graditeljima. Građanske inicijative iz Istre najavljivale su pripremu tužbi na sudu, početkom 2024., prema nadležnim državnim tijelima koje neprovođenjem dužnosti po *Kaznenom zakonu* (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24) toleriraju bespravnu gradnju i time nanose štete u milijardama eura zbog neplaćanja poreza i doprinosa bespravnih graditelja, a zabilježeno je samo nekoliko uhićenja bespravnih graditelja na pomorskom dobru, na zaštićenju obali i šumama. Naime, u članku 212. *Kaznenog zakona* (NN 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24) o protupravnoj gradnji jasno se navodi da tko protivno propisima gradi građevinu u području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, kulturnim dobrom ili drugim područjem od posebnog interesa za državu, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina. Primjena tog članka zaustavila bi u potpunosti bespravnu gradnju. Takav bi primjer bilo uhićenje bračnog para njemačkih bespravnih graditelja koji su se još i hvalili svojim nezakonitim postupanjem na njemačkoj televiziji. Sasvim sigurno bi akcija hrvatske vlasti ponukala mnoge da sami sruše svoje bespravne građevine.

Posljedice ovakvog dugogodišnjeg stanja jesu: devastacija hrvatskog prostora, odnosno prostornog

tions formally halt construction, but complaints, appeals, and requests for urban planning compliance follow. Construction usually continues despite prohibitions, as penalties are rare. This can last for years until second-instance and final decisions are issued. Meanwhile, dozens of new illegal buildings are constructed, while one or none are removed.

The reasons are multiple: corruption, negligence, deliberate inefficiency (turning a blind eye), and fear of exposing unlawful enrichment.

As in other towns, inspectorate prohibition signs are commonly removed, and in 90% of cases illegal construction continues. Financial penalties imposed under the *Instruction on the Work of Building Inspectors in Imposing Fines* pursuant to the *Building Inspection Act* (Official Gazette 153/13, 145/24) are not a significant obstacle for illegal builders. Civic initiatives from Istria announced preparations for lawsuits in early 2024 against competent state authorities for failure to perform duties under the *Criminal Code* (Official Gazette 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24), thereby tolerating illegal construction and causing damage in the billions of euros due to unpaid taxes and contributions. Only a few arrests of illegal builders have been recorded, mainly on maritime property, protected coastline, and forests. Article 212 of the *Criminal Code* (Official Gazette 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24) on unlawful construction clearly states that anyone who, contrary to regulations, constructs a building in an area declared by law or decision of a competent authority as a protected natural value, cultural good, or other area of special interest to the state shall be punished by imprisonment from six months to five years. Application of this article would completely stop illegal construction. An example would be the arrest of a German couple who illegally built and even boasted about their actions on German television. Such action by Croatian authorities would undoubtedly prompt many to demolish their illegal structures voluntarily.

integriteta Republike Hrvatske, grubim nasrtajem na cjelovito očuvanje kakvoće okoliša, očuvanje bioraznolikosti i krajobrazne raznolikosti te georaznolikosti, kao i racionalno korištenje prirodnih dobara i energije na najpovoljniji način za okoliš kao osnovnog uvjeta zdravog života i temelja koncepta održivog razvitka, pa je počinjena golema šteta i legalnom turizmu i državnom proračunu. Pri tome nisu ispunjena dva izrazito važna razloga za legalizaciju. Prvo, nije ispunjena obveza nametnuta *Zakonom o postupanju s bespravno izgrađenim građevinama* (NN 86/12, 143/13, 65/17, 14/19). Naime, nije poznato kako se provodi, pa čak ni provodi li se uopće, upravo tim zakonom propisana urbana obnova i sanacija devastiranih područja. Naime, taj je zakon predvidio da se 30 % prikupljenih sredstava treba utrošiti upravo na urbanizaciju devastiranih područja u kojima je evidentiran niz negativnih prostornih i društvenih procesa, kao što su neplanska i nezakonita gradnja, zagušenost prometom i gubitak gospodarskih aktivnosti, te na izgrađene prostore koji su pri širenju gradova ostali zanemareni. O tome nema registra, nema uputa, nema formirane javne politike ili instrumenata kontrole.

Drugo, bespravni graditelji ničim nisu obvezani i potaknuti da svoje nekretnine u razumnom roku upišu u zemljišnik kao svoje vlasništvo. Zato registar nema svrhu, jer kada nekretnina nije evidentirana u vlasničkom listu, ona za državu ne postoji, a i evidentira se broj kvadratnih metara, a ne broj kubika što je vrlo značajan broj. Direktna negativna posljedica toga jest da država trenutačno nema način naplatiti porez na nekretnine, što se mora žurno riješiti jer se kontinuirano odvija promet nekretninama koje nisu evidentirane u zemljišniku.

Zakon o legalizaciji nezakonito izgrađenih građevina (NN 86/12, 143/13, 65/17, 14/19) i *Zakon o gradnji* (NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, 145/24) zakoni su iste hijerarhijske razine. *Zakon o legalizaciji* predstavlja poseban, vremenski i sadržajno ograničen zakon kojim je omogućena legalizacija već izgrađenih nezakonitih građevina izvan redovnog sustava gradnje propisanog *Zakonom o gradnji*. Posljedično,

The consequences of this long-standing situation include devastation of Croatia's spatial integrity, serious attacks on environmental quality, preservation of biodiversity, landscape diversity, and geodiversity, as well as irrational use of natural resources and energy, being the basic prerequisite of healthy life and sustainable development concept. Enormous damage has also been inflicted on legal tourism and the state budget. Two particularly important objectives of legalization have not been fulfilled. First, the obligation under the *Act on the Treatment of Illegally Constructed Buildings* (Official Gazette 86/12, 143/13, 65/17, 14/19) has not been met. It is unknown how, or even whether, the urban renewal and remediation of devastated areas prescribed by that Act are being implemented. The Act stipulated that 30% of collected funds should be used for urbanization and remediation of devastated areas affected by unplanned and illegal construction, traffic congestion, and economic decline and for the built spaces which remained neglected due to town expansions. There is no register, no guidance, no established public policy, and no control instruments.

Second, illegal builders have not been obliged or incentivized to register their properties in the land register within a reasonable timeframe. As a result, the register lacks purpose, because when a property is not recorded in the title deed, it effectively does not exist for the state. Furthermore, only square meters are recorded, not cubic volume, which is highly relevant. A direct negative consequence is that the state currently has no effective way to collect property tax, which needs to be resolved as soon as possible, while transactions involving unregistered properties continue.

The Act on the Legalization of Illegally Constructed Buildings (Official Gazette 86/12, 143/13, 65/17, 14/19) and the *Building Act* (Official Gazette 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, 145/24) are laws of equal hierarchical rank. The *Legalization Act* is a special, temporally and substantively limited law allowing legalization of already built illegal structures outside the regular construction system

postupak legalizacije nije zahtijevao ispunjavanje svih uobičajenih i važećih sigurnosnih, tehničkih i drugih uvjeta propisanih *Zakonom o gradnji* i povezanim podzakonskim propisima, uključujući minimalne tehničke zahtjeve i pojedine propise iz područja zaštite od požara, što je dovelo do legalizacije građevina koje ne udovoljavaju standardima koji se primjenjuju na zakonitu gradnju.

Godine 2011. Udruženje hrvatskih arhitekata (UHA), odnosno arhitekti Hrvoje Hrabak i Silvije Bašić apelirali su da se zgrade koje su bile bespravne ne mogu ozakoniti bez posljedica te da bi to morala biti logika zdravog razuma. Jedan od prijedloga UHA bio je da se u zemljišnim knjigama stavi napomena da je riječ o bespravnoj gradnji, i da mogući budući vlasnici znaju što su kupili kad kupe takvu nekretninu.

Prije provedbe predmetnog zakona i prve legalizacije uputili su apel tadašnjem Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja zbog mogućih posljedica provedbe tog zakona u obliku u kojem je predložen, ali bezuspješno, pa tako danas imamo izjednačene legaliste i one koji su gradili i nadograđivali bespravno, mnogi čak sami bez stručnjaka.

Bilo je više potencijalnih problema na koje su ukazivali kao razloge zbog kojih su se protivili donošenju *Zakona* 2011. godine, a prije svega riječ je o izjednačavanju bespravnih graditelja i onih koji su legalisti, kao i izjednačavanje socijalno ugroženih skupina s onima koje to nisu. Općenito su smatrali da će dugoročno ovakav postupak legalizacije izazvati štetu i/ili onemogućiti sanaciju zona bespravne gradnje.

Jedan od razloga zašto su se iz UHA protivili „bezuvjetnoj“ legalizaciji jest i pitanje sigurnosti korisnika koje se prenosi i u područje prometa nekretninama, pa se otvara pitanje, nakon legalizacije, zna li kupac nekretnine što je u stvari kupio? Evidentno je da iako su se u postupku legalizacije zgrade pregledavale, to je uglavnom bila tek provjera gabarita zgrade i vizualni pregled zatečenog stanja, bez sagledavanja stvarnog stanja zgrade, prije svega u pogledu mehaničke otpornosti i stabilnosti njezine nosive konstrukcije. Međutim, za dokazivanje mehaničke stabilnosti

prescribed by the *Building Act*. Consequently, the legalization procedure did not require compliance with all standard safety, technical, and other conditions prescribed by the *Building Act* and related bylaws, including minimum technical requirements and certain fire protection regulations. This led to legalization of buildings that do not meet the standards applied to lawful construction.

In 2011, the Croatian Association of Architects (UHA), specifically architects Hrvoje Hrabak and Silvije Bašić, appealed that illegal buildings could not be legalized without consequences and that this should be a matter of common sense. One of UHA's proposals was to enter a note in the land register indicating that a property had originally been illegally built, so that future buyers would know what they were purchasing.

Before the adoption of the law and the first legalization, they appealed to the Ministry of Construction and Physical Planning regarding possible consequences of implementing the law in its proposed form, but unsuccessfully. As a result, today those who built legally and those who built or extended illegally—often without professional supervision—are effectively equated.

They identified several potential problems and opposed the law in 2011 primarily because it equated illegal builders with those who complied with the law and treated socially vulnerable groups the same as others. They believed that such legalization would cause long-term damage and/or prevent remediation of illegal construction zones.

One reason UHA opposed “unconditional” legalization concerns user safety and real estate transactions—after legalization, does the buyer truly know what they have purchased? Although buildings were inspected during legalization, this generally involved only checking building dimensions and conducting a visual inspection, without assessing actual structural integrity, especially mechanical resistance and stability. Proving mechanical stability would require investigative

zgrade bilo bi potrebno provesti istražne radove da bi se ustanovilo stvarno stanje konstrukcije zgrade.

Takvim izbjegavanjem propisivanja barem minimalnih obveza koje se odnose na temeljne zahtjeve za građevine, a jedan je od njih zasigurno taj da bi zgrada trebala imati stabilnu i čvrstu konstrukciju, posljedično povlači za sobom i puno ozbiljniji problem kada je riječ o sigurnosti – nije tajna da je i dio kuća koji je nastradao u nedavnom potresu legaliziran na takav način i da je bio upitne kvalitete gradnje – istaknuo je Silvio Bašić, profesor na Građevinskom fakultetu u Zagrebu. Naglasio je da se zgrade koje su legalne na temelju građevinske dozvole, uporabne dozvole ili akta o legalizaciji ne mogu svrstati u istu kategoriju, odnosno da je riječ o trima zasebnim kategorijama legalnosti. Upravo su zbog toga u vrijeme uoči donošenja propisa htjeli da se prije svega napravi jasna distinkcija između „ozakonjenih“ zgrada i onih građenih prema zakonu.

S jedne strane, *Izmjene i dopune Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama* (NN 86/12, 143/13, 65/17, 14/19) ostavljaju dojam opće legalizacije, dok s druge strane, s aspekta ustavne jednakosti, nije dobra poruka da investitor koji sada podnosi zahtjev za legalizaciju ima drukčiji tretman od onoga koji je u isto vrijeme gradio legalno. To navodi na zaključak da u konkretnom slučaju nije postignuta pravična ravnoteža između interesa pojedinaca. Potiče se i dopušta diskriminacija građana koji grade po zakonu. Zakonodavac dopušta diskriminaciju građana koji grade u skladu sa zakonskim propisima u odnosu na građane koji su gradili protivno zakonu. Posebno je pitanje vezano za legalizaciju objekata izgrađenih izvan građevinskog područja. Građevinska i arhitektonska struka smatraju da ne bi trebalo biti legalizacije na tim područjima bez urbane sanacije. Također se ističe da je bespravna gradnja kazneno djelo te bi ju trebalo sankcionirati. Iz svega proizlazi da su oni koji su bespravno gradili profitirali i prošli jeftinije, na što ukazuju i struka i građanske inicijative.

works to determine the real condition of the structure.

By avoiding even minimal obligations related to essential building requirements—such as having a stable and solid structure—serious safety problems arise. It is no secret that some houses damaged in the recent earthquake had been legalized in this manner and were of questionable construction quality, emphasized Silvije Bašić, professor at the Faculty of Civil Engineering in Zagreb. He stressed that buildings legal based on a building permit, occupancy permit, or legalization act cannot be categorized equally; they represent three separate categories of legality. This is why they sought clear distinction between “legalized” buildings and those constructed in accordance with the law.

On the one hand, amendments to the *Act on the Treatment of Illegally Constructed Buildings* (OG 86/12, 143/13, 65/17, 14/19) create the impression of general legalization; on the other, from the perspective of constitutional equality, it sends a problematic message that an investor applying for legalization is treated differently from one who built legally at the same time. This suggests that a fair balance of interests was not achieved. Discrimination is encouraged against citizens who build legally, while those who built unlawfully are favored. A particular issue concerns legalization of buildings constructed outside designated construction areas. The construction and architectural professions believe legalization in such areas should not occur without urban remediation. Illegal construction is a criminal offense and should be sanctioned. From all of the above, it follows that those who built illegally have profited and paid less, as emphasized by both the professional community and civic initiatives.

ISHODENJE DOKUMENTACIJE ZA GRADNJU NEKRETNINA I DISKRIMINATORNE ODREDBE VEZANE ZA STRANKE U POSTUPKU

Javnopravna tijela, sukladno čl. 3. *Zakona o općem upravnom postupku* (NN 47/09, 110/21), postupaju u svim upravnim stvarima. Upravnom se stvari, u smislu čl. 2. navedenog zakona, smatra svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. Postupci izdavanja lokacijske i građevinske dozvole regulirani su čl. 141. *Zakona o prostornom uređenju* (NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23) i čl. 115. *Zakona o gradnji* (NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, 145/24), a njima se određuje da je stranka u postupku ishođenja lokacijske i građevinske dozvole podnositelj zahtjeva, odnosno vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola. Prije izdavanja lokacijske i građevinske dozvole upravno tijelo dužno je stranci pružiti mogućnost uvida u spis predmeta radi izjašnjenja. Takvi postupci u svojoj su naravi upravni postupci i rezultiraju donošenjem upravnog akta. Pravna zaštita stranaka omogućena je putem pravnih lijekova u upravnom postupku i u upravnim sporovima pred upravnim sudovima, i to u dva stupnja (Upravni sud i Visoki upravni sud), s prethodnom žalbom na Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, kao i drugim postupcima kojima se provode dokumenti prostornog uređenja.

Stranke tj. vlasnici susjednih čestica mogu uložiti žalbe na izdane lokacijske i građevinske dozvole na trima instancama: žalba na Ministarstvu te upravni sporovi na Upravnom sudu i Visokom upravnom sudu, što može i više godina odgoditi

OBTAINING DOCUMENTATION FOR PROPERTY CONSTRUCTION AND DISCRIMINATORY PROVISIONS CONCERNING PARTIES TO THE PROCEDURE

Public authorities, pursuant to Article 3 of the *General Administrative Procedure Act* (OG 47/09, 110/21), act in all administrative matters. An administrative matter, within the meaning of Article 2 of the said Act, is any matter in which a public authority decides, in an administrative procedure, on the rights, obligations, or legal interests of a natural or legal person or other parties by directly applying laws, other regulations, and general acts governing the relevant administrative area. Procedures for issuing location and building permits are regulated by Article 141 of the *Physical Planning Act* (OG 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23) and Article 115 of the *Building Act* (OG 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, 145/24). These provisions stipulate that a party to the procedure for obtaining a location or building permit is the applicant, i.e., the owner of the property for which the location permit is issued and the holder of other real rights in that property, as well as the owner and holder of other real rights in property that directly borders the property for which the location permit is issued. Before issuing a location or building permit, the administrative authority is obliged to provide the party with the opportunity to inspect the case file in order to submit a statement. Such procedures are administrative in nature and result in the adoption of an administrative act. Legal protection of the parties is ensured through legal remedies in administrative proceedings and administrative disputes before administrative courts, at two levels (Administrative Court and High Administrative Court), with a prior appeal to the Ministry of Physical Planning, Construction and State Assets, as well as through other procedures related to spatial planning documents.

Parties, i.e., owners of neighboring parcels, may submit appeals against issued location and building permits at three instances: an appeal to the Ministry and administrative disputes before the Administra-

rješenje postupaka, a čime se nanose velike štete investitorima koji ne mogu ostvariti svoja prava zbog najčešće neutemeljenih primjedbi susjeda, iako i tijelo koje izdaje lokacijsku i građevinsku dozvolu te projektant odgovaraju za primjenu odredbi iz prostornih planova.

Prije donošenja rješenja o izvedenom stanju nadležno upravno tijelo dužno je stranci pružiti mogućnost uvida u spis predmeta radi izjašnjenja. Stranka u postupku poziva se na uvid u spis radi izjašnjenja. Strankama, koje se nisu odazvale pozivu za uvid u spis predmeta radi izjašnjenja, rješenje o izvedenom stanju dostavlja se javnom objavom na oglasnoj ploči nadležnog upravnog tijela na čijem se području nalazi zgrada za koju je doneseno rješenje.

U razmatranju navedenih odredbi važno je ukazati na *Odluku Ustavnog suda* od 11. listopada 2000. (2000) o tome da zahtjevi pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. *Ustava Republike Hrvatske* (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14) traže da pravna norma bude dostupna adresatima i za njih predvidljiva, tj. takva da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze da bi se prema njima mogli ponašati. To je stajalište sukladno stajalištu 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 te onemogućuje pronalaženje i utvrđivanje materijalne istine. Riječ je o manjkavosti pravne norme koja može dovesti do ustavnopravno neprihvatljivih učinaka, posebno kada je logično za pretpostaviti da postoji realna mogućnost da vlasnici predmetnih čestica mogu i slučajno (ne)saznati da se na njihovim česticama vodi postupak ozakonjivanja. Ako to ne saznaju tijekom postupka, onda će im nakon izvršnosti rješenja o izvedenom stanju biti dostavljen račun za plaćanje doprinosa, sukladno vlasničkom udjelu.

tive Court and the High Administrative Court. This may delay resolution of procedures for several years, thereby causing significant damage to investors who are unable to exercise their rights due to often unfounded objections from neighbors, even though both the authority issuing the permit and the designer are responsible for applying the provisions of spatial plans.

Before issuing a decision on the as-built condition, the competent administrative authority must provide the party with the opportunity to inspect the case file in order to submit a statement. The party is invited to inspect the file for this purpose. Parties who fail to respond to the invitation are served with the decision by public notice posted on the notice board of the competent administrative authority in whose territory the building subject to the decision is located.

When considering these provisions, it is important to refer to the *Constitutional Court Decision* of 11 October 2000, which held that the requirements of legal certainty and the rule of law under Article 3 of the *Constitution of the Republic of Croatia* (OG 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14) require that a legal norm be accessible to its addressees and foreseeable for them, meaning that they must be able to genuinely and specifically know their rights and obligations in order to adjust their conduct accordingly. This position is consistent with the case law of the European Court of Human Rights. For the concept of a fair procedure, it is crucial that parties be able to effectively participate in proceedings and defend their rights and interests on equal footing with the opposing party. Such legislative solutions undermine legal certainty and hinder the establishment of material truth. The deficiency of the legal norm may lead to constitutionally unacceptable effects, particularly where it is logical to assume that there is a real possibility that owners of the relevant parcels may accidentally fail to learn that legalization proceedings are being conducted concerning their property. If they do not become aware during the procedure, they may, after the de-

Također, treba navesti da *Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama* (NN 86/12, 143/13, 65/17, 14/19) nije propisao koliko dugo poziv mora biti na oglasnoj ploči. Isto tako, predmetnim se zakonom 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 može zaključiti da je u postupku ozakonjenja utjecaj treće zainteresirane osobe osjetno smanjen. Naime, u praksi je nemoguće očekivati da će se zainteresirane stranke uopće javiti s obzirom na to da uopće nisu upoznate s tim da je zahtjev predan javnopravnom tijelu, čime je upravni postupak ishoda i pokrenut, pa i zbog dinamike upravnog postupka rješavanja prema zahtjevu. Isto tako, prije izmjene *Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama* (NN 86/12, 143/13, 65/17, 14/19), za zgrade koja su u navedenom pogledu protivne važećem prostornom planu, stranka u postupku mogla je uskratiti suglasnost i tako 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. kao dana evidentiranog na katastarskom planu ili drugoj službenoj kartografskoj podlozi, a o čemu tijelo nadležno za državnu izmjeru i katastar nekretnina na zahtjev stranke izdaje uvjerenje.

Isto tako, poziv za uvid u spis istaknut na oglasnoj ploči nije jednako dostupan stranci koja ima boravište u mjestu u kojem 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 u odnosu na njihovu zaposlenost odnosno radno vrijeme, zdravstveno stanje, 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 na vrijeme uočiti taj poziv.

cision becomes final, receive an invoice for payment of contributions proportionate to their ownership share.

It should also be noted that the *Act on the Treatment of Illegally Constructed Buildings* (OG 86/12, 143/13, 65/17, 14/19) does not prescribe how long a notice must remain posted on the notice board. Likewise, the Act does not specify how long the period lasts during which a party, after the notice is posted, may inspect the case file before the procedure continues, even though this is a prerequisite for active participation in the procedure.

It may therefore be concluded that in legalization procedures the influence of third interested parties has been significantly reduced. In practice, it is unrealistic to expect interested parties to come forward, since they are often not even aware that an application has been submitted to a public authority, which initiates the administrative procedure, nor are they aware of the dynamics of such proceedings. Before amendments to the *Act on the Treatment of Illegally Constructed Buildings* (OG 86/12, 143/13, 65/17, 14/19), for buildings contrary to the valid spatial plan, a party to the procedure could withhold consent and thereby prevent issuance of a legalization decision if they had filed a complaint with the building inspection or a lawsuit in court to protect ownership or other real rights by 21 June 2011, as recorded in the cadastral plan or other official cartographic base, about which the authority responsible for state surveying and cadastre would issue a certificate upon request.

Furthermore, a notice posted on a notice board is not equally accessible to a party residing in the locality where the procedure is conducted, to one living in a distant location, in another country, or on another continent. Such notice is also not equally accessible considering employment, working hours, health status, mobility, and other circumstances affecting physical access to the notice board. Even if a party occasionally checks the notice board, there is no guarantee they will notice the notice in time.

Moreover, if a notice is not posted at all, the party has no means of proving that it was not posted

Nadalje, u slučaju da poziv uopće nije istaknut na oglasnoj ploči, stranka nema nikakvih mogućnosti dokazati da poziva nije bilo, odnosno da nije valjano dostavljen te da joj je tako uskraćeno sudjelovanje u postupku. Opće je poznata 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 vodio se, i vodio će se prema novim najavama, vjerojatno moguće opet iznimno velik broj postupaka. Također je opće poznata 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 čak 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 (Britvić Vetma & Stančić Vidrač, 2015, str. 161).

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 adresanata i adresata odvija uz što manje komunikacijske neodređenosti, već su takvi zahtjevi temeljna mjerila za normativnu regulaciju svih slučajeva u kojima odgovor na pitanje iznalaženja i tumačenja mjerodavnog prava nije jednoznačan. Zahtjev za određenošću i preciznošću pravne norme znači da građani moraju moći iz njezina izričaja stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze da bi im mogli prilagoditi svoje ponašanje (Vetma Britvić, 2013, str. 135).

or properly served, and that participation in the procedure was thereby denied. It is widely known that illegal construction in Croatia has been massive in scale and that an exceptionally large number of legalization applications have been submitted to competent administrative authorities. These applications have resulted, and likely will again result under new announcements, in an exceptionally large number of procedures. It is also generally known that land registry records often do not provide accurate information about holders of real rights in property. Therefore, within legalization procedures, significant difficulties, and even impossibility, may arise in determining the identity of all persons who may have an interest in the legalization of each individual building and in participating in each such procedure. The fact that it is objectively impossible to determine the identity of all potentially interested persons in each legalization procedure constitutes, in itself, a real limitation for the legislator (Britvić Vetma & Stančić Vidrač, 2015, p. 161).

In the absence of a clearly defined concept of “party,” it is undisputed that addressees of a legal norm cannot genuinely and specifically know their rights and obligations, nor foresee the consequences of their conduct, if the legal norm is not sufficiently precise and determined. The requirement of clarity and precision of legal norms represents “one of the fundamental elements of the rule of law” and is crucial for the creation and maintenance of the legitimacy of the legal order. It is not merely a semantic requirement aimed at reducing communicative ambiguity between authorities and citizens, but a fundamental standard for normative regulation in all cases where the identification and interpretation of applicable law is not unambiguous. The requirement of clarity and precision means that citizens must be able, from the wording of the norm itself, to genuinely and specifically understand their rights and obligations in order to adapt their behavior accordingly (Vetma Britvić, 2013, p. 135).

NEOPRAVDANE PRIMJEDBE VLASNIKA SUSJEDNIH ČESTICA U POSTUPKU ISHOĐENJA UPRAVNIH AKATA O GRADNJI

Vlasnici zgrada na susjednim nekretninama često se protive gradnji želeći zadržati postojeće uvjete života i stanovanja, pa se u postupcima izdavanja lokacijskih dozvola pozivaju na svoja stečena prava, ali svjesni slabosti takvih argumenata iznose i duge prigovore usmjerene općenito na neusklađenost zahvata sa zakonskim propisima i prostorno-planskom dokumentacijom, a sve kako bi osujetili provedbu zahvata.

Racionalno korištenje i očuvanje kapaciteta prostora, razumno korištenje i zaštita prirodnih dobra, okoliša i prirode te organizirana raspodjela i uređenje građevinskog zemljišta, koji su između ostalog propisani među ciljevima prostornog uređenja, utječu na to da je socijalna vezanost vlasništva u prostornom uređenju izražena snažnije nego u drugim društvenim odnosima. To je potvrdio i Europski sud za ljudska prava priznajući državama ugovornicama u prostornom uređenju, po pitanju prava na mirno uživanje vlasništva, širu slobodu prosudbe nego u isključivo privatno-pravnim odnosima.

Stoga se smatra da vlasnici susjednih nekretnina u svezi sa standardom i kvalitetom života i stanovanja, kao što su pogled, privatnost, tišina, mir i slično, nemaju i ne mogu steći nikakva prava na temelju kojih bi druge mogli spriječiti da pod istim uvjetima grade u skladu s prostorno-planskom dokumentacijom i mjerodavnim propisima. Visina i broj etaža građevine, udaljenost građevine od međa, najveća dopuštena izgrađenost i iskoristivost građevne čestice i drugi lokacijski uvjeti propisani su prostornim planovima, a skućenost prostora, odnosno veličina građevne čestice kojom raspolaže investitor u pravilu mu ne ostavljaju veliku slobodu u određivanju dimenzija i smještaja građevine.

Smatra se da bi se, kada bi se jednom investitoru omogućilo da maksimalno iskoristi zadane

UNJUSTIFIED OBJECTIONS BY OWNERS OF ADJACENT PARCELS IN PROCEDURES FOR OBTAINING CONSTRUCTION-RELATED ADMINISTRATIVE ACTS

Owners of buildings on neighboring properties often oppose construction projects in an effort to preserve their existing living conditions and housing standards. In procedures for issuing location permits, they invoke their acquired rights; however, aware of the weakness of such arguments, they also raise lengthy objections generally aimed at alleging non-compliance of the project with legal regulations and spatial planning documentation, all with the intention of obstructing the implementation of the project.

The rational use and preservation of spatial capacity, the reasonable use and protection of natural resources, the environment and nature, as well as the organized allocation and development of building land, among the objectives prescribed by spatial planning regulations, result in the social function of ownership being more strongly emphasized in spatial planning than in other social relations. This has also been confirmed by the European Court of Human Rights, which has granted contracting states a wider margin of appreciation in matters of spatial planning concerning the right to peaceful enjoyment of possessions than in purely private-law relations.

It is therefore considered that owners of neighboring properties, with regard to standards and quality of life and housing, such as view, privacy, quietness, peace, and similar factors, do not have and cannot acquire rights on the basis of which they could prevent others from building under the same conditions in accordance with spatial planning documentation and relevant regulations. The height and number of floors of a building, the distance of a building from property boundaries, the maximum permitted building coverage and utilization of the construction parcel, and other location conditions are prescribed by spatial plans. Furthermore, spatial constraints, i.e., the size of the construction parcel available to the investor, generally do not leave much freedom in determining the dimensions and placement of the building.

It is argued that if one investor were allowed to fully utilize the prescribed location parameters and then

parametre lokacijskih uvjeta, te mu se potom dopustilo da pozivom na stečena prava u svezi s kvalitetom i standardom stanovanja onemogući drugom investitoru da gradi pod istim uvjetima, povrijedila prava drugog investitora i narušilo načelo socijalne vezanosti vlasništva (Žagar, 2018).

Zbog takvih parničenja događa se da investitori trpe velike štete zbog gubitka dviju i više godina na upravnim sporovima radi ishođenja lokacijske, građevinske i uporabne dozvole. Naime, susjedi se koriste svojim pravima sudjelovanja u izjašnjenju na projekt buduće građevine dajući i nestručne primjedbe, nargumentirane i protivne svim važećim propisima. Često je riječ o ucjenama, neovisno o tome je li riječ o traženju novčane naknade ili drugih zahtjeva poput uređenja fasade ili krovišta susjeda, izgradnje skupe ograde na međi sa susjedima, kao i niza drugih bizarnih zahtjeva s kojima se susreću i voditelji brojnih ureda za graditeljstvo i prostorno uređenje.

Ustavni sud u *Odluci U-III-5095/2017* od 3. prosinca 2019. (2019) naglasio je da su „sva državna i ina tijela s javnim ovlastima dužna u svom djelovanju paziti da ne dovedu pitanje najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske propisane člankom 3. *Ustava*, od kojih je u konkretnom slučaju mjerodavna nepovredivost vlasništva, čiji se sadržaj, opseg i doseg detaljnije razrađuju člankom 16., člankom 48. stavcima 1. i 2. i člankom 50. *Ustava*.“

U navedenoj *Odluci* (2019) Ustavni sud iznosi četiri pravila na temelju kojih su javnopravna tijela i sudovi dužni postupiti kada se u postupcima pred njima postavi pitanje zaštite prava vlasništva: prije svega, je li riječ o konkretnom slučaju o imovini koja ulazi u doseg zaštite jamstva prava vlasništva propisanog člankom 48. stavkom 1. *Ustava Republike Hrvatske* (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14); nadalje, zahtijeva li se mijješanje u jamstvo prava vlasništva utemeljeno na zakonu; zatim, teži li se zahtijevanim mijješanjem ostvariti legitimni cilj te, naposljetku, je li cilj koji

subsequently invoke acquired rights related to housing quality and standards in order to prevent another investor from building under the same conditions, this would violate the rights of the second investor and undermine the principle of the social function of ownership (Žagar, 2018).

As a result of such litigation, investors often suffer significant losses due to the loss of two or more years in administrative disputes related to obtaining location, building, and occupancy permits. Namely, neighbors exercise their participatory rights by submitting comments on the future building project, including unprofessional objections that are unsubstantiated and contrary to all applicable regulations. In many cases, this involves forms of extortion, whether in the form of requests for monetary compensation or other demands, such as renovation of a neighbor's façade or roof, construction of an expensive boundary fence, as well as a series of other bizarre requests encountered by heads of numerous construction and spatial planning offices.

In its *Decision U-III-5095/2017* of December 3, 2019 (2019), the Constitutional Court emphasized that “all state bodies and other authorities vested with public powers are obliged, in their actions, to ensure that they do not call into question the highest values of the constitutional order of the Republic of Croatia prescribed by Article 3 of the *Constitution*, among which, in the specific case, the inviolability of ownership is relevant, the content, scope, and reach of which are further elaborated in Article 16, Article 48 paragraphs 1 and 2, and Article 50 of the *Constitution*.”

In the aforementioned *Decision* (2019), the Constitutional Court sets out four rules that public authorities and courts must follow when the protection of property rights arises in proceedings before them: first, whether the case concerns property that falls within the scope of protection guaranteed by Article 48 paragraph 1 of the *Constitution of the Republic of Croatia* (Official Gazette 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14); second, whether the interference with the guarantee of property rights is based on law; third, whether the required interference pursues a legitimate aim; and finally, whether the aim sought is

se nastoji ostvariti razmjernan predloženom sredstvu miješanja (Held, 2023).

Ipak, po uzoru na uređene države, investitori se sve više odlučuju na naplatu štete kada se utvrdi da je prvostupanjsko tijelo (referent) uredno pregledao projekt i njegovu usklađenost s odredbama plana, ali je vlasnik susjedne čestice usprkos tome uložio žalbu na nadležno ministarstvo i porred odbacivanja neargumentirane žalbe također pokrenuo upravni spor na Upravnom i Visokom upravnom sudu.

Takvo višegodišnje parničenje zahtijeva striktno poštivanje rokova izdavanja akata kao u Austriji i Njemačkoj. U njihovom postupku izdavanja akata nadležno tijelo provjerava je li projekt u skladu sa svim građevinskim i pratećim propisima. Osim toga, zajednica i susjedni stanovnici imaju mogućnost iznijeti samo konkretne primjedbe na investitorski projekt. Na kraju se izdaje dozvola, a nova će građevina ubuduće uživati postojeću zaštitu, pod uvjetom da se sve provodi u skladu s dozvolom. Stoga stranke ulažu prigovore koji su opravdani jer u protivnom moraju platiti štetu za kašnjenje izdavanja akata, što posljedično uzrokuje i kašnjenje realizacije cijelog projekta investitora.

Dakle, praktična iskustva u uređenim državama sasvim su različita od naših, odnosno vlasniku susjedne čestice nije omogućeno zadržavati gradnju ili postavljati pitanja koja su već regulirana propisima i sl. jer bi troškovi naplate štete zbog kašnjenja gradnje bili previše visoki.

ZAKLJUČAK

U ovoj analizi stanja bespravne gradnje u Republici Hrvatskoj i u otvorenoj diskusiji može se utvrditi da je državna neučinkovitost posljednjih 30 godina dovela do bujanja bespravne gradnje te da se takvo stanje u prostoru pokušalo sanirati *Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama* (NN 86/12, 143/13, 65/17, 14/19).

proportionate to the proposed means of interference (Held, 2023).

Nevertheless, following the example of well-regulated states, investors are increasingly opting to claim damages where it is established that the first-instance authority (official) duly reviewed the project and its compliance with planning provisions, yet the owner of the adjacent parcel nevertheless filed an appeal with the competent ministry and, despite the dismissal of the unsubstantiated appeal, also initiated an administrative dispute before the Administrative Court and the High Administrative Court.

Such multi-year litigation requires strict adherence to statutory deadlines for issuing permits, as is the case in Austria and Germany. In their permitting procedures, the competent authority verifies whether the project complies with all construction and related regulations. In addition, the community and neighboring residents are permitted to raise only specific objections to the investor's project. Ultimately, a permit is issued, and the new building will thereafter enjoy existing legal protection, provided that everything is carried out in accordance with the permit. Consequently, parties submit objections only when they are justified, because otherwise they must pay damages for delays in issuing permits, which in turn leads to delays in the realization of the investor's entire project.

Thus, practical experience in well-regulated states differs significantly from ours; that is, the owner of an adjacent parcel is not allowed to delay construction or raise issues that are already regulated by law and similar provisions, as the costs of compensation for construction delays would be excessively high.

CONCLUSION

In this analysis of the state of illegal construction in the Republic of Croatia and in the open discussion presented, it can be concluded that state inefficiency over the past 30 years has led to the proliferation of illegal construction, and that such spatial disorder has been addressed through the *Act on the Treatment of Illegally Constructed Buildings* (Official Gazette 86/12, 143/13, 65/17, 14/19).

U našem društvu već je 13 godina prisutno nezadovoljstvo legalnih graditelja – investitora uz pitanje: postoji li opravdanje za nejednako postupanje prema njima u odnosu na sudionike legalizacije bespravno sagrađenih objekata?

Brojni građani, kao ni etični pripadnici građevinske i arhitektonske struke, nisu zadovoljni najavom novog „vala“ legalizacije početkom kolovoza 2025., kao ni bombastičnim medijskim najavama sankcijskih mjera za počinitelje bespravne gradnje koje trebaju biti kazneno procesuirane neovisno o lokaciji gradnje, uz preuzimanje postupaka od strane Državnog odvjetništva. Dosadašnji pravosudni postupci za gradnju bez dozvole bili su bespotrebno dugotrajni, sankcije su bile većinom novčane, uz pružene mogućnosti provedbe legalizacije, a ubuduće bi bespravni graditelji definitivno trebali biti suočeni i s kaznenim postupkom. To predviđa značajno strože sankcije, počevši od uvjetnih kazni do zatvora, uz preventivno konkretniji učinak.

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine provelo je savjetovanje s javnošću za *Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama* u trajanju od 30 dana, od 10. listopada do 9. studenoga 2025., te se uskoro očekuje donošenje izmjena i dopuna tog zakona kojim se namjerava omogućiti građanima koji nisu stigli na vrijeme do 30. lipnja 2018. podnijeti zahtjev za ozakonjenje svojih nezakonito izgrađenih zgrada da zahtjev podnesu te da se tako što veći broj nezakonito izgrađenih zgrada uključi u pravni sustav.

Isključuje se mogućnost ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade u planiranim ili istraženim koridorima i površine prometnih, energetske, vodnih i komunikacijskih građevina zbog značaja i važnosti osiguravanja koridora za te građevine. Postupak izdavanja rješenja o izvedenom stanju digitalizira se i provodi putem postojećeg programa eDozvola te se unificira dokumentacija koja se podnosi uz zahtjev za izdavanje rješenja o izvedenom stanju za sve zgrade. Donošenje nove *Uredbe o naknadi za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru*

For the past 13 years, dissatisfaction among lawful builders and investors has been present in Croatian society, raising the question: is there justification for unequal treatment between them and participants in the legalization of illegally constructed buildings?

Numerous citizens, as well as ethical members of the construction and architectural professions, are dissatisfied with the announcement of a new “wave” of legalization at the beginning of August 2025, as well as with sensational media announcements of sanctioning measures against perpetrators of illegal construction that are to be criminally prosecuted regardless of the location of construction, with proceedings to be taken over by the State Attorney’s Office. Previous judicial proceedings for construction without a permit were unnecessarily lengthy, sanctions were mostly financial, and opportunities for legalization were provided; in the future, however, illegal builders should definitively face criminal proceedings as well. This foresees significantly stricter sanctions, ranging from suspended sentences to imprisonment, with a more concrete preventive effect.

The Ministry of Physical Planning, Construction and State Assets conducted a public consultation on the *Proposal for Amendments to the Act on the Treatment of Illegally Constructed Buildings* for a period of 30 days, from 10 October to 9 November 2025, and the adoption of these amendments is expected soon. The intention is to enable citizens who failed to submit their applications for legalization by 30 June 2018 to do so now, thereby incorporating as many illegally constructed buildings as possible into the legal system.

The possibility of legalizing illegally constructed buildings located in planned or explored corridors and on areas designated for transport, energy, water, and communication infrastructure is excluded, due to the importance of securing corridors for such infrastructure. The procedure for issuing decisions on the as-built condition is being digitalized and will be conducted through the existing eDozvola system, and the documentation required for all buildings will be unified. A new *Regulation on the Fee for Retaining an Illegally Constructed Building in Space* is being prepared in order to update the amount of the

ru izrađuje se zbog ažuriranja iznosa te naknade. Predmetnim izmjenama zakona ukida se administrativno postavljeni rok za podnošenje zahtjeva za legalizaciju, čime se otvara mogućnost da građani to učine kad god ispune uvjete.

Osnovni pravni kriterij ostaje isti: ozakoniti se može samo zgrada ili rekonstruirani dio zgrade izgrađen bez akta o građenju, ali koji je vidljiv na digitalnoj ortofoto karti Državne geodetske uprave 2011., izrađene na temelju snimanja Hrvatske za početnog 21. lipnja 2011. godine. Drugim riječima, objekti izgrađeni nakon tog datuma neće moći biti legalizirani.

Struka, kao i prijašnjih godina, poručuje da se ovim procesom ruši povjerenje u zakonodavstvo, a negoduju i mnogi investitori koji su poštivali rokove i pravila, uredno plaćali priključke, doprinose i ostale troškove, a sada svjedoče situaciji u kojoj će oni koji nisu poštivali zakon dobiti novu šansu bez naročitih posljedica.

Predsjednica Udruženja hrvatskih arhitekata prof. dr. sc. Mia Roth Čerina u intervjuu *Jutarnjem listu* (Sutlić, 2025) istaknula je: „da je legalizacija bespravno izgrađenih zgrada, na način na koji je bila provedena, doista bila porazna i unazadila je ne samo mogućnosti kontrole stanja u prostoru, nego i odnos prema planiranju, meritornim strukama i vladavini prava. Problem leži već u nazivu pa kolokvijalno, legalizacija zvuči bolje od zakonom definiranog postupka ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada; zakona koji nezakonitom, bespravnom, protivnom zakonu, omogućuje da nešto postane legalno. Također je neshvatljivo da su objekti zbog kojih primjerice vatrogasno vozilo ne može pristupiti drugim objektima, ili se ne može izvesti nogostup kojim bi djeca sigurno išla u školu, ili su iz bilo kojeg razloga neadekvatni objekti za život, izjednačeni s legalnima i da su pri tome svi sudionici abolirani.“

Uoči donošenja novih propisa, Udruženje hrvatskih arhitekata zajedno je s Hrvatskom komorom arhitekata na skupovima, panelima i raznim događajima u proteklih godinu dana intenzivno

fee. The proposed amendments abolish the administratively set deadline for submitting legalization applications, thereby allowing citizens to apply whenever they meet the prescribed conditions.

The fundamental legal criterion remains unchanged: only a building or reconstructed part of a building constructed without a construction permit may be legalized, provided that it is visible on the digital orthophoto map of the State Geodetic Administration from 2011, created on the basis of aerial imaging of Croatia that began on 21 June 2011. In other words, buildings constructed after that date will not be eligible for legalization.

The profession, as in previous years, warns that this process undermines trust in legislation, and many investors who complied with deadlines and regulations, duly paid connection fees, contributions, and other costs, express dissatisfaction as they now witness a situation in which those who failed to comply with the law are being given a new opportunity without significant consequences.

The President of the Association of Croatian Architects, Prof. Mia Roth Čerina, Ph.D., stated in an interview with *Jutarnji list* (Sutlić, 2025) that “the legalization of illegally constructed buildings, in the manner in which it was implemented, was truly devastating and set back not only the possibilities of controlling spatial development, but also the attitude toward planning, professional expertise, and the rule of law. The problem lies already in the terminology: colloquially, ‘legalization’ sounds better than the legally defined procedure of ‘legalization of illegally constructed buildings’; a law that allows something illegal, unlawful, contrary to the law, to become legal. It is also incomprehensible that buildings which, for example, prevent a fire truck from accessing other buildings, or prevent the construction of a sidewalk for children to walk safely to school, or are otherwise inadequate for habitation, have been equated with lawful buildings, while all participants have effectively been absolved.”

Prior to the adoption of new regulations, the Association of Croatian Architects, together with the Croatian Chamber of Architects, actively promoted mech-

promoviralo mehanizme postizanja kvalitetnog izgrađenog okoliša i javnosti pokazalo primjere dobre prakse, kvalitetne arhitekture svih mjerila. Pozivali su na usklađivanje s europskim načelima, kvalitetu i zaštitu prostora kao najvrjednijeg resursa RH, pa stoga smatraju da legalizacija ta načela urušava. Iako prijedlog novog *Zakona o gradnji* izražava namjeru stati tome na kraj, predloženi mehanizmi nisu oni koji će doskočiti mentalitetu ilegalnog građenja. „Umjesto da se agilnije prate i oštrije sankcioniraju pokušaji ilegalne gradnje već u startu, a i kasnije da se primjerice ograniči prometovanje ilegalno izgrađenim nekretninama, kontrola ovako može biti tek sporadična i rješavati tek dio problema“, zaključila je predsjednica UHA (Sutlić, 2025).

Omogućavanje pravičnog postupka podrazumijeva da stranke mogu ravnopravno, učinkovito i djelotvorno raspravljati i da im je u odnosu na protivnu stranu omogućeno da na jednak način zastupaju svoja prava i interese. Postojeće stanje u smislu sadašnjeg zakonskog rješenja narušava pravnu sigurnost građana, onemogućuje pronalaženje i utvrđivanje materijalne istine. Riječ je o manjkavosti pravne norme koja može dovesti do ustavnopravno neprihvatljivih učinaka, pa su prekršeni članci 14. i 26.: „svi su državljani Republike Hrvatske i stranci jednaki pred sudovima i drugim državnim i inim tijelima koja imaju javne ovlasti“ (*Ustav Republike Hrvatske*, 1990), što se međutim grubo prekršilo onemogućavanjem legalnim graditeljima da budu pozvani osobnom dostavom na izjašnjavanje i uvid u projekt ozakonjenja susjedne građevine koja je u postupku legalizacije. Također je potrebno propise o legalizaciji dopuniti i odredbama o dopuštenju primjedbi vlasnika na akte samo u okviru stručnih primjedbi u smislu usklađenosti s prostorno-planskom dokumentacijom i sigurnosnim propisima o gradnji, minimalnim tehničkim uvjetima i protupožarnim propisima, bez mogućnosti pokretanja upravnih sporova osim u slučaju rješavanja imovinsko-pravnih odnosa utvrđivanja vlasničkih prava.

anisms for achieving a high-quality built environment through conferences, panels, and various events over the past year, presenting examples of good practice and high-quality architecture at all scales. They called for alignment with European principles, quality standards, and the protection of space as Croatia's most valuable resource, and therefore consider that legalization undermines these principles. Although the proposal for a new *Construction Act* expresses the intention to put an end to the problem, the proposed mechanisms are not seen as sufficient to address the mentality of illegal construction. “Instead of more actively monitoring and more strictly sanctioning attempts at illegal construction from the outset, and later restricting the transfer of illegally constructed real estate, control in this way can only be sporadic and resolve only part of the problem,” concluded the President of the Association (Sutlić, 2025).

Ensuring a fair procedure implies that parties can present their arguments on an equal footing, effectively and efficiently, and that they are enabled, in relation to the opposing party, to equally protect their rights and interests. The existing legal framework undermines legal certainty for citizens and impedes the establishment of substantive truth. It represents a deficiency in the legal norm that may lead to constitutionally unacceptable effects, thereby violating Articles 14 and 26 of the *Constitution of the Republic of Croatia* (1990), which state that “all citizens of the Republic of Croatia and foreigners are equal before the courts and other state and public authorities.” This principle has been grossly violated by preventing lawful builders from being personally notified and invited to submit observations and inspect the legalization project of a neighboring building undergoing legalization. It is also necessary to supplement legalization regulations with provisions allowing owners to submit objections only within the framework of professional remarks—namely, regarding compliance with spatial planning documentation and construction safety regulations, minimum technical standards, and fire safety regulations—without the possibility of initiating administrative disputes, except in cases concerning the resolution of property-law relations and the determination of ownership rights.

LITERATURA / REFERENCES

- Britvić Vetma, B. (2013). *Ozakonjenje bespravno sagrađenih zgrada*. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.
- Britvić Vetma, B. & Stančić Vidrač, E. (2015). Postupak ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade. *Review*, pp 149–164.
- Held, M. (2023). Zaštita prava vlasništva u upravnim sporovima iz područja graditeljstva. U *Priručniku za polaznike Pravosudne akademije*, pp 19–24. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Krtalić, V. (2006). Bespravna gradnja – uzroci i posljedice. *Građevinar*, 58.
- Opačić, V. T. (2010). Što nastaje i što (pre)ostaje kad vikendaštvo poprimi nekontrolirane razmjere – slučaj otoka Vira. *Geografski horizont*, 1, pp 15–26.
- Sutlić, K. (2025). Legalizirane kuće u Hrvatskoj morale bi imati oznaku, budući vlasnici moraju znati kakve nekretnine kupuju! *Jutarnji list*, 12. listopada, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/beskonacna-legalizacija-bespravna-gradnja-zakon-hrvatska-15631809> (10. prosinca 2025.)
- Žagar A. (2018). Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova. U *Zborniku Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 39(1), pp 700–701.

Propisi

- Izješće o stanju u prostoru Republike Hrvatske za razdoblje 2013. – 2019. godine* (2021). Narodne novine, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2021_09_105_1854.html (10. prosinca 2025.)
- Kazneni zakon RH*. Narodne novine, 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24.
- Rješenje Ustavnog suda RH broj: U-I-5553/2012 i U-I-5888/2012* od 4. studenoga 2014. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_11_139_2637.html (10. prosinca 2025.)
- Ustav Republike Hrvatske* (1990). Narodne novine, 56/90. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html (10. prosinca 2025.)
- Ustavni sud RH, Odluka U-III-5095/2017* od 3. prosinca 2019.
- Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske* (1997). Narodne novine, 135/97. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_12_135_1944.html (10. prosinca 2025.)
- Zakon o gradnji*. Narodne novine, 153/13, 20/17, 39/19, 125/19, 145/24.
- Zakon o građevinskoj inspekciji*. Narodne novine, 153/13, 145/24.
- Zakon o općem upravnom postupku*. Narodne novine, 47/09, 110/21.
- Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama*. Narodne novine, 86/12, 143/13, 65/17, 14/19.
- Zakon o prostornom uređenju*. Narodne novine, 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, 67/23.
- Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*. Narodne novine, 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 90/10, 143/12, 152/14.

Internetske stranice

- AZONIZ, Podatci Agencije za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada, <https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/86>, (https://mgipu.gov.hr/UserDocsImages//AZONIZ//Pravom.rjesenja_registar-2019.pdf)
- GEOPORTAL ISPU, Informacijski sustav prostornog uređenja, <https://ispu.mgipu.hr/#/>

GRAĐANSKA INICIJATIVA PREMANTURE, Lokalna samouprava pasivnim stavom inicira bespravnu gradnju, <https://ipress.hr/>; <https://www.istra24.hr/politika-i-drustvo/za-rusenje-50.000-bespravnih-objekata-koliko-ih-ima-u-istri-bilo-bi-potrebno-500-godina>

ISTARSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA, <https://bespravnogradnja.hr>

NACIONAL, 25. siječnja 2023. Predstavljanje portala 'bespravnjagradnja.hr', <https://www.nacional.hr/ids-predstavio-portal-bespravnogradnja-hr-znamo-svi-da-nam-je-drzavni-inspektorat-potkapacitiran/>