



Izdavanje građevinskih dozvola

ISKUSTVA
IZ UPRAVNOG
POSTUPKA



Hrvatska
komora
arhitekata

KOLOVOZ 2014.

Izdavanje građevinskih dozvola - iskustva iz upravnog postupka

1. Uvod

Poštovane kolegice i poštovani kolege,

Hrvatska komora arhitekata povjerila mi je pisanje ovog priručnika namijenjenog prvenstveno kolegama arhitektima, a vjerojatno će biti koristan i kolegama drugih struka. Moram priznati da sam teško odlučio prihvatiti se tog posla s obzirom na vrlo velike poteškoće u primjeni propisa koji reguliraju građenje. Na kraju je prevagnula želja da svojim iskustvima na neki način pokušam vama približiti i pojasniti taj proces s „*druge strane*“ šaltera i pripomoći svima nama u zajedničkom radu.

Tijekom svog radnog iskustva bio sam i s jedne i s druge strane, i projektirao i izvodio, i izdavao dozvole i pokušavao ishoditi dozvole, te mi je to dalo priliku da cijelom tom poslu pristupim s puno više razumijevanja. Često se stječe dojam da smo mi koji izdajemo dozvole i oni koji ih ishode (a to su projektanti ili investitori) na suprotnim stranama te da nam je osnovna uloga zagorčavati život jedni drugima, pa ću i tu pogrešnu sliku nastojati ispraviti. Moja iskustva govore da velika većina ljudi i s jedne i s druge strane vrijedno i odgovorno rade svoj posao, a svima nam zajedno život zagorčavaju nejasni, međusobno neusklađeni propisi koji se vrlo često mijenjaju. Mislim da ću to i pokazati u ovom priručniku na mnogim primjerima.

U tekstu ću koristiti neke skraćenice:

DPU – detaljni plan uređenja

GUP – generalni urbanistički plan

HKA – Hrvatska komora arhitekata

JLS – jedinice lokalne samouprave (veliki gradovi, gradovi i općine)

MGIPU – Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja

PPUO/G – prostorni plan uređenja velikog grada, grada ili općine

„*stari zakon*“ – Zakon o prostornom uređenju i gradnji ("NN" broj 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12)

UPU – urbanistički plan uređenja

ZOG – Zakon o gradnji („NN“ broj 153/13)

ZOPU – Zakon o prostornom uređenju („NN“ broj 153/13)

2. Provjera mogućnosti realizacije zahvata

Na samom početku neke projektne ideje svakog potencijalnog investitora najviše zanima mogućnost realizacije zahvata na nekoj lokaciji i uvjeti koji se moraju poštivati prilikom realizacije. Naizgled jednostavno pitanje na koje bi odgovor trebao biti jednostavan i svima dostupan. Svatko od vas koji je to pokušao saznati u nekoj početnoj fazi projekta zna da to baš i nije tako jednostavno. Uvođenje informacijskog sustava i sustava e-dozvola koje je u tijeku možda će to stanje promijeniti. Odgovor bi trebao biti u prostornim planovima i od njih treba započeti.

Većina ih se može naći na internetu te treba krenuti od web stranice Županijskog zavoda za prostorno uređenje i grada ili općine na čijem se području zahvat planira. Ukoliko imate sreće, naći ćete potreban prostorni plan i njegove naknadne izmjene i dopune. Treba proučiti **sve** kartografske prikaze i

uočiti sve ono što bi moglo imati utjecaja na namjeravani zahvat. Naglasio sam **sve** jer tu kolege često griješe i pogledaju samo dio kartografskih prikaza pa se dogodi da previde neko bitno ograničenje.

Sljedeći korak je tekstualni dio plana i tu treba prvenstveno proučiti onaj dio koji se objavljuje u službenom glasilu JLS-a odnosno odredbe za provođenje. U pravnom smislu je prostorni plan podzakonski akt i trebao bi biti pisan na taj način, to jest jasno, precizno i nedvojbeno. Nažalost, praksa je često potpuno suprotna. Česta je pojava da se u propisima stvari ne nazivaju pravim imenom nego se koriste nazivi koje nitko ne razumije ili se pojmovi definiraju na svoj način, ponekad sasvim suprotno od onoga što pojedini pojam znači u hrvatskom jeziku. Svaki propis može definirati nešto, ali samo u okviru tog propisa, a drugi propis isti pojam može definirati drugačije tako da dolazimo do prve poteškoće, a to je razumjeti što je pisac mislio kad je pisao pojedine odredbe plana, a još bitnije kako ih oni koji izdaju dozvole čitaju. Ukoliko dođe do nekog spora postaje jako bitno i kako ih čita MGIPU, a ponekad i Upravni sud.

No, to nije jedina teškoća jer dodatno situaciju kompliciraju odredbe članaka 122. i 123. ZOPU-a kojim se propisuje postupanje u slučaju protivnosti odredbe plana odredbama ZOPU-a ili propisa donesenog na temelju ZOPU-a i u slučaju protivnosti plana niže razine planu više razine, odnosno plana užeg obuhvata planu šireg obuhvata. Tu moram naglasiti da se radi o vrlo neobičnom zakonskom rješenju po kojem tijelo koje izdaje provedbene akte (lokacijske i građevinske dozvole te ostale akte na temelju ZOPU-a i ZOG-a) ocjenjuje usklađenost jednog podzakonskog akta sa zakonom odnosno drugim podzakonskim aktima.

U slučaju da zaključi da je plan odnosno pojedina odredba plana protivna zakonu, podzakonskim aktima i planovima više razine i šireg obuhvata, ne primjenjuje plan nego zakon, odnosno druge podzakonske akte. Ne znam postoje li u našem zakonodavstvu slične situacije, ali je inače opće pravno pravilo da se svaki propis mora primjenjivati dok je na snazi, a o usklađenosti propisa sa zakonom odlučuje Upravni sud, a ne upravna tijela i ne u pojedinačnim upravnim postupcima. Ovakva odredba narušava pravnu sigurnost investitora i projekatanta s obzirom na to da ih prisiljava na provjeru svih planova svih razina za određeno područje, ocjenu njihove međusobne usklađenosti i na kraju usklađenosti svega skupa sa Zakonom i podzakonskim aktima, što je doista teško provedivo. Tim više što nije svaka neusklađenost nužno i protivnost.

Naime, radi se o planovima različitih razina, detaljnosti, perioda u kojem su izrađeni, terminologija i tako dalje pa nije jednostavno procijeniti radi li se o protivnosti ili samo detaljnijoj razradi, različitoj terminologiji i slično. Moram naglasiti da u ovom trenutku niti jedan prostorni plan nije u cijelosti usklađen sa ZOPU-om jer su svi izrađeni prije njegovog stupanja na snagu, a oni starijeg datuma često nisu bili usklađeni niti sa starim zakonom. Naime, svaki novi zakon propisuje obvezu usklađenja postojećih planova s novim zakonom ili izradu novih na temelju novog zakona, međutim, do sada niti jedan zakon nije dovoljno dugo bio na snazi da bi se svi planovi stigli uskladiti s njim ili da bi se donijeli svi potrebni novi planovi.

Nakon što utvrdimo mogućnosti i uvjete za provedbu nekog zahvata prema prostornim planovima ostaje još utvrditi radi li se o području za koji je obvezatno donošenje urbanističkog plana uređenja te je li zemljište uređeno u opsegu i na način da se može izdati dozvola.

Obveza donošenja UPU-a je određena odredbama članaka 70. (UPU državnog značaja), 74. (UPU županijskog značaja) i 79. (UPU lokalne razine) ZOPU-a. Budući da je samo odredbom članka 79. stavka 3. propisana zabrana izdavanja akata do donošenja UPU-a za zaključiti je da takva zabrana ne postoji za UPU-e državnog i županijskog značaja, ali ostaje mogućnost drugačijeg tumačenja s obzirom na isti naziv plana. Na sreću, u ovom trenutku s tim nema problema u praksi jer takva obveza trenutno

ne postoji jer još nisu doneseni Državni plan prostornog razvoja i novi županijski planovi. Dakle, ostaju samo UPU-i lokalne razine JLS-a koji su obvezatni za neuređene dijelove građevinskog područja i za izgrađene dijelove tih područja planiranih za urbanu preobrazbu ili urbanu sanaciju.

Za razliku od starog zakona sad se ta područja određuju prostornim planom, znači planer ima određenu slobodu procijeniti i odrediti takva područja, a ne kao do sada, kada je za svako neizgrađeno i neuređeno područje površine preko 5000 m² bila automatski određena obveza donošenja UPU-a. To je svakako bolje rješenje jer omogućava veću slobodu u planiranju i može se voditi računa o posebnostima pojedinih područja.

Postoji i izuzetak propisan odredbom članka 79. stavka 2. ZOPU-a koji ponekad može pomoći, a to je da obveza donošenja UPU-a ne postoji ukoliko su prostornim planom uređenja, odnosno generalnim urbanističkim planom propisani uvjeti provedbe zahvata u prostoru s detaljnošću propisanom za urbanistički plan uređenja. To se obično može primijeniti na području koje obuhvaća GUP, naime bitno je da plan ima razgraničene javne površine od površina druge namjene, što GUP uobičajeno ima. Rjeđa je situacija da takvu detaljnost ima PPUO/G, međutim moguće je, pa i to treba provjeriti. Također je potrebno naglasiti da se obveza donošenja UPU-a ne odnosi na izgradnju zamjenskih i rekonstrukciju postojećih građevina.

Nezgodno je što za sada nemamo nove planove usklađene sa ZOPU-om, međutim to je riješeno odredbama članka 201. ZOPU-a na način da se neuređenim dijelom građevinskog područja smatraju neizgrađeni dijelovi građevinskog područja određeni PPUO/G, odnosno Prostornim planom Grada Zagreba, koji su na snazi na dan stupanja na snagu ZOPU-a (to su ona svjetlo žuto obojana područja), a prostorima urbane preobrazbe prostori određeni tim planovima za urbanu obnovu. Jednostavnije je nego prije, treba samo u planovima provjeriti nalazi li se namjeravani zahvat na tim područjima i ukoliko UPU nije donesen ne može se do donošenja istog za to područje izdavati lokacijske i građevinske dozvole. Pri tome ne treba obraćati pozornost na obveze donošenja UPU-a propisane tim planovima, naime sigurno je da u tom dijelu nisu u skladu sa ZOPU-om, bitno je samo nalazi li se lokacija namjeravanog zahvata na svijetlo žuto obojanom području ili na području planiranom za urbanu obnovu dok se plan u tom dijelu ne uskladi sa ZOPU-om.

Ukoliko se zahvat nalazi na području za koje je planom propisana obveza donošenja UPU-a, a ne radi se o UPU-u koji je obavezan po ZOPU, onda to ne može biti zapreka za izdavanje lokacijskih i građevinskih dozvola. Naravno, tu će biti i nelogičnih situacija da se neuređenim područjima smatraju i područja koja su u naravi u potpunosti uređena, i to zbog neažurnosti i nepreciznosti tih planova ili je od njihovog donošenja zemljište uređeno. Nažalost tu pomoći nema, a na JLS-u je da u najkraćem roku svoje planove dopune sukladno odredbi članka 201. stavka 2. ZOPU-a.

Preostaje provjera minimalne uređenosti zemljišta koja vrijedi za nove zgrade uključujući i zamjenske zgrade. To je propisano odredbama članka 110. stavka 4. ZOG-a (uvjet za izdavanje građevinske dozvole) odnosno 146. stavka 4. ZOPU-a (uvjet za izdavanje lokacijske dozvole). U ZOG-u postoji i stavak 5. koji propisuje da se stavak 4. ne odnosi na rekonstrukciju postojeće zgrade što može zbuniti jer takav ne postoji u ZOPU-u. Taj stavak je suvišan s obzirom na to da se i u jednom i drugom slučaju u stavku 4. propisuje da vrijedi za nove zgrade pa je jasno da ne vrijedi za rekonstrukcije. Prvenstveno je to mogućnost priključenja na prometnu površinu ili uvjet da je izdana građevinska dozvola za prometnu površinu. Tu nastupaju nejasnoće koje će se morati razjasniti u praksi. Naime, ne navodi se izrijeком da prometna površina mora biti u skladu s planom, kao što je to bilo propisano starim zakonom, pa bi se moglo zaključiti da to može biti i bilo kakva prometna površina. Osim toga, planovi često postavljaju strože uvjete za gradnju od ZOPU-a pa je čest uvjet da pristup mora biti s javne prometne površine određenih tehničkih karakteristika (najčešće minimalna širina i vrsta kolničkog

zastora). Po starom zakonu MGIPU je tumačilo da je to viši prostorni standard i da se mora poštivati (iako je stari zakon propisivao mogućnost da plan užeg područja propiše viši prostorni standard u odnosu na plan šireg područja, ali ne i u odnosu na zakon, što je vrlo slično regulirano i odredbom članka 62. ZOPU-a).

Prema mišljenju MGIPU postojeća prometna i druga infrastruktura na koju se nova zgrada priključuje ne mora biti izgrađena u skladu s prostornim planom, ali mjesto i način priključenja na prometnu i drugu infrastrukturu moraju biti u skladu s prostornim planom. Taj dio mišljenja je pomalo kontradiktoran, naime teško je zamisliti priključak koji bi bio u skladu s planom na prometnicu ili drugu infrastrukturu koja nije u skladu s planom. U mišljenju nije navedeno da priključak mora biti u skladu s planom nego mjesto i način priključenja, a na svu sreću tu velika većina prostornih planova nije previše precizna pa se obično to regulira jednom rečenicom da se mjesto i način priključenja određuju sukladno posebnom propisu.

Obično sam kritičan prema takvim rečenicama koje u biti znače: priključi se gdje i kako ti kažu vlasnici infrastrukture kao da prostorni planer tu nema što reći, međutim u ovim našim zakonodavnim okvirima bolje je ponekad ostaviti neke stvari nedefinirane. Neki planovi malo detaljnije određuju uvjete za kolne pristupe pa je to obično neka minimalna i/ili maksimalna širina kolnog pristupa, međutim kod kolnog pristupa možemo zamisliti da je mjesto priključenja na regulacijskoj liniji, a sam kolni pristup izvan građevne čestice dio prometne površine koja prema mišljenju MGIPU ne mora biti u skladu s planom. Međutim to se odnosi na postojeće prometnice pa je još ostao problem kako izgraditi taj kolni pristup koji neće biti u skladu s prostornim planom što se tiče mjesta priključenja jer prometnica, na primjer, ima manju širinu od propisane pa rub kolnika nije na mjestu koje je planom predviđeno.

Neki prostorni planovi to rješavaju na način da do realizacije planom predviđenih prometnica dozvoljavaju privremena ili prijelazna rješenja pa to onda nije problem, a kod onih gdje to nije regulirano smatram da se ipak može dozvoliti privremeni makadamski kolni pristup tako da ne bude kasnije problema u trenutku kad se ta prometnica bude proširivala.

Osim priključka na prometnu površinu mora postojati mogućnost priključenja na javni sustav odvodnje, osim kada prostornim planom nije omogućeno priključenje na vlastiti odvodni sustav i priključenje na niskonaponsku električnu mrežu, ako nije projektiran autonomni sustav. Ovo obično nije tako problematično jer daje mogućnost autonomnog rješavanja. Većina planova omogućava septičke jame ili neki drugi vlastiti sustav odvodnje do izgradnje javnog, ali ipak treba provjeriti jer ima planova koji to ne omogućavaju. Osim toga, ima planova koji propisuju strože uvjete kao minimalnu komunalnu opremljenost pa ostaje otvoreno pitanje je li to protivnost ZOPU-u ili viši prostorni standard koji plan može propisati.

Prema mišljenju MGIPU takve odredbe planova koji propisuju strože uvjete se ne primjenjuju i nepostojanje takve dodatne komunalne opremljenosti ne može biti zapreka za izdavanje dozvola. Ukoliko postoji mogućnost gradnje s pristupom na prometnu površinu i drugu infrastrukturu koje nisu u skladu s planom ili prometnica ne postoji nego je za nju izdana građevinska dozvola, a planom je određeno proširenje njenog koridora, treba obratiti pozornost na obvezu iz članka 171. ZOPU-a po kojoj vlasnik mora predati JLS-u dio zemljišta ili ustanoviti služnost na zemljištu na kojem je planirana gradnja infrastrukture prije ishoda lokacijske dozvole, a to se jednako primjenjuje i kod građevinske dozvole. Ukoliko se radi o infrastrukturi za koju se formira građevna čestica (prometnica, stupno mjesto dalekovoda, trafostanica i slično) o tome se mora voditi računa kod formiranja građevne čestice za planirani zahvat i od te čestice se mora odcijepiti dio koji je potreban za izgradnju infrastrukture. Ukoliko se radi o linijskoj infrastrukturi za koju ne treba formiranje građevne čestice ona može prelaziti preko

građevne čestice (ako to plan ne zabranjuje), ali treba voditi računa o ograničenjima koja iz tog proizlaze.

Naravno, i tu ima problema, najčešće s očitavanjem iz planova jer je nažalost većina važećih planova izrađena na skeniranim podlogama različite kvalitete, ponekad skoro nečitkim, tako da imamo planove izrađene u digitalnom obliku na Austrougarskim podlogama izvedenim iz mjerila 1:2880 gdje ne možete očitati niti brojeve čestica, a debljina skenirane linije iznosi nekoliko metara. Inače, u geodeziji postoje i dozvoljene pogreške koje, između ostalog, ovise i o kvaliteti katastarske podloge i o tome bi trebalo voditi računa. I onda vam se u praksi dogode nerazumni susjedi koji se spore oko 10 cm, a toliko precizno niti jedan geodeta uopće ne može izmjeriti među.

Niti jedan dosadašnji zakon o prostornom uređenju i/ili gradnji nije uopće priznavao postojanje grešaka i tjerali su nas sve skupa na preciznost u centimetar. Zamislite kad vam u lokacijskoj dozvoli na temelju idejnog projekta netko odredi vanjske dimenzije zgrade na dvije decimale. Pa ispada da bi te dimenzije tako trebale biti i izvedene. Kao da su te propise pisali strojari kojima su bitni milimetri!

Sad je prvi put priznata i propisana dopuštena mogućnost odstupanja u građenju odredbom članka 19. ZOG-a, ali čini mi se da bi bolje bilo da nije jer je prestrog, naročito u odnosu na odstupanja mjera pojedinih prostorija. Do sada nije bio problem tijekom građenja izmijeniti raspored pregradnih zidova unutar zgrade ako se time nije utjecalo na bitne zahtjeve za građevinu, a sada je to moguće samo u okviru 3%. Uglavnom, to očitavanje iz plana i prenošenje na geodetsku podlogu prepustite geodetu i to mora biti odrađeno u sklopu geodetskog projekta. Tu je samo potrebno još dodati da prema mišljenju MGIPU umjesto dokaza da je vlasnik predao dio čestice odnosno pravo služnosti u Uredu državne uprave može poslužiti i ugovor s JLS kojim se to pitanje rješava.

Ostaje još usklađenost s posebnim propisima. Tu vlada ogromna šarolikost, neodređenost i pravna nesigurnost, a sad je taj dio usklađivanja izbačen iz postupka izdavanja dozvola i prepušten investitoru i projektantu koji ih samostalno moraju ishoditi u posebnim postupcima što mislim da je najveća slabost novih zakona. Kreće se od pogrešne pretpostavke da bi projektanti trebali poznavati sve te posebne propise i mogli izraditi glavni projekt usklađen s tim propisima.

Nigdje ne postoji popis propisa koji reguliraju to područje. Postoje ili bi trebali postojati na webu popisi javnopravnih tijela od kojih bi trebalo tražiti posebne uvjete odnosno potvrde glavnog projekta, ali nigdje nećete naći i popis tih posebnih propisa na temelju kojih oni uopće daju posebne uvjete. U nekim slučajevima teško je u ovoj ranoj fazi saznati u kojem slučaju i od kojih tijela trebate posebne uvjete odnosno potvrde. Možete zatražiti od upravnog tijela popis javnopravnih tijela prema članku 134. ZOPU-a i članka 80. ZOG-a i to bih savjetovao, ali u prilogu dajte što više bitnih i konkretnih podataka na temelju kojih će upravno tijelo moći zaključiti koji posebni uvjeti su potrebni.

Ako date malo podataka dobit ćete kompletan popis svih javnopravnih tijela, a često je slučaj da vam treba vrlo malo njih ili nitko, tako da ćete si uštedjeti dosta truda i problema ako se potrudite pa o namjeravanom zahvatu date što detaljnije podatke. U praksi sam nedavno imao slučaj kad se ispostavilo da je od spiska njih 15 na kraju bio potreban samo jedan.

Posebne uvjete bih generalno, u odnosu na potrebu za njihovo ishodaenje, podijelio u nekoliko kategorija

- oni koji ovise o vrsti građevine odnosno zahvata (na primjer uvjeti zaštite od požara, sanitarni uvjeti, uvjeti zaštite okoliša ...)

- oni koji ovise o lokaciji zahvata (na primjer uvjeti Ministarstva obrane, uvjeti HŽ-a, uvjeti zaštite prirode ...) i
- uvjeti priključenja.

Postoje i oni koji mogu ovisiti o vrsti građevine odnosno zahvata i o lokaciji (na primjer vodopravni uvjeti, konzervatorski uvjeti ...). Vlasnici infrastrukturnih sustava daju dvije vrste uvjeta: uvjete priključenja i uvjete zaštite svojih građevina ako je zahvat u blizini njihovih građevina ili se križa s njima. Obično je ta blizina regulirana nekim podzakonskim aktima... To je bitno razlikovati zbog skupine u koju se razvrstavaju građevine.

JLS često daju uvjete zaštite javnih površina, uvjete zaštite nerazvrstanih cesta i uvjete priključenja na nerazvrstanu cestu, a osim toga uvijek imaju status stranke u postupku ishođenja dozvola i te njihove dvije uloge treba razlikovati jer u svojstvu stranke imaju ista prava kao i svi ostali susjedi, a ne kao javnopravno tijelo. Podatak o tome nalazi li se neka lokacija u zoni interesa nekog javnopravnog tijela se može naći u prostornim planovima. Neugodno je što plan prikazuje stanje u nekom vremenskom trenutku, a ti podaci se mijenjaju tako da su relevantni oni koji trenutno važe. Neka javnopravna tijela svoje podatke redovno ažuriraju na svojim web stranicama, međutim, do nekih podataka je malo teže doći pa je u takvim slučajevima dobro podatke zatražiti od upravnih odjela koji izdaju dozvole.

Čest je nesporazum u komunikaciji projekatara i upravnih i javnopravnih tijela upravo zbog nerazumijevanja količine i vrste potrebnih podataka. U pravilu, ta tijela zanima određena količina ciljanih podataka na temelju kojih oni procjenjuju usklađenost s posebnim propisima. Vrlo je frustrirajuće kad dobijete idejni ili glavni projekt od nekoliko knjiga s puno podataka, cijelog ga prelistate i ne nađete onih nekoliko podataka koji trebaju za izdavanje dozvole.

U ovom slučaju od viška itekako boli glava, pogotovo ako se tu stvarno nađe i višak u odnosu na namjeravani zahvat koji je povezan, ali nije predmet tog zahvata. Najčešće se to odnosi na infrastrukturne sustave gdje su projektanti skloni obrađivati i neke veće cjeline kojih je predmetni zahvat samo dio pa često nije jasno što je konkretan obuhvat zahvata.

Savjet je da se za potrebe upravnog postupka u glavnim i idejnim projektima potrebnim za izdavanje dozvola jasno i precizno definira obuhvat konkretnog zahvata i da se daju samo oni podaci koji su tu potrebni. Tu se treba rukovoditi sadržajem lokacijske dozvole propisanim člankom 140. ZOPU-a i to su upravo oni podaci koji zanimaju upravno tijelo koje izdaje akte. Oni moraju biti sadržani u okviru idejnog ili glavnog projekta i uz to onaj sadržaj koji je propisan zakonom i podzakonskim aktima. Pokušajte za potrebe upravnih postupaka "očistiti" projekte od onih podataka koji nisu potrebni za njegovo vođenje ili ih bar iskazati posebno, tako da ih se ne mora tražiti.

Pod podnaslovom "posebni uvjeti" podrazumijevaju se podaci koji su potrebni tijelima koja izdaju posebne uvjete odnosno potvrde glavnog projekta. Primjerice, za uvjete priključenja je najbitniji potreban podatak kapacitet priključka, za protupožarnu inspekciju požarno opterećenje i planirani način zaštite od požara, za Hrvatske vode potrebne količine vode, vrste, količine i način ispuštanja otpadnih voda i/ili lokacija građevine u odnosu na postojeće i planirane vodne građevine i tako dalje.

Smatram da bi bilo vrlo korisno pokušati zajednički napraviti popis javnopravnih tijela, njihovih propisa i pobrojati slučajeve u kojima su njihovi uvjeti odnosno potvrde potrebni odnosno nisu potrebni.

Najteži dio posla je doći do potrebnih podataka odnosno uvjeta koje će tražiti pojedino javnopravno tijelo. Kod nekih je to prilično jasno, postoje i podzakonski akti kojima su propisani njihovi uvjeti, ali kao što sam već spomenuo, postoje i neki čije postupanje nije tako jasno i transparentno te i

oni koji si daju za pravo kroz posebne uvjete tražiti od investitora ispunjavanje kojekakvih obveza koje nemaju veze s propisima. O ovome će kasnije biti još riječi.

Nadam se da vas nisam obeshrabrio, ali na sreću nije baš sve tako komplicirano. Za većinu uobičajenih zahvata ćete brzo i lako dobiti potrebne informacije, najbolje u nadležnom upravnom tijelu. Sami procijenite hoće li to biti neformalno, usmeno ili ćete tražiti formalno lokacijsku informaciju prema članku 36. ZOPU-a, odnosno obavijest o posebnim uvjetima i/ili obavijest o načinu provedbe pojedinih odredbi Zakona i/ili plana prema članku 134. ZOPU-a. Od lokacijske informacije ne očekujte previše jer se ona ne izdaje za zahvat, nego za česticu, ali ćete saznati neke korisne informacije o području, međutim iste te informacije ćete brže saznati neposrednim uvidom u plan pogotovo ako je dostupan na internetu. Ova druga obavijest je korisnija, ali što se tiče načina provedbe pojedinih odredbi morate postaviti pitanje što konkretnije ako želite koristan odgovor. Znači, morate objasniti što vam u stvari nije jasno, a ne postaviti općenito pitanje jer ćete inače dobiti odgovor koji će vas još više zbuniti.

Što se posebnih uvjeta tiče vjerojatno iz prakse znate većinu toga što ta tijela traže. Na žalost, praksa je takva da je većinom bolje pristati na njihove zahtjeve nego istjerivati pravdu, ali o tome svatko mora sam odlučiti u pojedinim situacijama ovisno o tome koliko ima vremena i živaca.

3. Postupak prije predaje zahtjeva za građevinsku dozvolu

Prema odredbama novih zakona velik dio upravnog postupka izdavanja akata je skraćen i iz njega su isključeni svi oni dijelovi za koje je zakonodavac procijenio da ga otežavaju. Nažalost, time nije skraćen i olakšan sam proces, nego je samo skraćen i olakšan onaj dio koji se odnosi na upravna tijela, tako da ćemo se vjerojatno moći uskoro pohvaliti da je postupak izdavanja dozvola znatno kraći, ali sam proces od projektne ideje do početka gradnje nije skraćen i pojednostavljen.

Dapače, čini mi se da je zakompliciran i produžen, ali vidjet ćemo kako će to u praksi izgledati. Prvenstveno se to odnosi na postupak usklađenja projekta odnosno zahvata sa ZOPU-om, ZOG-om, podzakonskim aktima i posebnim propisima što je do sada bio dio upravnog postupka, a sada je kompletno prebačeno na teret investitora i projektanta. Kao što sam već spomenuo, zamisao je da projektanti moraju sve znati i to im je propisano, a propisane su i vrlo oštre kazne. I do sada se to na neki način presumiralo pa je ta odgovornost projektanta propisivana na razne načine: projektant je morao davati i izjave o usklađenosti i slično, ali se to radilo na nivou idejnog projekta i većinom se idejni projekt barem djelomično usklađivao tijekom postupka lokacijske dozvole odnosno rješenja o uvjetima građenja i rijetki su bili slučajevi da projektant odgovara zato što idejni projekt nije usklađen s propisima. Postojala je mogućnost da taj postupak projektant i investitor sami odrade i prilože usklađen projekt i sve posebne uvjete, te se u takvim situacijama akt i do sada mogao brzo izdati.

Međutim, lokacijske dozvole više nema, odnosno izdaje se u vrlo rijetkim slučajevima tako da će se većinom taj postupak obavljati na nivou glavnog projekta. Problem je u tome što su naši propisi općenito nejasni, međusobno neusklađeni i problem ih je primjenjivati često i onima koji izdaju pojedine akte.

Prvo treba provjeriti koje su dozvole potrebne za pojedine zahvate. Zahvat u prostoru je definiran odredbom članka 3. stavka 1. točke 38. ZOPU-a kao svako građenje građevine, rekonstrukcija postojeće građevine i svako drugo privremeno ili trajno djelovanje ljudi u prostoru kojim se uređuje ili mijenja stanje u prostoru. Očigledno je da je zahvat širi pojam od građenja, ali ovaj drugi dio rečenice je stvarno malo preširok. U tu definiciju bi se moglo uklopiti i uređivanje dvorišta kad privremeno promijenim stanje u prostoru i umjesto travnjaka imam gomilu lišća. Ne bi to bi problem kad ne bi bilo

odredbe članka 114. stavka 1. ZOPU-a koji kaže. "**svaki** zahvat u prostoru provodi se u skladu s prostornim planom, odnosno u skladu s aktom za provedbu prostornog plana i posebnim propisima, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije".

Naravno, tu nije kraj nego članci 125. i 126. ZOPU-a izrijekom reguliraju da se svaki zahvat koji nije građenje provodi temeljem pravomoćne lokacijske dozvole. Znači, ja bih ipak za svoju hrpu lišća trebao ishoditi lokacijsku dozvolu! Ma baš me briga, tvrdit ću da je to lišće nanio vjetar, onda valjda ne treba jer nije nastala djelovanjem ljudi. Šalu na stranu, ali postoji i kaznena odredba propisana člankom 186. i 187. ZOPU-a i iznosi 10.000,00 do 100.000,00 kuna za pravnu osobu i 5.000,00 do 30.000,00 za fizičku osobu pa sad možete misliti kakva će se tu upravno-pravna i sudska praksa stvarati. Već sam nekoliko puta spomenuo mišljenja i tumačenja MGIPU-a pa je vrijeme da i to malo razjasnim.

Prvo pitanje koje se nameće je zbog čega su nam potrebna mišljenja i tumačenja, tim više što ona nikoga ne obvezuju u primjeni?

Za tumačenje propisa je jedino nadležno tijelo koje ih je donijelo pa bi to bio Sabor i takva tumačenja imaju snagu propisa i objavljuju se u Narodnim novinama.

Zašto smo mi svi skloni ipak tražiti ta tumačenja?

Upravo iz razloga već spomenutih nejasnoća i neusklađenosti da se na neki način "osiguramo".

Novi propisi su prožeti kaznenim odredbama prema svima pa prvi put i prema nama koji izdajemo dozvole. Naravno, ne mislim da mi trebamo biti nedodirljivi, ali jedinstvena je praksa da netko samo zbog pogrešne primjene propisa bude kažnjen i to drastično. To bi bilo kao da suce netko kažnjava zbog pogrešnih presuda koje netko u drugom stupnju poništi. Da je takva praksa vjerojatno ne bi bilo više sudaca na sudovima.

U pravnoj državi je potpuno normalno da se događaju i pogrešne presude i pogrešna rješenja u upravnim postupcima pa zato upravo i postoji mogućnost žalbe i drugi stupanj i sud i tako dalje. Rješenja MGIPU-a Upravni sud ponekad poništi pa to nije kažnjivo.

Nisu tu ni kolege projektanti bolje prošli i njihov rad je kažnjiv i to vrlo strogo. Naravno da nam je svima lakše kad za nešto imamo tumačenje MGIPU-a jer se možemo ipak nadati da nas neće kazniti ako se držimo tog mišljenja. Prema tome korisno je pratiti ta mišljenja na web stranicama MGIPU-a (www.mgipu.hr) gdje ih uredno objavljuju i ažuriraju jer će bar u 90% slučajeva upravna tijela postupiti po tim mišljenjima.

Ispričavam se ako sam malo opširan, no tema je opširna i komplicirana i jako je teško nekome uopće prenijeti ono što sam dugogodišnjim iskustvom naučio.

Vratimo se mi našoj lokacijskoj dozvoli i pokušajmo otkriti kad nam ona treba.

O onim slučajevima koji nisu građenje više neću govoriti jer će tek praksa pokazati što je to. Slučajevi kad se lokacijska dozvola izdaje su propisani odredbama članka 125. ZOPU-a i tu je više-manje sve jasno. Potrebno je prokomentirati samo točku 5. jer su česta pitanja koji su to slučajevi kad investitor nije riješio imovinsko-pravne odnose s obzirom na to da za izdavanje građevinske dozvole više nije uvijek njihovo rješavanje.

Za zaključiti je po logici da su to oni slučajevi kad investitor nema dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole prema članku 109. ZOG-a. Za sad to tako primjenjujemo, ali opasno je zaključivati po logici, nju treba zaboraviti kad radiš u upravi pa nije isključeno da ćemo dobiti i drugačije tumačenje.

Inače, postoje u pravu dvije vrste (možda i više) tumačenja propisa - gramatičko (prema onome kako piše) i teleološko (prema smislu) pa bi ovo moje prema gramatičkom bilo pogrešno, a prema teleološkom valjda ispravno. Kažem valjda, jer kad nešto tumačiš prema smislu možeš i pogriješiti, zato sam ipak većinom skloniji gramatičkom (ako razumijem što piše).

Poseban slučaj zahvata koji nije građenje je reguliran odredbama članaka 151. - 156. ZOPU-a za koji se ishodi dozvola za promjenu namjene i uporabu građevine. Ona se ishodi u slučaju promjene namjene ili drugog lokacijskog uvjeta bez građevinskih radova za koje treba građevinska dozvola. Znači, većinom kad postojeći prostor već udovoljava uvjetima za novu namjenu uz eventualne sitne preinake za koje ne treba građevinska dozvola. To opet mora biti u skladu s prostornim planom i posebnim propisima i postojeći prostor odnosno zgrada moraju biti legalni. Osim namjene moguće je promijeniti i neki drugi lokacijski uvjet uz iste uvjete, primjerice broj funkcionalnih jedinica, uređenje građevne čestice, uvjete oblikovanja i slično za što ne bi bili potrebni građevinski radovi za koje je potrebna građevinska dozvola i ako se to uklapa u prostorni plan i posebne propise. Izriekom je regulirano da se na ovaj način ne može promijeniti oblik i veličina građevne čestice odnosno obuhvat zahvata u prostoru. Tu nije potreban projekt, ali će investitori često angažirati projektanta kao stručnog pomagača da bi unaprijed procijenili udovoljava li postojeći prostor potrebnim uvjetima.

Za svako drugo građenje je potrebna samo građevinska dozvola, osim u slučajevima propisanim ZOG-om kad nije potrebna ili je potreban neki drugi akt.

Prvo treba razjasniti što je uopće građenje, odnosno postoje li i slučajevi izvođenja građevinskih radova koji ne bi bili građenje. Odredbom članka 106. ZOG-a određeno je da je za građenje građevine potrebna građevinska dozvola. Građenje je definirano odredbom članka 3. stavka 1. točke 4. ZOG-a i tu je potrebno uočiti da u građenje spada građenje nove građevine te rekonstrukcija, održavanje ili uklanjanje postojeće građevine. To naglašavam jer se često predmnijeva da za održavanje postojeće građevine nije potrebna građevinska dozvola samo zato što se radi o održavanju. Zakon to tako ne regulira, ali daje mogućnost regulacije podzakonskim aktima, tako da će to biti regulirano *Pravilnikom o održavanju građevina* koji je trenutno u postupku donošenja.

Pojam "građevina" je definiran točkom 5. stavka 1. točke 4. ZOG.-a. Iz tog slijedi da je za građevinu bitno da je povezana s tlom tako da svi oni sklopovi koji nisu povezani s tlom npr. kontejner postavljen na podlogu bez pričvršćenja ili nekakva terasa s vlastitom konstrukcijom koja nije povezana s tlom, nego samo postavljena na tlo, plovni objekti i sl., ne bi bili građevine i za njih ne vrijedi ZOG, ali vrijedi ZOPU i naravno obveza ishoda lokacijske dozvole. Postavljanje takve opreme je većinom regulirano i nekim drugim propisima, najčešće Odlukom o komunalnom redu tako da se ne mogu postavljati bez da se provjeri je li to moguće i po posebnim propisima.

Izuzetak od obveze ishoda građevinske dozvole je propisan za jednostavne i druge građevine i radove. *Pravilnik* generalno određuje dvije vrste građevina i radova - za one iz članka 2. i 3. nije potrebna niti građevinska dozvola niti glavni projekt, a za one iz članka 4. i 5. nije potrebna građevinska dozvola, ali je potreban glavni projekt.

U projektiranju, nadzoru i izvođenju takvih građevina i radova mora se pridržavati svih propisa, pravila struke i naravno prostornih planova te se ni u kom slučaju ne smiju projektirati i graditi ako to nije dopušteno prostornim planom.

Osim toga, novina je da se za dio takvih građevina ishodi i uporabna dozvola što je regulirano odredbom članka 136. stavka 2. ZOG-a, ali nažalost koristi se dvostruka negacija što pravnici jako vole za razliku od jezikoslovaca. Pokušajmo razumjeti što tu piše pa upotrijebimo logiku, iako je to nepopularno. Znači, prvo uporabna dozvola treba samo za građevine i zahvate namijenjene obavljanju djelatnosti.

Predmnijevam da se tu radi o nekim poslovnim djelatnostima ili bolje rečeno svim onim djelatnostima koje nisu stambene ili pomoćne jer je termin poslovno prilično neodređen u svjetlu naših propisa, a ne znam pogodniju riječ za sve one gospodarske, poljoprivredne, javne i uslužne, komunalno-servisne itd. djelatnosti za koje postoji različita terminologija i u propisima i u prostornim planovima što stvara veliku zbrku u primjeni. Ako sam u pravu, onda se onaj drugi dio odnosi samo na građevine i zahvate namijenjene obavljanju djelatnosti, a koji se ne evidentiraju u katastru tako da smo sad tu upetljali i propise o katastru.

Pretpostavljam da je taj poseban propis *Pravilnik o katastru zemljišta* („NN“ broj 84/07 i 148/09), ali tu je možda bolje konzultirati geodete. Pokušajte sami pročitati pa ćete vidjeti zašto to kažem. Ja sam samo uspio shvatiti da se ne evidentiraju zgrade tlocrtne površine do 10 m² i one koje nisu trajnog karaktera (što god to značilo), ali posebno značajne, npr. trafostanice i stambene zgrade se ipak evidentiraju. Što je s ostalim jednostavnim građevinama, odnosno ima li onih što se ne evidentiraju, nisam uspio shvatiti ni nakon pohađanja seminara.

Bilo bi jako korisno da je u *Pravilniku o jednostavnim građevinama i radovima* navedeno za što treba uporabna dozvola, a ovako ćemo opet stvarati nepotrebnu upravnu i sudsku praksu.

U članku 6. stavku 1. i. 4. se spominju građevine za koje se prema Zakonu o gradnji izdaje uporabna dozvola i tu se ne koristi negacija nego se navodi da su to građevine namijenjene obavljanju djelatnosti ili građevine koje se prema posebnim propisima evidentiraju u katastru. Jasno je da sam ipak pogriješio pokušavajući logički razmišljati jer ovako napisano (bez dvostruke negacije) znači da uporabna dozvola treba i za one u kojima se obavlja djelatnost i za one koje se evidentiraju u katastru što je vrlo bitna razlika. Člankom 6. navedenog *Pravilnika* regulirano je i to da je za one građevine i radove za koje su potrebni glavni projekt i uporabna dozvola potrebno ishoditi i potvrde javnopravnih tijela propisane posebnim propisom te je za njih potreban i stručni nadzor, a prijava početka radova je potrebna za sve one građevine i radove za koje je potreban glavni projekt bez obzira izdaje li se za njih uporabna dozvola ili ne. Ovim *Pravilnikom* se ne regulira sadržaj glavnog projekta tako da je on jednak kao i za građevine za koje se izdaje građevinska dozvola osim što mora sadržavati i potvrde javnopravnih tijela. Te građevine i radovi nisu izuzeti od razvrstavanja u skupine, tako da se neka jednostavna građevina može svrstati i u drugu skupinu ako se nalazi u ekološkoj mreži pa i o tome ovisi sadržaj glavnog projekta.

Dakle, jednostavne građevine i radovi su prepušteni projektantima, izvođačima i investitorima na dušu, naravno do trenutka uporabne dozvole kad biste se mogli iznenaditi kad vidite da onaj tko izdaje uporabne dozvole drugačije čita propise nego vi ili do trenutka nadzora od strane građevinske inspekcije. Konzultirajte se barem s onima koji izdaju uporabne dozvole, a s inspekcijom nećete nažalost moći jer oni ne mogu davati mišljenja unaprijed te njihovo saznate tek u nadzoru kad vas kazne. Najbolje je "osigurati se" mišljenjem MGIPU-a, ali ne zaboravite to mišljenje onda pokazati inspektorima.

Osim toga, postoje još dva izuzetka propisana odredbama članaka 129. i 130 ZOG-a te uklanjanje građevina koje je regulirano člancima 153. - 155. ZOG-a. Što se tiče članka 129. ZOG-a (posebni slučajevi građenja – neposredno ugrožavanje ljudi i dobara od ratnih ili drugih razaranja i sl.) mislim da je tu sve jasno. Što se tiče članka 130. ZOG-a (obnavljanje oštećenih građevina zbog prirodnih nepogoda, ratnih razaranja i sl.) potrebno je naglasiti da se mora raditi o zakonito izgrađenoj građevini. Inače, kad god se u propisima spomene pojam postojeća građevina on se odnosi isključivo na "legalnu" građevinu.

Druga bitna stvar je da se građevina može vratiti isključivo u prvobitno stanje prema aktu temeljem kojeg je građena. Projekt postojećeg stanja se izrađuje u slučaju izgubljene dokumentacije, dakle mora postojati dokaz da je akt postojao, odnosno da je zgrada legalna i da projektna dokumentacija (ako je sastavni dio dozvole) ne postoji u arhivu ako je sam vlasnik ne posjeduje. Zadatak je projektanta temeljem stanja na terenu i drugih dokaza izraditi projekt postojećeg legalnog stanja građevine (naravno stanja prije katastrofe koja ju je uništila ili oštetila).

Kod uklanjanja građevine je potrebno uočiti da se ne govori o uklanjanju postojeće građevine pa se može zaključiti da se obveze odnose i na nelegalne građevine koje se uklanjaju (osim iznimki propisanih stavkom 2. i 4. članka 153. ZOG-a). Navedeno je u skladu s dosadašnjom praksom jer se za uklanjanje građevina nije nikad tražio dokaz legalnosti te se sukladno tome dozvola za uklanjanje za neku građevinu ne može priznati kao dokaz legalnosti te građevine. To se najčešće koristi za umanjene komunalnog i vodnog doprinosa, za izgradnju novih građevina i praksa je tu šarolika pa neki to priznaju, a neki traže i dokaze legalnosti. U svakom slučaju se investitoru isplati pokušati to iskoristiti, ali nemojte kao projektanti takve stvari preuzimati na sebe. Vaše je da iskažete površinu i obujam nove zgrade, a o tome što će, tko i kako priznati kao olakšicu u postupcima razreza doprinosa nije vaša odgovornost. Prema odredbi članka 7. *Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima za uklanjanje građevina* razvrstanih u 4. i 5. skupinu te građevine i radove iz članka 2., 3., 4. i 5. Pravilnika nije potreban projekt uklanjanja.

Pretpostavimo da smo konačno zaključili da za naš zahvat treba građevinska dozvola. Sad treba provjeriti tko je nadležan za njeno izdavanje pa u svrhu toga prvo analizirajmo odredbe članka 4. ZOG-a, odnosno razvrstavanje u pet skupina prema zahtjevnosti. Vjerujem da vam je svima nelogičan ovakav način razvrstavanja prvenstveno zbog toga što zahtjevnost građevine ne ovisi nužno o potrebi ishodjenja posebnih uvjeta jer se tu radi o šarolikim propisima koji imaju drugu logiku od ZOG-a i često za banalne zahvate morate ishoditi posebne uvjete samo zato što se nalaze na području interesa nekih izdavatelja posebnih uvjeta. Tako najobičnija šupa od nekoliko kvadrata može biti svrstana u 2. skupinu ako se slučajno nalazi na području ekološke mreže ili 3. skupinu ako se nalazi na zaštićenim spomeničkim područjima. Skoro svaka zgrada će biti svrstana u 3. skupinu ako ima kolni prilaz jer onda obično zbog njege morate ishoditi i neke posebne uvjete koji nisu isključivo uvjeti priključenja.

Znači, kad ugovarate neki posao teško možete odmah na početku procijeniti u koju skupinu pripada, ali 1. i 2. možete jednostavno provjeriti. Vrlo je velika vjerojatnost da će biti 3. i ja savjetujem da svakako računate na to. U 4. skupinu se može svrstati neka zgrada koja se gradi na čestici koja već ima izgrađen kolni prilaz ili se pristupa neposredno s kolnika bez potrebe izgradnje kolnog prilaza, koja se spaja na javni sustav odvodnje (jer ako ima vlastiti moraju se ishoditi vodopravni uvjeti), koja nije na nekom području s ograničenjima i za koju ne treba ishoditi uvjete zaštite od požara. U 5. skupinu se može svrstati neka pomoćna zgrada koja se ne priključuje na infrastrukturu i ne nalazi se na nekom području s ograničenjima. Poseban je problem rekonstrukcija postojećih građevina na kojeg trenutno nemam odgovor. Nejasno je određuje li se zahtjevnost prema cijeloj građevini što bi slijedilo iz gramatičkog tumačenja odredbi članka 4. stavka 1. Taj članak određuje da se razvrstavaju građevine, a

ne radovi ili prema karakteru radova pa bi velik dio rekonstrukcija upao u 5. skupinu ako se rekonstruirani dio priključuje na postojeće unutarnje instalacije bez rekonstrukcije priključaka. Potrebno je istaknuti da svakako kod rekonstrukcija u projektima jasno naglasite je li zbog rekonstrukcije potrebna rekonstrukcija postojećih ili novi priključci ili se zadržavaju postojeći. Vjerojatno će vas u nedoumici upravna tijela svrstati u višu skupinu što uvijek mogu temeljem stavka 2. članka 4. pa se ja s tim ne bih previše zamario nego radio sve kao za 3. skupinu pa ako ispadne manja bit ćete na nekom malom dobitku.

Nadležnost za izdavanje dozvola je regulirana člancima 99. - 101. ZOG-a i pokušat ću to pojednostaviti. MGIPU je nadležno za zahvate na području dviju ili više županija odnosno Grada Zagreba i za zahvate iz članka 2. Uredbe o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja („NN“ broj 37/14).

Županijska upravna tijela su nadležna za svoje područje, veliki gradovi i gradovi kojima je prenesena nadležnost za svoje područje, bez obzira na skupinu (osim onoga što je u nadležnosti MGIPU-a). Osim toga, županijska upravna tijela su nadležna za zahvate koji su na području dvije ili više JLS-a.

U biti ostalo je kao i do sada. MGIPU može uvijek prenijeti nadležnost na upravno tijelo. Što se tiče lokacijskih dozvola situacija je vrlo slična, iako tamo nema skupina. Razlika je jedino što je županijsko upravno tijelo nadležno i za zahvate planirane Državnim planom prostornog razvoja (a to će biti oni iz spomenute Uredbe) na području nacionalnog parka i parka prirode. Ne znam zašto ta sitna (ili krupna) razlika u nadležnosti.

Napominjem da je postupak ishodaenja lokacijske dozvole vrlo sličan, skoro identičan postupku ishodaenja građevinske dozvole te neću svaki put ponavljati da se iste stvari odnose i na postupak lokacijske dozvole, a prema potrebi ću naglasiti neke razlike.

Konačno smo došli i do onog stručnog dijela za koji smo se školovali, a to je izrada glavnog projekta. No, tu moramo paziti na činjenicu da je ovaj glavni projekt u nekim dijelovima različit u odnosu na obim i sadržaj glavnih projekata kojima nas uče na fakultetu. Osim stručnog dijela, propisan je i sadržaj koji služi kao podloga za vođenje upravnog postupka. Osim toga, glavni projekt za zahvate za koje se ne izdaje lokacijska dozvola mora sadržavati onaj dio koji se odnosi na ispunjavanje lokacijskih uvjeta i koji je inače sadržan u idejnom projektu. Sadržaj idejnog i glavnog projekta je propisan odredbama ZOPU-a i ZOG-a te Pravilnikom o obveznom sadržaju idejnog projekta ("NN" 55/14) i *Pravilnikom o obveznom sadržaju i opremanju projekata građevina* („NN“ broj 64/14).

Ja ću se tu osvrnuti samo na dio koji se odnosi na upravni postupak. Ponovit ću ovdje da upravna tijela zanima glavni projekt samo u onom dijelu koji se odnosi na vođenje upravnog postupka i da ne bi trebali, temeljem ZOG-a ulaziti u suštinu projekta, to jest način na koji je projektant riješio pojedine elemente.

Tu možda treba razjasniti uopće smisao izdavanja građevinske dozvole, a to je zaštita javnog interesa. **U čemu se ta zaštita očituje?** Prvenstveno u usklađenosti s prostornim planom i zaštiti prava drugih (stranaka u postupku) te usklađenosti s posebnim propisima. Što se tiče ispunjavanja temeljnih zahtjeva za građevinu, tehničkih rješenja, usklađenosti s tehničkim propisima i tako dalje, upravna tijela tu nemaju niti pravo niti mogućnost vršiti bilo kakvu kontrolu osim u onom dijelu koji utječe na ispunjavanje lokacijskih uvjeta. To je isključivo odgovornost projektanata koja je ovim novim propisima još dodatno pojačana. Ni do sada upravna tijela nisu mogla previše ulaziti u suštinu projekta, a objektivno govoreći za to nisu niti stručno osposobljena niti je to njihova uloga. Zbog toga smatram da je

u našem zakonodavstvu pretjeran sadržaj projekata na temelju kojih se izdaje dozvola, a premali sadržaj projekata nužnih za izvođenje. Naime, nema nikakve potrebe da kompletan glavni projekt prolazi kroz upravni postupak obzirom da se u njemu koristi vrlo mali dio i da je po sadržaju previše detaljan.

Što se tiče izdavanja dozvola, za upravna tijela koja izdaju dozvole bio bi sasvim dovoljan idejni projekt pojačan u dijelu koji se odnosi na ispunjavanje posebnih propisa. Međutim, zakon je ovakav te ćemo i dalje dobivati silne knjige od kojih ćemo gledati samo male dijelove. Ima to i svoje daljnje posljedice jer kad predetaljan projekt postane sastavni dio upravnog akta onda je problem u izvođenju bilo što promijeniti. S druge strane, izvedbeni projekt više nije obvezatan pa će se vjerojatno velik dio građevina izvoditi temeljem glavnog projekta za što ovaj nije uopće primjeren osim možda kod vrlo jednostavnih građevina. Glavni projekt je malo sadržajno "očišćen" u odnosu na prethodni zakon tako da razni elaborati nisu više njegov sastavni dio, ali se moraju izraditi i iz njih samo u projekt preuzeti potrebni podaci, što je regulirano člankom 69. ZOG-a.

Često je pitanje kada su obvezatni koji elaborati.

To ovisi o posebnim propisima i projektantu. Znači, neki su obvezatni prema posebnim propisima, a o nekima odlučuje projektant ovisno jesu li mu potrebni za projektiranje, primjerice geomehanički elaborat. Bitno je još spomenuti da glavni projekt sadrži podatke za obračun komunalnog i vodnog doprinosa te projektirani vijek uporabe i uvjete za održavanje građevine. Potrebno je naglasiti da je za rekonstrukciju postojećih građevina propisan dodatni sadržaj glavnog projekta odredbama članka 30. *Pravilnika o obveznom sadržaju i opremanju projekata građevina.*

Osim toga novina je geodetski projekt. O tome je dosta pisano i ima u tome dosta nelogičnosti, ali obzirom da je to u domeni geodetske struke neću puno o tome. Za nas je samo bitno utvrditi kad je potreban geodetski projekt, a to je regulirano odredbama članka 70. i 71. ZOG-a odnosno 129. ZOPU-a. Malo je nejasno pa ću pokušati pojasniti.

Bitno je radi li se o građevini koja ima građevnu česticu ili joj se utvrđuje samo obuhvat zahvata. Nigdje nećete naći eksplicitno definiciju koje su to građevine koje nemaju građevnu česticu. U članku 71. stavku 2. ZOG-a i članku 140. stavku 3. ZOPU-a se definira kako se utvrđuje obuhvat zahvata (obuhvat zahvata u prostoru u kojemu se gradi građevina, ovisno o vrsti građevine, određuje se kao trasa, koridor, odnosno površina katastarskih čestica i/ili njezinih dijelova određen na odgovarajući način), a u članku 140. stavku 1. točki 6. ZOPU-a se kao jedan od lokacijskih uvjeta navodi oblik i veličina građevne čestice i/ili obuhvata zahvata u prostoru.

Iz dosadašnje prakse (nikad to nije bilo definirano) bi to bile linijske infrastrukturne građevine koje uobičajeno prelaze preko više građevinskih i/ili katastarskih čestica, a vlasnički se odnosi obično rješavaju služnostima. Uobičajeno su to vodovi ili cjevovodi. Međutim, i tu se ponekad za pojedinačne građevine na trasi utvrđuje građevna čestica. Za razliku od toga za prometnice, željezničke pruge, kanale i slične građevine se do sada uvijek utvrđivala građevna čestica većinom ne kao jedinstvena nego više građevnih čestica kod kojih je bilo bitno razgraničiti se od okolnog prostora po rubu koridora, a unutar koridora su mogle ostati čestice (ponekad čak i nazvane građevne čestice) koje su u naravi ostaci od parcelacije većih čestica po rubu koridora. Nema nikakvog stručnog razloga da se ne bi formirale normalne građevne čestice za takve građevine obzirom da one nedvojbeno zauzimaju prostor i taj prostor ima različit režim korištenja od okolnog prostora. Ako malo pogledate katastarske karte vidjet ćete da sve takve stare građevine imaju formirane jedinstvene katastarske čestice koje se po dužini prekidaju na nekim logičnim mjestima (obično raskrižja i/ili prijelazi).

Praksa da se ne formiraju jedinstvene građevne čestice za takve građevine nego da se grade na velikom broju čestica koje su većinom ostaci od parcelacije većih čestica po rubu koridora je nastala postepeno pod pritiskom investitora koji objektivno nisu bili u mogućnosti spojiti takve čestice zbog različitih režima vlasništva koje je bilo nemoguće dovesti u isti status, a istovremeno se popuštalo i što se vlasništva tiče, pa je za takve građevine bilo potrebno u sve manjem obimu riješiti imovinsko pravne odnose da bi se dobila dozvola. Znaite i sami kakva je još uvijek situacija s vlasničkim odnosima pa se počelo iz naših propisa uklanjati obvezu rješavanja tih odnosa. To je sad dovedeno do kraja jer za građevinsku dozvolu nije potrebno riješiti imovinsko pravne odnose.

Ovo sve navodim zbog toga što sam nedavno dobio na savjetovanju odgovor MGIPU-a da za prometnice nije potreban geodetski projekt jer se za njih ne utvrđuje građevna čestica nego samo koridor pa pretpostavljam da je to sad u ovom kontekstu dodatno popuštanje investitorima. Dakle, geodetski projekt je potreban samo za one građevine za koje se određuje formiranje građevne čestice i/ili smještaj jedne ili više građevina na građevnoj čestici.

Što se formiranja čestice tiče, tu je stvar jasna, ali koje su to situacije kod već formiranih čestica kad se ne određuje smještaj?

Prema dosadašnjoj praksi (slično je bilo regulirano što se tiče potrebe za izradom PGP-a) to bi bile rekonstrukcije u postojećim tlocrtnim gabaritima. Odredbom članka 71. je reguliran način prikaza smještaja građevina u okviru arhitektonskog odnosno građevinskog projekta unutar obuhvata zahvata, znači u slučaju kad nije obvezatan geodetski projekt. Sve navedeno bi trebalo biti jasnije iz članka 17. i 18. *Pravilnika* o obveznom sadržaju idejnog projekta i članka 27. i 28. *Pravilnika* o obveznom sadržaju i opremanju projekata građevina, međutim čini mi se da to još više komplicira stvari. Trenutna praksa je slična dosadašnjoj u vezi potrebe za izradom posebne geodetske podloge tako da za kablove, cjevovode i slično nedvojbeno nije potreban geodetski projekt. Što se prometnica, željezničkih pruga i sličnih građevina tiče za njih se određuje građevna čestica, ali bez obzira na to prema mišljenju MGIPU-a za njih nije potreban geodetski projekt. Ostali slučajevi kada se određuje obuhvat zahvata u prostoru navedeni u spomenutim pravilnicima se ne pojavljuju često u praksi. Za rekonstrukcije građevina u postojećim tlocrtnim gabaritima na postojećim građevnim česticama također nije potreban geodetski projekt. U svim ostalim situacijama je potreban. Naglašavam da se radi o trenutnoj praksi koja je podložna promjenama.

Što se projekata tiče još je potrebno prokomentirati članak 72. ZOG-a koji se odnosi samo na zgrade 4. i 5. skupine, a ne i na građevine. Čini mi se još nejasnim što se podrazumijeva pod građevinskim projektom. Pojam građevinski projekt je prilično nejasan jer je previše općenit i ne definira u stvari koja je to vrsta projekta. Je li se tu mislilo samo na projekt konstrukcije što bi se moglo zaključiti iz odredbe članka 59. stavka 2. ZOG-a koji za takve građevine propisuje samo nadzor u odnosu na ispunjavanje mehaničke otpornosti i stabilnosti ili se mislilo i na druge vrste građevinskog projekta, na primjer projekt vodovoda i kanalizacije? To će valjda pokazati praksa.

Sama izrada projekta je, pretpostavljam, mukotrpna uz ovo stalno usklađivanje s EU propisima na naš način. Zadnjih deset godina se usklađujemo i nikako ne vidimo kraja tome. Obično su prijelazni rokovi prekratki i obično se vežu s podnošenjem zahtjeva za građevinsku dozvolu do određenog datuma pa ispada da bi bilo dobro podnijeti zahtjev već u početku izrade i moliti one koji izdaju dozvole da ga drže otvorenim dok ne završimo ako ne mislimo stalno tijekom izrade nešto mijenjati i usklađivati. Nije tu samo problem s tehničkim propisima nego i s ostalim podzakonskim aktima i prostornim planovima. U svakom slučaju, svaki dan uz jutarnju kavu trebate pogledati web stranice MGIPU-a (www.mgipu.hr) i pogledati ima li što novo s čim i do kada treba uskladiti projekt. Odlična je i stranica HKA www.arhitekti-hka.hr na kojoj uredništvo redovito ističe nove zakone i propise. Što se planova tiče, primjenjuje se onaj

koji važi na dan podnošenja zahtjeva, a ne postoji jedinstvena web stranica na kojoj to možete pratiti. Možda će biti bolje uskoro kad proradi sustav e-dozvola. Zakonodavac ne vodi računa da je projektiranje prilično dugotrajan proces, a netko vas potezom pera natjera da usred posla pola projekta mijenjate. Osim tih novih propisa, nažalost vrijede i neki prastari, kao *Pravilnik o mjerama zaštite od elementarnih nepogoda i ratnih opasnosti u prostornom planiranju i uređivanju prostora* („NN“ broj 29/83, 36/85 i 42/86) od kojeg svatko po nešto po izboru primjenjuje, a najčešće ono da svaki stan mora imati izbu. To je, koliko se ja sjećam, prepisan neki ruski pravilnik i nikad nije dosljedno primjenjivan niti u bivšoj državi. Sjećam se još rasprava oko toga kad je građen „Cibonin toranj“ koji se u slučaju nepogode može srušiti i na željezničku prugu, a i na dosta okolnih zgrada (znate ono $H_1/2 + H_2/2 + 5$ m) pa su onda na brzinu izmijenili taj pravilnik i omogućili dokazivanje statičkim računom da se neće baš tamo srušiti ili rušenjem izazvati teže posljedice. Bez obzira na to, uporno ga zakonodavac ostavlja na snazi kod svakog novog zakona i nikako da se donese neki novi primjeren vremenu u kojem živimo.

Osim tih "naših" propisa treba pratiti i posebne propise jer i oni znatno utječu na projektiranje. Doslovno svatko tko se sjeti u nekom svom propisu propiše svoje sudjelovanje u postupku i nešto što projekt treba sadržavati ili ispunjavati. Pri tome često ne pozna dovoljno naše propise pa traži da na primjer idejni projekt sadrži neke tehničke detalje potpuno neprimjerene njegovom nivou razrade. Mogu priznati da i mene nekad uspiju iznenaditi kad slučajno pročitam u nekom propisu za kojeg po nazivu nikad ne bih rekao da ima ikakve veze s građenjem nešto što obvezuje i nas. Još je to dobro, ali kad dođete do onih koji rade po nekim svojim internim propisima i pravilima kao neka javna poduzeća izgubite volju za borbu i počnete pristajati na sve što traže od vas. Veseli me jedino članak 5. ZOG-a koji je očigledno pokušaj da se tome već jednom stane na kraj, to jest takvi posebni propisi će se donositi jedino uz suglasnost ministra nadležnog za poslove graditeljstva, ali stavak 3. stupa na snagu tek 1. siječnja 2015. godine. Bojim se samo što će biti kad mi ne primijenimo neki propis koji je donesen bez suglasnosti ministra, a oni nas i/ili investitora kazne po tom svom propisu.

Još je bitno spomenuti pristupačnost jer tu često imamo nesuglasica s projektantima. Novi *Pravilnik o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti* („NN“ broj 78/13) je otklonio puno nelogičnosti i poteškoća naročito vezano za rekonstrukcije. Mora se primijeniti, prilično je detaljan i jasan i odstupanja nisu moguća osim u slučajevima propisanim samim Pravilnikom.

Završit ću ovaj dio s nekoliko savjeta. Prikazujte u projektima samo ono što morate, bar u onima koje predajete za dozvole. Sadržaj minimizirajte na ono što je propisano. U nazivlju budite što neodređeniji, na primjer bolje nešto zovite etaža na nivou tom i tom nego da pokušate tome dati neki naziv. S nazivima etaža su nam napravili nevidenu zbrku tako da nitko više ne zna kako se koja etaža zove. Ako vas netko natjera da im date nazive, neka kaže kako on hoće da se zovu pa ćete lako negdje u tekstu na jednom mjestu definirati da je etaža na nivou tom i tom potkrovlje nego da to mijenjate na svim crtežima. Nastojite ono što pretpostavljate da bi moglo doživjeti izmjene navoditi na što manje mjesta.

U samom nazivu zahvata budite što općenitiji, na primjer zovite nešto rekonstrukcija stambene zgrade i nemojte u nazivu previše detaljizirati. U tehničkom opisu budite jasni, neka svakom bude jasno o kakvom se tu zahvatu radi i koji je njegov obuhvat. Budite dosljedni u nazivima, nemojte istu stvar na različitim mjestima zvati različito. Izdvojite na jedno mjesto ono što je bitno za upravni postupak, nemojte dozvoliti da to referent mora tražiti po cijelom projektu. Kad dajete podatke za obračun doprinosa neka to bude samo obujam, to je jedini podatak koji je potreban. Kod rekonstrukcija dajte obujam prije rekonstrukcije i obujam nakon rekonstrukcije. Kod rušenja stare samo obujam stare i obujam nove. Nemojte se upuštati u to tko će i koliko priznati kome. Vaše je da date gole podatke, a neka oni što obračunavaju priznaju što god hoće. Ukoliko je investitor nešto prije platio pa misli da ima

pravo da mu se to prizna, neka sam o tome pregovara jer to izlazi izvan okvira projekta. Uostalom i plaćanje doprinosa je jedna od stvari koje su izbačene iz postupka izdavanja dozvola nego prebačene za kasnije što je regulirano odredbom članka 122. ZOG-a. Plaćanje doprinosa više nije uvjet za izdavanje građevinske dozvole nego ih je investitor dužan platiti po izvršnosti iste. U tu svrhu upravno tijelo koje izdaje građevinsku dozvolu dostavlja izvršnu građevinsku dozvolu JLS-u i Hrvatskim vodama s podacima za obračun doprinosa iz projekta. Tu će vjerojatno biti nesuglasica jer na taj način JLS i Hrvatske vode neće dobiti projekt pa će se morati osloniti isključivo na podatke projektanta.

Kad smo konačno izradili glavni projekt (ili idejni za lokacijsku dozvolu) dolazi priprema za podnošenje zahtjeva za građevinsku dozvolu odnosno lokacijsku dozvolu. Prije podnošenja zahtjeva moraju se ishoditi potvrde glavnog projekta (ili posebni uvjeti na temelju idejnog projekta). O tome sam već pisao, pretpostavljam da ćete popis dobiti od nadležnog tijela i kao što sam rekao, što više bitnih podataka date to je veća vjerojatnost da će popis biti kraći.

Postupak ishođenja potvrda odnosno uvjeta je propisan člancima 81. - 93. ZOG-a odnosno 135.-139. ZOPU-a. Obzirom da se radi o vrlo sličnim postupcima pokušat ću ih ukratko sažeti. Uz zahtjev se prilaže glavni (odnosno idejni projekt) i svakako treba uzeti potvrdu kad je zahtjev zaprimljen jer će biti potrebna ako javnopravno tijelo ne odgovori u roku od petnaest dana od uredno podnesenog zahtjeva. Uredno podnesen zahtjev znači uredno ispunjen zahtjev sa svim potrebnim podacima i uz koji je priložen potpun projekt.

Ako je projekt izrađen u skladu s posebnim propisima javnopravno tijelo izdaje potvrdu (odnosno uvjete ako je u pitanju idejni projekt).

Ako glavni projekt nije usklađen s posebnim propisima javnopravno tijelo izdaje uvjete i mora obrazložiti u pogledu čega i kojeg pitanja nije usklađen s posebnim propisom odnosno uvjetima. Projekt se mora uskladiti u roku 15 dana te dostaviti javnopravnom tijelu koje mora izdati potvrdu u roku 15 dana ukoliko je projekt u redu odnosno odbiti zahtjev rješenjem na koje postoji pravo žalbe. Ukoliko se projekt ne stigne uskladiti u roku 15 dana, zahtjev će se odbiti, ali to nije zapreka da se nakon usklađenja zahtjev ponovo podnese i postupak je opet jednak. Kod idejnog projekta za lokacijsku dozvolu je vrlo sličan postupak, iako se tamo ne postavlja uvjet da idejni projekt bude usklađen s posebnim propisima nego je samo odredbom članka 135. stavka 3. ZOPU-a određeno da će javnopravno tijelo odbiti rješenjem zahtjev ako se posebni uvjeti ne mogu utvrditi. Koji bi to razlozi mogli biti da se uvjeti ne mogu utvrditi ne navodi se, ali pretpostavljam da je jedan od razloga i neusklađenost idejnog projekta jer se u članku 137. ZOPU-a spominje potreba usklađenja. Razlika između postupka izdavanja građevinske dozvole kad je prethodno ishodaena lokacijska dozvola i kad nije je samo u tome što kod ishodaene lokacijske dozvole javnopravno tijelo utvrđuje usklađenost glavnog projekta s već utvrđenim uvjetima u postupku lokacijske dozvole, a ne općenito s posebnim propisima pa tu ne bi trebali imati utjecaja neki novi propisi koji bi se u međuvremenu donijeli.

Na prvi pogled ne zvuči sve tako loše, u zakon su ugrađeni i neki zaštitni mehanizmi pa javnopravno tijelo ne može tražiti ništa više od onog što je propisano, imaju kratke rokove u kojima moraju odgovoriti, moraju obrazložiti što i zašto traže i slično. Pitanje je kako će to funkcionirati u praksi. Prvo jedna praktična odnosno nepraktična stvar, a to je da se projekt obično ne izrađuje u toliko primjeraka pa bi trebalo ili ići jednom po jednom s čim bi se izgubila sigurno bar godina dana ili projekt umnožavati koliko puta treba.

Druga nezgodna stvar je što bi u načelu svi trebali pregledati isti projekt pa onda ako netko traži usklađenje na vama je da procijenite koliko to utječe na druge koji daju potvrde i po potrebi ponovo im odnijeti izmijenjeni projekt na potvrdu. Ukoliko tu promašite u procjeni može na tehničkom pregledu biti

problema. Kod zahvata kod kojih je uključen veći broj javnopravnih tijela takva procedura može jako dugo trajati ako više njih bude imalo zahtjeve za izmjenom projekta zbog usklađenja. Savjetujem kod toga veliki oprez jer projektanti preuzimaju veliku odgovornost ako pod istim oznakama postoji više različitih varijanti projekta. Ako javnopravna tijela budu htjela zadržati primjerak glavnog projekta u svojoj arhivi morat ćete ugovarati izradu vrlo velikog broja kopija projekta ili pokušati s njima dogovoriti kopiranje nekih dijelova koji su njima interesantni. U našim uvjetima je upitno kako će funkcionirati pravo žalbe na rješenja o odbijanju. Naime, radi se o šarolikom društvu pa ćete ponekad teško otkriti tko je u stvari drugostupanjsko tijelo, odnosno kome se žaliti ako ne dobijete rješenje s uputom o pravnom lijeku. Drugi je problem što žalbeni postupci uobičajeno dugo traju, a pred upravnim sudom još duže.

Drugostupanjska tijela obično u slučaju poništenja rješenje vraćaju predmet na ponovni postupak istom tijelu koje vas je već jednom odbilo pa se cijela priča ponavlja i to sve skupa može jako dugo trajati. Javnopravna tijela su općenito sklona postavljati i uvjete koji nemaju veze s posebnim propisima pa traže primjerice od investitora uctavanje svojih vlastitih vodova kako bi odmjerili potrebnu udaljenost ili utvrđuju neke financijske obveze i slično. Neke JLS kroz posebne uvjete pokušavaju natjerati investitora da im ustupi bez naknade dio svog zemljišta. Na žalost, često investitori popuštaju takvim zahtjevima svjesni činjenice da će pravnu bitku vjerojatno dobiti, ali će izgubiti toliko vremena da im se više isplati pristati na takve zahtjeve nego investiciju odgoditi na neodređeno vrijeme.

Vidjet ćemo kako će to izgledati u praksi, ali čini mi se da će trajati duže nego do sada. Možda i nisam u pravu jer su i do sada investitori kojima se žurilo mogli sami obaviti taj dio posla i neki su to vrlo uspješno obavljali, no tu je stvarno najbitnija uloga projektanta i njegovo znanje i iskustvo.

Kad konačno obavite to i imate sve potvrde glavnog projekta ili eventualno dokaze da neki nisu odgovorili u roku, spremni ste za podnošenje zahtjeva za građevinsku dozvolu. Investitor više ne mora imati riješene imovinsko pravne odnose nego samo dokaz pravnog interesa što je propisano odredbama članka 109. ZOG-a. Tu su stvarno dane sve moguće opcije tako da se to može riješiti na razne načine. Jedino što je strože to je odredba stavka 5. koja uvjetuje i podnošenje zahtjeva za izvlaštenje što do sada nije bio slučaj. Eliminirani su vlasnički odnosi, a čak je odredbom članka 107. stavka 2. propisano da građevinska dozvola nema pravnih učinaka na vlasništvo. Međutim, problem je usuditi se pristupiti radovima bez riješenih imovinsko pravnih odnosa, znači investitor će imati dozvolu, ali neće moći graditi dok ne riješi imovinsko-pravne odnose ili će graditi na vlastiti rizik ako bude uopće mogao ući u posjed nekretnine. Ukoliko je dozvolom uvjetovano formiranje građevne čestice ista mora biti formirana do početka gradnje, a formiranje nije moguće dok se prethodno ne riješe imovinsko pravni odnosi.

4. Postupak ishoda građevinske dozvole

Podnošenje zahtjeva za građevinsku dozvolu je regulirano odredbom članka 108. ZOG-a i čini mi se da je tu sve prilično jasno. Ovlašteni arhitekti i drugi projektanti mogu sudjelovati u postupku kao stručni pomagači što znači da ne mogu zastupati stranku, ali joj mogu pružati stručnu pomoć. Prema važećim propisima, pravo na zastupanje stranaka u upravnom postupku imaju samo odvjetnici, tako da ne bih savjetovao projektantima da se prihvaćaju zastupanja iako u praksi to mnogi rade. Upravna tijela obično oko toga ne prave problem, ali nikad se ne zna tko bi mogao. Objektivno nema i neke velike potrebe za to jer je jedini posao koji investitor mora obaviti potpisati i podnijeti zahtjev, a sve drugo može obaviti projektant kao stručni pomagač. Zahtjev se može ili će se uskoro moći podnijeti i elektronskim putem preko sustava e-dozvola i u tom slučaju se upravna pristojba umanjuje za 15%, međutim samo ispunjavanje zahtjeva je vrlo obiman i stručan posao tako da zahtjeva angažman projektanta.

Kao što sam već spomenuo, sam upravni postupak je znatno skraćen i pojednostavljen. Upravno tijelo prvo provjerava jesu li uz zahtjev priloženi svi dokumenti i jesu li ti dokumenti uredni odnosno ispunjavaju li uvjete propisane zakonom. Tu mislim na odredbe članka 110. stavka 1. točke 1.-6. ZOG-a. Tek ako je to sve ispunjeno računa se da je zahtjev uredan i počinje teći rok za izdavanje građevinske dozvole. Nije propisano koliko taj dio prije pokretanja postupka traje niti koliko puta se projekti mogu vraćati na ispravke. Naravno, upravno tijelo bi trebalo paralelno provjeriti i ostale uvjete iz članka 110. jer nema smisla projekte vraćati na ispravke ukoliko nije, na primjer, donesen obvezatni UPU ili zemljište nije uređeno jer to niti investitor niti projektant ne mogu otkloniti, pa se u takvom slučaju zahtjev odmah odbija. Kad se projekti i prilozi uredi u postupku je još potrebno eventualno obaviti uviđaj koji više nije obvezatan te ovisi o procjeni voditelja postupka mora li ga obaviti u svrhu utvrđivanja nekih činjenica.

Osim toga potrebno je još dati mogućnost uvida u glavni projekt strankama u postupku, a to su uvijek JLS, vlasnik ili nositelj stvarnih prava na čestici zahvata i na susjednim česticama. To je regulirano odredbama članaka 116. - 119. ZOG-a i mislim da to ne treba puno pojašnjavati tim više što se odnosi na postupanje upravnih tijela, pa tu ima malo projektantskog posla, osim u ulozi stručnog pomagača koji će ponekad morati davati pojašnjenja strankama. Potrebno je uočiti da nije predviđena mogućnost da stranke unaprijed daju suglasnost i da se to priloži uz zahtjev, ali takva mogućnost se može prema općim propisima prihvatiti s tim da stranke moraju izričito izjaviti da su izvršile uvid u glavni projekt s naznakom oznake projekta i da ne žele da ih se više u postupku poziva na uvid. Još je jednostavnije dogovoriti s voditeljem postupka termin i stranke dovesti u ured da daju izjavu, međutim ove opcije imaju smisla samo ako to učine sve stranke jer se u suprotnom mora obaviti cijela procedura.

Uloga susjeda u postupcima ne bi trebala biti velika jer oni ne mogu utjecati na izdavanje ili neizdavanje dozvole, ali je u praksi to često drugačije. Naime, susjed ima pravo žalbe, što automatski odgađa izvršnost dozvole za nekoliko mjeseci. Ukoliko MGIPU odbije žalbu, još uvijek postoji mogućnost tužbe Upravnom sudu što može trajati nekoliko godina. Može se početi graditi i bez pravomoćne građevinske dozvole (pravomoćna dozvola je ona protiv koje više nema redovnih pravnih lijekova, znači ako je potvrdi i Upravni sud) temeljem izvršne građevinske dozvole (izvršna je ona koju je potvrdilo MGIPU, ali je uložena tužba Upravnom sudu), međutim na vlastiti rizik što investitora može dovesti u situaciju da izgradi građevinu, a da dozvola poslije nekoliko godina bude poništena i onda ispada da je gradio bez dozvole sa svim posljedicama koje nosi bespravna gradnja. Uz to, česta je situacija da bar prvi put MGIPU nađe neku pogrešku u postupku (to se uvijek može pogotovo u ovakvoj situaciji s propisima i planovima) pa vrati na ponovni postupak.

Uglavnom, to sve skupa može trajati nekoliko godina. U praksi dosta investitora u takvim situacijama pristaju na ucjene susjeda da bi spasili svoju investiciju jer im je puno veći gubitak odgoditi je na neodređeno vrijeme. Međutim, susjede ni u kom slučaju ne treba pokušati zaobići jer se tako može doći u još goru situaciju, a to je obnova postupka koju susjed ima pravo tražiti nakon što sazna da je dozvola izdana bez njegovog sudjelovanja, a to može biti kad je građevina odavno izgrađena i u uporabi.

Obnova postupka je nešto najgore što se može dogoditi jer u obnovi ne možete otkloniti nedostatke koje bi se mogli otkloniti u redovnom postupku povodom žalbe, nego se u slučaju utvrđivanja nekih nedostataka od strane MGIPU-a zahtjev odbija, te se opet događa situacija da je gotova građevina najednom bespravna. To izaziva nesagledive posljedice i takvih slučajeva je u mojoj praksi bilo nekoliko, a neki su tek sada riješeni legalizacijom. Ipak je puno lakše voditi pravne bitke dok su u pitanju samo papiri nego kad je građevina izgrađena tako da je bolje dovesti i kojeg susjeda viška nego nekoga preskočiti. Tu je često problem i doći do podataka o susjedima, kad na primjer otvorite

izvadak iz zemljišne knjige, a ono samo imena i prezimena bez adresa i OIB-a ili su ljudi umrli, nestali, odselili, tako da se i to može razvući.

Rok za izdavanje građevinske (i lokacijske) dozvole je 60 dana od dana uredno podnesenog zahtjeva. Znači, onda kad je uz zahtjev priloženo sve što treba i uređeno u skladu s člankom 110. stavkom 1. točkama 1. - 6. ZOG-a. Trošak je isključivo upravna pristojba propisana Tarifom Zakona o upravnim pristojbama i ne bi se smjeli naplaćivati dodatni troškovi, iako u praksi neka upravna tijela naplaćuju dodatno troškove uviđaja. Smatram da se oko toga jednostavno ne isplati natezati s njima jer se ne radi o velikim iznosima, iako nitko ne voli plaćati nešto što nije obvezan.

Građevinska dozvola vrijedi tri godine od dana pravomoćnosti i ne može se produživati. U tom roku se radovi moraju započeti, odnosno člankom 123. stavkom 2. ZOG-a je propisano kako se smatra da je investitor pristupio građenju od dana prijave početka građenja. Opet jedna jezična nepreciznost, pa nije jasno misli li se na dan prijave ili na dan kad je u prijavi navedeno da će radovi započeti, što je bitna razlika. Naime, prijava se podnosi najkasnije u roku osam dana prije početka građenja, ali ne znači da se ne može podnijeti i znatno ranije jer tu nema nikakvog ograničenja, pa bi teoretski netko mogao prijaviti da će početi s građenjem za nekoliko godina. No, o tome ćemo razmišljati tek za tri godine, a do tada će se razjasniti ili promijeniti.

Rokovi za dovršetak izgradnje zgrada su propisani odredbom članka 124. ZOG-a i teku opet od dana prijave početka građenja. Dovršetak se odnosi samo na vanjski izgled i uređenje građevne čestice, a dužina roka ovisi o skupini u koju zgrada pripada. Ti rokovi se ne mogu produžiti niti izmjena i /ili dopuna utječe na taj rok. Nepridržavanje rokova je kažnjivo i komunalni redar će prisiliti novčanim kaznama na dovršetak onog investitora koji to ne bude poštivao, međutim zbog toga ne prestaje važenje građevinske dozvole.

5. Odgovori na česta pitanja iz prakse

Kao što sam već spomenuo MGIPU je već odgovorilo na dosta pitanja i potrebno je pratiti njihove stranice. Ja ću ovdje istaknuti neka pitanja na koja još nisam primijetio odgovor te mogu samo reći kako upravno tijelo u kojem radim to trenutno provodi. U slučaju drugačijeg mišljenja MGIPU-a promijenit ćemo način rada. Mi smo u postupcima prisiljeni zauzeti neki stav s obzirom da moramo rješavati zahtjeve i ne možemo uvijek tražiti i čekati mišljenje MGIPU-a, tako da to nije ništa neuobičajeno pogotovo u situaciji kad su na snazi novi propisi.

Investitori i projektanti često postavljaju pitanje što u situacijama kad zahvat nije u skladu s prostornim planovima, može li se to izmijeniti, kako uopće postaviti u tom slučaju?

Normalan pristup svakoj investiciji bi bio prvo provjeriti mogućnost gradnje, a onda se upuštati u kupovinu zemljišta i daljnje troškove. Međutim, u našim uvjetima investitori često imaju zamisao i na silu je žele realizirati baš onako kako su zamislili i na mjestu koje njima odgovara. U takvim situacijama se treba obratiti JLS-u koja može udovoljiti investitoru te izmijeniti prostorni plan ukoliko to nije suprotno propisima i ukoliko tu nađe svoj interes. Pri tome investitor može i sam financirati takvu izmjenu i/ili dopunu plana. Taj proces izmjene može trajati dosta dugo, pogotovo ako se dozvoli da uz tu izmjenu idu i neke druge (naglašavam da po ZOPU-u više nema „ciljanih“ izmjena i dopuna plana). Što je opširniji sadržaj izmjena to proces dulje traje. Po nekim pozitivnim iskustvima neke JLS s našeg područja su uspjele izmijeniti svoje planove u vrlo kratkom roku od 3 - 4 mjeseca, a nekima za to treba i nekoliko godina.

Slična je situacija i s neuređenim zemljištem i obvezom donošenja UPU-a. Tu investitor može također financirati i jedno i drugo, međutim tu proces traje dulje jer je potrebno prvo izraditi i donijeti cijeli UPU, a onda ishoditi građevinsku dozvolu za prometnicu. U svakom slučaju treba se raspitati u JLS-u ima li na raspolaganju neko drugo zemljište pogodno za gradnju jer je često to jeftinije nego graditi na vlastitom zemljištu. JLS često daju vrlo velike olakšice i pogodnosti onima koji grade i gospodarskim zonama koje oni uređuju.

Kako se osigurati kad se dozvola izda na temelju izdane građevinske dozvole za prometnicu koja još ne postoji?

To iz zakona nije vidljivo, a postoji realna opasnost da građevinu završite, dok još nije izgrađena prometnica pa ni ostala infrastruktura. Ako se želite 100% osigurati preuzmite sami izgradnju prometnice, što zakon omogućava i JLS vam onda za to mora umanjiti komunalni doprinos. U slučaju da je investitor prometnice JLS pokušajte se osigurati ugovorom, međutim tu uvijek postoji mogućnost da se stvari zakompliciraju.

Kako legalizirati građevine odnosno ima li bespravno započeta gradnja utjecaja na izdavanje dozvola?

Novim zakonima legalizacija nije posebno regulirana niti je bespravno započeta gradnja od ikakvog utjecaja na sam postupak. Obzirom da se radi o upravnim postupcima u kojima se utvrđuju sve činjenice, vjerojatno će biti negdje konstatirano da je gradnja započeta, ali da to nije od utjecaja na postupak ishoda dozvole jer se ista izdaje prema projektima priloženim uz zahtjev.

Koliko i na koji način se bespravna gradnja može uklopiti u projekt može procijeniti samo projektant, a u procesu gradnje i na tehničkom pregledu taj dio nema nikakav poseban status već se tretira kao i preostali dio građevine što znači da se i za njega mora pripremiti sva dokumentacija koja je inače potrebna za novu građevinu. Međutim, tu se stvari mogu znatno zakomplicirati s ishodom potvrda glavnog projekta. Prema nekim posebnim propisima postoje određeni uvjeti koji se moraju ispuniti tijekom građenja, a koje je vrlo teško ispuniti naknadno.

Očigledan su primjer konzervatorski propisi prema kojima se prilikom izvođenja zemljanih radova na područjima arheoloških lokaliteta mora osigurati arheološki nadzor koji je nemoguće osigurati naknadno, nakon što su radovi već izvršeni, te je upitno na koji način Ministarstvo kulture to može riješiti.

Česta su pitanja o rekonstrukciji građevina. Naglašavam da se može rekonstruirati samo legalna građevina i da se u svakom postupku ishoda dozvola mora priložiti dokaz o legalnosti postojeće građevine, a to je isključivo akt na temelju kojeg je izgrađena ili akt o legalizaciji odnosno priznavanju legalnosti u posebnim slučajevima. Tu moram ponovo naglasiti da činjenica upisa u zemljišne knjige i katastar nije i nikad nije bila dokaz legalnosti.

Prilikom legalizacije rekonstruiranih građevina nije potrebno niti je moguće prethodno ishoditi uporabnu dozvolu kako bi se dokazala legalnost dijela građevine koji je bio legalan prije rekonstrukcije jer građevina na terenu ne odgovara stanju prema dozvoli, ali se onda u postupku ishoda građevinske dozvole dokazuje legalnost dijela građevine. Prilikom rekonstrukcije često propisi dozvoljavaju neka odstupanja od pravila koja vrijede za nove zgrade, a često je tako i u prostornim planovima, tako da o tome treba voditi računa, ali ako u propisu nema "olakšica" kod rekonstrukcije vrijede ista pravila kao za novu zgradu.

U čemu se najčešće očituje neusklađenost postojećih prostornih planova s novim propisima?

Na to pitanje je vrlo teško odgovoriti. Do sada sam uočio nekoliko situacija.

Prvo na što treba obratiti pažnju je gradnja izvan granica građevinskog područja koja je sad regulirana ZOPU-om što prije nije bio slučaj, pa će se dogoditi da odredbe plana dozvoljavaju nešto što ZOPU više ne dozvoljava. Već sam spomenuo obveze donošenja planova užih područja, najčešće UPU-a i DPU-a što zasigurno nije više usklađeno sa ZOPU-om. Terminologija se također može razlikovati, ali to je manji problem jer se treba samo "prevesti" u novu. Inače, u terminologiji vlada prilična zbrka počevši od naziva pojedinih namjena koje se u različitim trenucima i različitim propisima nazivaju raznim imenima, tako da tu treba dobro proučiti kamo svrstati pojedini zahvat. Trenutno s nazivima etaža nemamo problem jer zakonima nisu definirani, pa važe definicije iz planova, ali kad se to bude reguliralo podzakonskim aktom opet će biti problema. Osim toga svakako treba biti oprezan s građevinama za gospodarenje otpadom jer što se njih tiče važe posebna pravila po Zakonu o održivom gospodarenju otpadom ("NN" 94/13) koji regulira i primjenu postojećih planova na takve građevine.

Što se ne smatra etažom?

Vrlo često pitanje, naročito za potkrovlja, odnosno prostor između krova i zadnje stropne ploče. Zakonom to nikad nije bilo regulirano, a u nekim planovima postoje definicije, pa se toga treba držati. Ako planom to nije definirano, u okviru nadležnosti mog upravnog odjela ne smatramo etažom prostore svijetle visine do 2 m jer oni ne omogućavaju korištenje za neku namjenu, nego mogu biti samo tehnički prostori, ali to je samo tumačenje po logici koje nije utemeljeno na propisima. Nadamo se da će podzakonski akt koji to bude definirao voditi računa i o takvim prostorima. Problem je inače u tim definicijama što ih je većina prilagođena zgradama pravokutnog pravilnog tlocrta s dvostrešnim ili četverostrešnim krovom, a u praksi ima najmanje takvih situacija i s tim uvijek „zapnete“ čim je zgrada nepravilnog i razvedenog oblika. Apeliram na one koji će pripremiti taj propis da povedu računa i o tome.

Koje revizije trebaju po ZOG-u?

Prema odredbi članka 94. ZOG-a samo u odnosu na mehaničku otpornost i stabilnost. Slučajeve kad je kontrola potrebna propisuje *Pravilnik o kontroli projekata* ("NN" broj 32/14).

Postoji li projekt izvedenog stanja koji se često prilagao za potrebe tehničkog pregleda? To je u stvari bio izvedbeni projekt sa svim izmjenama i dopunama ovjeren od glavnog projektanta i revidenta (ako je to revident tražio izvješćem), koji je bio dio obvezatne dokumentacije na gradilištu temeljem odredbi članka 254. starog zakona, a koja se morala prilagati na tehničkom pregledu temeljem članka 261. starog zakona. Obzirom da te obveze više nema u odredbama članka 135. ZOG-a niti članka 139. ZOG-a, to više neće biti potrebno, ali samo za tehničke preglede koji se budu obavljali po građevinskim dozvolama izdanim temeljem odredbi ZOG-a jer za one izdane po ranije važećim propisima vrijede odredbe članka 177. ZOG-a tako da se građenje dovršava po propisima po kojima je izdana dozvola, a na tehničkom pregledu se utvrđuje usklađenost s tim propisima.

Mogu li se projekti predati u elektronskom obliku?

Primjena odredbi *Pravilnika o obveznom sadržaju idejnog projekta i Pravilnika o obveznom sadržaju i opremanju projekata građevina* koji to reguliraju je odgođena do 1. srpnja 2015. za postupke koje vodi MGIPU, a do 1. srpnja 2016. za ostale postupke.

6. Sažetak postupka ishoda građevinske dozvole u odnosu na projektanta

1. PRIPREMNE RADNJE

- 1.1. Provjera mogućnosti realizacije zahvata:
 - provjeriti relevantne prostorne planove, sve njihove izmjene i dopune, sve kartografske prikaze i odredbe za provođenje te njihovu usklađenost sa Zakonom i planovima više razine i šireg obuhvata
 - je li za područje zahvata i za vrstu zahvata propisana obveza donošenja UPU-a, a ako je, je li UPU donesen (ili drugi plan detaljnosti UPU-a)
 - provjera minimalne uređenosti zemljišta
 - provjera usklađenosti zahvata s posebnim propisima

2. POSTUPAK PRIJE PREDAJE ZAHTJEVA ZA GRAĐEVINSKU DOZVOLU

- 2.1. Provjera potrebnih akata za gradnju
- 2.2. Izrada glavnog projekta u skladu s prostornim planovima, ZOPU, ZOG, podzakonskim aktima i posebnim propisima
- 2.3. Po potrebi ishoda lokacijske informacije i/ili obavijesti iz članka 134. ZOPU-a
- 2.4. Ishoda potvrda glavnog projekta

3. ISHODENJE GRAĐEVINSKE DOZVOLE

- 3.1. Predaja zahtjeva sa svim potrebnim priložima
- 3.2. Po potrebi izmjena projekta prema zahtjevu nadležnog tijela
- 3.3. Sudjelovanje u upravnom postupku u svojstvu stručnog pomagača
- 3.4. Građevinska dozvola

7. Zaključak

Nadam se da sam barem djelomično uspio prenijeti vam svoja iskustva iz prakse. Možda će neke stvari biti razjašnjene, neki pravilnici doneseni i neke stvari drugačije protumačene do trenutka kad ovaj dokument dođe u vaše ruke tako da ga čitate uz dužan oprez. Nastojao sam biti što ažurniji i provjeriti propise i mišljenja MGIPU-a do trenutka dovršetka. Unaprijed se ispričavam ako sam nešto propustio. Kolegama projektantima savjetujem da se više uključe u postupke donošenja prostornih planova, a kolege urbaniste molim da se kod izrade planova pokušaju staviti u ulogu projektanta koji mora projektirati po tim planovima. Svima zajedno nam želim što više međusobne suradnje jer samo na taj način možemo preživjeti, a svim kolegama želim puno uspjeha u radu i što više investitora koji će ulagati u Republiku Hrvatsku.

Ranko Radunović, dipl. ing. arh.

Impresum:

Izdavanje građevinskih dozvola - iskustva iz upravnog postupka

nakladnik: Hrvatska komora arhitekata, Ul. grada Vukovara 271/2, 10 000 Zagreb

za nakladnika: Tomislav Ćurković

odgovorna urednica: Jasna Tucak

autor: Ranko Radunović

lektura: Gabrijela Kosović

korektura: Gabrijela Kosović

dizajn: Siniša Radić

Copyright ©Hrvatska komora arhitekata 2014.