

Novi Zakon o gradnji

Lino Fučić

Ključne riječi

Zakon o gradnji,
novine u Zakonu,
građenje,
građevinska dozvola,
jedinica lokalne
samouprave,

Key words

Building Law,
novelties in the Law,
construction,
building permit,
local authorities

Mots clés

Code de la construction,
nouveautés dans le Code,
construction,
permis de construire,
unité d'autogestion
locale

Ключевые слова

Закон о строительстве,
новизны в Законе,
строительство,
разрешение на
строительство,
местный орган
самоуправления

Schlüsselworte

Baugesetz,
Neuigkeiten im Gesetz,
Bauen,
Baugenehmigung,
Lokalbehördeinheit

L. Fučić

Stručni rad

Novi Zakon o gradnji

U uvodu su navedene osnovne novine koje donosi novi Zakon o gradnji. Objašnjavaju se: postupci koji prethode građenju građevine, novosti koje se tiču osoba vezanih za primjenu Zakona, pravo jedinica lokalne samouprave da sudjeluju kao stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole na odgovarajućem području, odredbe koje se odnose na osobe s invaliditetom i dr. Posebno su istaknute odredbe Zakona kojima se usklađuju hrvatski propisi s odgovarajućim propisima Europske unije.

L. Fučić

Professional paper

New Building Law

Main novelties introduced by the new Building Law are presented in the introduction. The following issues are treated in more detail: procedures to be carried out prior to construction, novelties relating to persons influenced by the application of the Law, right of local authorities to participate as parties in the procedure for issuance of building permits in a given area, provisions relating to handicapped persons, etc. A special emphasis is placed on provisions introduced to enable harmonization of Croatian regulations with the corresponding regulations applied in the European Union.

L. Fučić

Ouvrage professionnel

Nouveau Code de la construction

En introduction, on expose les principales nouveautés contenues dans le nouveau Code de la construction. On explique les procédures préalables à la construction d'un bâtiment, les nouveautés liées aux participants à la mise en œuvre du code, le droit des unités d'autogestion locale de participer en tant que parties à la procédure de délivrance du permis de construire dans certaines zones, les dispositions relatives aux personnes atteintes d'invalidité, etc. On souligne en particulier les dispositions du code par lesquelles les règlements croates sont mis en conformité avec les règlements respectifs de l'Union européenne

Л. Фучич

Отраслевая работа

Новый закон о строительстве

В введении приведены основные новизны, которые устанавливает новый Закон о строительстве. Объясняется следующее: фазы, предшествующие строительству объекта, новизны, касающиеся лиц, связанных с применением Закона, право местных органов самоуправления принимать участие как представителей в процессе выдачи разрешения на строительство на соответствующей территории, постановления, относящиеся к особам с инвалидностью и др. Особо подчеркнуты постановления Закона, которыми согласовываются хорватские нормы с соответствующими правилами Европейской Унии.

L. Fučić

Fachbericht

Das neue Baugesetz

In der Einleitung sind die Neuigkeiten angeführt die das neue Baugesetz enthält. Man erläutert die Verfahren die dem Bau eines Bauwerks vorhergehen, die Neuigkeiten betreffend die Personen die mit der Anwendung des Gesetzes verbunden sind, die Berechtigung der Lokalbehördeeinheiten als Partei im Verfahren der Ausgabe der Baugenehmigung im entsprechenden Bereich teilzunehmen, Verordnungen die invalide Personen betreffen u.a. Besonders sind die gesetzlichen Verordnungen hervorgehoben mit denen die kroatischen Vorschriften mit den entsprechenden Vorschriften der EU in Einklang gebracht werden.

Autor: **Lino Fučić**, dipl. ing. građ., pomoćnik ministra u Upravi za graditeljstvo Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva Ul. Republike Austrije 20, Zagreb

1 Uvod

Na posljednjoj sjednici Hrvatskog sabora u prošlom sazivu održanoj 17. listopada 2003. donesen je novi Zakon o gradnji s odgodom primjene do 1. siječnja 2004. godine. Iako su se s tekstom Zakona čitatelji već sigurno upoznali putem Narodnih novina ili web stranice Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja, ovim će se članom ukazati na određene novosti i promjene osobito zanimljivima čitateljima *Građevinara*.

Osnovna namjera promjena koje su unesene u novi Zakon o gradnji jest smanjiti trajanje postupaka (koje uređuje ovaj Zakon) koji prethode građenju građevine na mjeru koja u prihvatljivim vremenskim okvirima osigurava usklađivanja svih interesa koji se javljaju pri gradnji s obvezom i pravom investitora da gradi u skladu s propisima.

Drugo što je bitno drugačije uređeno novim Zakonom u odnosu prema postojećim jest podizanje razine profesionalnosti svih osoba koje su uključene u gradnju, u što svakako treba ubrojiti i njihovo permanentno obrazovanje (usavršavanje i unapređivanje znanja) te s tim u vezi promjene u načinu polaganja stručnog ispita.

Posebna pozornost u novom Zakonu posvećena je i detaljnom uređivanju dokazivanja uporabljivosti građevnih proizvoda, što je nužno za usklađivanje hrvatskoga tehničkog zakonodavstva s pravnom stečevinom (*acquis communautaire*) Europske unije, a kao i do sada, Zakon uređuje i osnovne tehničke i druge parametre građevine, njezino projektiranje, građenje i održavanje.

2 Postupci koji prethode građenju građevine

Analizom postupka izdavanja građevinske dozvole prema Zakonu o gradnji iz 1999. (koji ostaje na snazi do konca godine) uočeno je da na njihovu duljinu nepovoljno utječu:

- drugi propisi kojima je uređeno izdavanje različitih suglasnosti, mišljenja i sl.
- stanje (ne)sređenosti zemljišnih knjiga
- Zakon o općem upravnom postupku
- male razlike u postupcima u odnosu na složenost građevine odnosno složenost zahvata, čime je otvorena velika mogućnost različitog interpretiranja zakonskih odredaba.

Novim Zakonom o gradnji uvedena su neka rješenja kojima se smanjuje ili poništava opisani nepovoljni utjecaj.

- Utjecaj drugih propisa umanjeno je na sljedeći način:
 - za izdavanje potvrde o usklađenosti glavnog projekta s posebnim propisom (pri čemu se isključuje mogućnost izdavanja suglasnosti ili zasebnih

dozvola, postupak usklađivanja drugih zakona je u tijeku, a za preostale je određen rok od godine dana za usklađivanje) određen je rok od najviše 30 dana od podnošenja urednog zahtjeva,

- nakon roka od 30 dana (a da tijelo koje izdaje potvrdu ne odbije izdati potvrdu) moguće je ishoditi građevinsku dozvolu kao da je potvrda izdana (postojeći Zakon to ne dopušta).
- Problem nesređenosti zemljišnih knjiga bilo je moguće umanjiti u dijelu koji se odnosi na prava vlasnika susjednog zemljišta kao stranaka u postupku tako što je:
 - njihovo pozivanje riješeno na način da se javni poziv ostavlja na budućem gradilištu ili građevini o čemu se strankama dostavlja odgovarajuća obavijest poštom (u slučaju većeg broja poziv se dostavlja objavom u novinama)
 - tijelo koje vodi postupak ne istražuje tko je stranaka, već su vlasnici čestica oko gradilišta za koje se izdaje građevinska dozvola dužni dokazati svoje pravo da sudjeluju u postupku.
- Supsidijarna primjena Zakona o općem upravnom postupku, koja u velikoj mjeri ne odgovara brzom i djelotvornom izdavanju kompleksnoga upravnog akta kao što je građevinska dozvola, smanjena je zasebnim propisivanjem:
 - načina pozivanja stranaka (prethodno opisano), a za stranke koje se ne jave na javni poziv za sudjelovanje u postupku nije predviđena mogućnost obnove postupka
 - skraćivanjem roka za mogućnost ukidanja građevinske dozvole po pravu nadzora s dvije na jednu godinu, a poništenje po pravu nadzora više nije moguće (povećana pravna sigurnost investitora)
 - načina dostavljanja pismena građevinske inspekcije koji je također ubrzan u odnosu na proceduru propisanu Zakonom o općem upravnom postupku.
- Uvažavajući da na potrebne radnje koje se moraju obaviti pri izdavanju građevinske dozvole i dokumente koji se moraju priložiti uvelike utječe složenost građevine odnosno zahvata za koji se dozvola izdaje, novim se Zakonom o gradnji razlikuju:
 - postupak za izdavanje građevinske dozvole za građevinu uobičajene složenosti (cjelokupni postupak izdavanja građevinske dozvole) od postupka propisanog za jednostavne građevine (predviđeno je samo potvrđivanje jednostavnoga glavnog projekta umjesto dosadašnje lokacijske dozvole s pravom građenja) – postupak ne uključuje pozivi

vanje stranaka pa tako ni njihovo pravo na žalbu, a za određeni broj građevina i radova gradnja je dopuštena izravno Zakonom

- postupak izdavanja građevinske dozvole za novu građevinu od postupka izdavanja izmjene i/ili dopune građevinske dozvole – prilažu se samo potvrde koje proizlaze iz naravi izmjene ili dopune, a projekt će odgovarajućim pravilnikom biti ograničen na dijelove zahvaćene izmjenom
- složenost glavnog projekta koji je potrebno priložiti zahtjevu (prilaže se samo građevinski i arhitektonski projekt te jednostavni projekt instalacija za obiteljsku kuću odnosno građevinski te eventualno arhitektonski i jednostavni projekt instalacija za jednostavnu građevinu)
- postupak u kojem se izdaje samo potvrda za glavni projekt i koji ne uključuje pozivanje stranaka pa tako niti njihovo pravo na žalbu za adaptacije (to je novi pojam koji označava slučaj zahvata na uporabljivoj građevini kojim se ne mijenja način ispunjavanja lokacijskih uvjeta pri čemu je izmjena građevine unutar postojećih gabarita najčešći slučaj), a osim toga:
- povećava se broj jednostavnih građevina odnosno radova koji se mogu izvoditi bez građevinske dozvole (ili dosadašnje lokacijske dozvole s pravom gradnje); definiranjem jednostavne građevine otvorena je mogućnost povećanja tog broja putem posebnog pravilnika; značajno je da je u većem broju slučajeva pravo na takvu gradnju povezano s legalitetom ostalih građevina na istoj građevnoj čestici čime se nastoji podići građevna stega
- preciznije se propisuju određeni dijelovi postupka ovisno o složenosti građevine odnosno o složenosti zahvata čime se smanjuje mogućnost interpretacije odredaba što pridonosi jasnoći i brzini postupaka.

3 Novosti koje se tiču osoba profesionalno vezanih za primjenu Zakona

Povedena rasprava s osobama profesionalno vezanima uz primjenu Zakona o gradnji te udrugama takvih osoba, dovela je do zaključka da se izrazito osjeća manjak profesionalnog pristupa poslovima u graditeljstvu, profesionalne etike i sigurnosti koju ona pruža. To se posebno odnosi na osobe registrirane za izvođenje građevina i na osobe koje izrađuju različite elaborate ili provode ispitivanja na gradilištima. Nadalje, zaključeno je i da nagli razvitak građevne tehnike i tehničkog zakonodavstva, naročito u svjetlu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, zahtijeva od pojedinaca rad kojih je vezan za Zakon o gradnji stalno upotpunjanje i usavršavanje znanja.

Stoga je novim Zakonom o gradnji prije svega ukinuto pravo na samogradnju, osim na područjima posebne državne skrbi, čime je značajno povećana mogućnost legalnog rada građevinskih obrtnika. Potom, za sve izvođače koji izvođe radove na građevinama složenijima od obiteljske kuće propisana je obveza zadovoljavanja određenih uvjeta i u skladu s time pribavljanja suglasnosti Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja.

Ista obveza propisana je i za sve osobe registrirane za poslove projektiranja i stručnog nadzora, osobe registrirane za obavljanje poslova ispitivanja u graditeljstvu te za osobe koje obavljaju određene poslove vezane za dokazivanje sukladnosti građevnih proizvoda.

Navedene suglasnosti izdavat će se na temelju mišljenja stručnih povjerenstava u kojima sudjeluju predstavnici odgovarajućih strukovnih grupacija.

Zatim, što se tiče pojedinaca koji obavljaju pojedine poslove u gradnji, proširen je krug osoba koje su dužne položiti stručni ispit, a na poticaj Hrvatskog saveza građevinskih inženjera uvedena je i obveza stručnog usavršavanja te ponovnog provjeravanja znanja sadržaja stručnog ispita u ciklusu od četiri godine.

Razradu te obveze Zakon prepušta odgovarajućem pravilniku. Razmišljanja vezana za izradu novog Pravilnika o polaganju stručnog ispita za obavljanje poslova u graditeljstvu idu u pravcu da povežu te dvije obveze, tj. da se stručno usavršavanje pojedinca putem verificiranih programa buduće, te da prikupljanje odgovarajućeg broja bodova tijekom četiriju godina bude ekvivalent ponovnom provjeravanju znanja sadržaja stručnog ispita. Naravno, bodovalo bi se i drugo stručno i/ili znanstveno usavršavanje (stjecanje višeg akademskog ili znanstvenog stupnja), prenošenje znanja, sudjelovanje u izradi i/ili primjeni građevno-tehničke regulative i sl.

Sve to, uključujući i novost da je prvi put propisana i stručna sprema osoba koje rade na poslovima izdavanja građevinskih i uporabnih dozvola, te da je propisana i njihova odgovornost u slučaju nepoštivanja odredaba Zakona, moralo bi dovesti do poboljšanja profesionalne discipline osoba koje sudjeluju u gradnji.

4 O još nekim novostima u Zakonu

Od drugih novosti koje su uređene Zakonom o gradnji ističu se:

- Pravo jedinice lokalne samouprave na čijem se području gradi da sudjeluje kao stranka u postupku izdavanja građevinske dozvole:
 - jedinici lokalne samouprave koja je nadležna za donošenje dokumenta prostornog uređenja omo-

gućeno je da putem svojeg predstavnika u postupku građevinske dozvole provjeri je li namjeravana gradnja usklađena s tim dokumentom; moglo bi se prigovoriti da to produljuje izdavanje građevinske dozvole, no to stoji samo uvjetno – budući da su i druge osobe stranke u postupku, mogućnost izjavljivanja žalbe odnosno tužbe uvijek postoji bez obzira sudjeluje li jedinica lokalne samouprave u postupku ili ne.

- Skup odredaba koje se odnose na osobe s invaliditetom značajno je promijenjen i poboljšana u odnosu na sadašnji Zakon:
 - uvedena je obveza gradnje pristupačnih javnih i poslovnih te stambenih i stambeno-poslovnih građevina, uključivo prilagodljivih stanova; uvjet pristupačnosti ravnopravan je bitnim zahtjevima za građevinu koje određuje relevantna Direktiva EU
 - za rekonstrukciju kojom se građevina prilagođava osobi visokog stupnja invaliditeta nije potrebna građevinska dozvola, već samo potvrda glavnog projekta (postupak ne uključuje pozivanje stranaka pa tako niti njihovo pravo na žalbu)
 - sve izmjene građevine sa svrhom prilagodbe osobama s invaliditetom kojima se ne mijenja način ispunjavanja lokacijskih uvjeta i/ili način zadovoljavanja bitnih zahtjeva za građevinu mogu se izvoditi bez građevinske dozvole
 - nepridržavanje odredaba o pristupačnosti građevina izrijekom je navedeno kao prekršaj.

5 Usklađivanje s pravnim naslijeđem Europske unije

Usuglašavanja hrvatskog pravnog sustava s pravnom stečevinom (*acquis communautaire*) Europske unije koji se uređuje Zakonom o gradnji, odnosi se na preuzimanje Direktive o građevnim proizvodima. Kako Direktiva o građevnim proizvodima sadrži neke specifičnosti koje su propisane samo za građevne proizvode i ne nalaze se niti u jednoj drugoj direktivi Novog pristupa, bilo je nužno u Zakon o gradnji ugraditi te specifične odredbe. U dijelu u kojem to nije bilo potrebno, Zakon se oslanja na ostale zakone koji su također doneseni, ponajprije Zakon o akreditaciji i Zakon o normizaciji.

- U skladu s time, područje dokazivanja uporabljivosti građevnih proizvoda tako je uređeno:
 - da korespondira dokazivanju uporabljivosti građevnih proizvoda u Europskoj uniji te time otvara mogućnost potpisivanja sporazuma o slobodnom prometu građevnih proizvoda, nakon što sustav bude potpuno uspostavljen
 - da bez obzira na dan potpisivanja ugovora o pristupanju Europskoj uniji uređuje područje upora-

bljivosti građevnih proizvoda na nov i moderan način te time osigurava napuštanje zastarjelih tehničkih normativa i standarda preuzetih od bivše državne tvorevine.

- Za razdoblje tranzicije, Zakon sadrži i odredbe koje omogućuju fleksibilan prijelaz domaće industrije građevnih proizvoda i djelatnosti kontrole kvalitete proizvoda u nov sustav dokazivanja sukladnosti proizvoda.

6 Zaključak

U ovom su članku navedene i djelomično obrazložene novosti koje se nalaze u novom Zakonu o gradnji koje prijašnji zakon nije sadržavao ili je ta pitanja drugačije rješavao.

Može se reći da Zakon o gradnji predstavlja tekst što odgovara prilikama koje trenutno vladaju u Republici Hrvatskoj u odnosu na rad zainteresiranih strana u području gradnje te na primjeren način uravnoteženo usklađuje:

- zahtjeve za uređivanjem područja gradnje građevina s aspekata ispunjavanja javnog interesa
- uvjete za pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji te
- druge interese.

Ovdje treba istaknuti da je donošenje novog Zakona o gradnji tek početak promjena koje je potrebno učiniti da bi postupci koji prethode građenju građevina doista bili kraći i djelotvorniji. Tek će se donošenjem novog Zakona o prostornom uređenju te izmjenom svih propisa kojima je uređeno izdavanje suglasnosti i mišljenja na glavni projekt (određen je rok od godine dana), te kasnijim sređivanjem zemljišnih knjiga, postići puni učinak promjena koje donosi novi Zakon o gradnji.

Od Zakona o gradnji očekuje se i realizacija sve izražene potrebe da se međusobne odnose i rad osoba koje sudjeluju u gradnji građevine te rad pojedinaca dovede na višu profesionalnu razinu. Poticaji koje je iskazala ponajprije graditeljska struka tijekom izrade Zakona - za uvođenjem nekih novina u smislu ispunjavanja uvjeta za fizičke i pravne osobe registrirane za određene poslove gradnje i za uvođenjem obveze stalnoga profesionalnog usavršavanja pojedinaca i periodične provjere tog usavršavanja - daju naslutiti da je sazrela svijest o toj potrebi.

Valja istaknuti da su novim Zakonom o gradnji značenje uloga struke povećani. Na njoj je sada da, koristeći se mehanizmima Zakona o gradnji te partnerskim odnosom državnih tijela i privatnog poduzetništva koji su se povoljno razvijali tijekom izrade Zakona, postigne standarde profesionalnog i poslovnog ponašanja nužne za siguran nastup na zajedničko Europsko tržište.