

tekst

Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja

– NACRT

**PRIJEDLOG
ZAKONA O IZMJENAMA ZAKONA O PROSTORNOM UREĐENJU I
GRADNJI S KONAČNIM PRIJEDLOGOM ZAKONA**

Zagreb, ožujak 2012.

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u članku 2. stavku 4. podstavku 1. Ustava Republike Hrvatske.

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

Ocjena stanja

Važeći Zakon o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, br. 76/07, 38/09, 55/11 i 90/11) stupio je na snagu 1. listopada 2007. godine. Ovim se Zakonom uređuje sustav prostornog uređenja i gradnje kojim se ostvaruju pretpostavke za unapređenje gospodarskih, društvenih, prirodnih, kulturnih i ekoloških polazišta održivog razvitka u prostoru Republike Hrvatske kao osobito vrijednom i ograničenom nacionalnom dobru na načelu integralnog pristupa prostornom planiranju.

Zakon o prostornom uređenju i gradnji mijenjan i dopunjavan je do sada tri puta. Treća izmjena i dopuna 2011. godine donesena je, uz ostalo, radi omogućavanja njegove učinkovitije provedbe i otklanjanja određenih nedostataka Zakona uočenih tijekom njegove primjene. U tom smislu u svrhu afirmacije načela potpunosti i istinitosti podataka u zemljišnim knjigama i načela povjerenja u zemljišne knjige uvedeno je stavljanje zabilježbe u zemljišnim knjigama akta na temelju kojega se građevina smije rabiti i (oborive) predmjeve da se građevina koja je upisana bez takve zabilježbe smatra građevinom izgrađenom bez akta na temelju kojega se može pristupiti građenju, odnosno bez akta za uporabu, s time da se odgovarajućim aktom za građenje, odnosno za uporabu, ako je to u pravnom prometu ili kakvom postupku potrebno, može dokazati suprotno. Istovremeno, Zakonom o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama („Narodne novine“, br. 90/11), koji je donesen kada i treće izmjene i dopune Zakona o prostornom uređenju i gradnji, u svrhu suzbijanja nezakonitog građenja i poticanja na ozakonjenje zgrada zabranjeno je otuđivanje nezakonito izgrađenih zgrada i zemljišta na kojima su izgrađene takve zgrade te je zabranjeno provođenje u zemljišnim knjigama ugovora o otuđenju takvih zgrada i/ili zemljišta.

U praćenju provedbe spomenutih Zakona uočeno je da zbog nerazumijevanja spomenute oborive predmjeve od strane pojedinih zemljišnoknjižnih sudova, kao i zbog nedovoljne normiranosti spomenute zabrane otuđenja zgrada i zemljišta dolazi do primjene zabrane otuđenja na sve zgrade koje u zemljišnoj knjizi nemaju zabilježbu akta na temelju kojega se građevina smije rabiti, umjesto samo na zgrade koje su izgrađene bez akta za građenje kako je to propisano člankom 22. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. Takvo neujednačeno tumačenje i primjena navedenih instituta od strane različitih zemljišnoknjižnih sudova dovodi do pravne nesigurnosti u pravnom prometu nekretnina i nastavno do smanjenja prometa istima, a što ima negativne posljedice na gospodarska kretanja i investicije u graditeljstvu.

U svrhu otklanjanja tih posljedica Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva putem Ministarstva pravosuđa dalo je svim zemljišnoknjižnim sudovima odgovarajuće objašnjenje navedenih instituta koje, međutim, nije u potpunosti, odnosno u zadovoljavajućoj mjeri otklonilo iste. Osim toga, pristupilo se je izradi Nacrta prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama u okviru kojih će se, uz sva druga pitanja, razmotriti učinak i svrsishodnost spomenute zabrane otuđenja. Obzirom na značaj i prirodu ovakvog stanja stvari, kao i uzimajući u obzir uobičajeno vrijeme potrebno za ustaljivanje i ujednačavanje sudske prakse, cijeni se da štetne posljedice takvog stanja sudionici u pravnom prometu nekretninama ne mogu učinkovito

otkloniti i ostvariti, odnosno zaštititi svoja prava redovnim pravnim putem tj. poduzimanjem pravnih lijekova. Također, uzimajući u obzir vrijeme potrebno za izradu i donošenje cjelovitih izmjena i dopuna Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama štetne posljedice takvog stanja nije moguće dovoljno brzo otkloniti niti donošenjem tog Zakona.

Nadalje, u praćenju provedbe Zakona o prostornom uređenju i gradnji uočeno je da obveza dostavljanja lokacijskih dozvola, rješenja o uvjetima građenja i potvrda glavnih projekata urbanističkoj, odnosno građevinskoj inspekciji predstavlja nepotrebno opterećenje upravnih tijela koja iste izdaju, odnosno donose, te da dostava istih, obzirom na organizaciju rada i kapacitete spomenutih inspekcija, nema i ne može imati pozitivni učinak na nadziranje zakonitosti rada upravnih tijela. Također, uočeno je da je smanjenjem broja članova Savjeta prostornog uređenja Države s 9 na 7 moguće ostvariti uštedu u državnom proračunu, a da pri tome ne bude dovedena u pitanje kvaliteta rada Savjeta.

Slijedom izloženog, a u svrhu otklanjanja uočenih problema i njihovih posljedica predlaže se donošenje predmetnog Zakona.

Osnovna pitanja koja se uređuju ovim Zakonom

Predloženim Zakonom uređuju se:

- brisanje odredbi Zakona o prostornom uređenju i gradnji kojima je propisana oboriva predmjeva prema kojoj se građevina koja je upisana bez zabilježbe o aktu na temelju kojega se smije rabiti smatra građevinom izgrađenom bez akta na temelju kojega se može pristupiti građenju, odnosno bez akta za uporabu,
- brisanje odredbi Zakona o prostornom uređenju i gradnji kojima je propisana obveza upravnih tijela da urbanističkoj i građevinskoj inspekciji dostavljaju lokacijske dozvole, rješenja o uvjetima građenja i potvrde glavnih projekata,
- smanjenje broja članova Savjeta prostornog uređenja Države.

Posljedice koje će donošenjem zakona proisteći

Donošenjem predloženog Zakona otklonit će se mogućnost primjene zabrane otuđenja propisane člankom 22. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama od strane pojedinih zemljišnoknjižnih sudova na zgrade na koje se ta zabrana ne odnosi tj. na zgrade izgrađene na temelju akta za građenje za koje u zemljišnoj knjizi nije stavljena zabilježba akta na temelju kojega se građevina smije rabiti. Time će se otkloniti i negativne posljedice takve primjene zakona na pravni promet nekretnina i s tim u vezi negativne posljedice na gospodarska kretanja i investicije u graditeljstvu. Pri tome se očekuje da donošenje predloženog Zakona neće negativno utjecati na afirmaciju načela potpunosti i istinitosti podataka u zemljišnim knjigama i načela povjerenja u zemljišne knjige koja se postiže uvedenim stavljanjem zabilježbe u zemljišnim knjigama akta na temelju kojega se građevina smije rabiti.

Također, donošenjem predloženog Zakona upravna tijela nadležna za poslove prostornog uređenja i gradnje osloboditi suvišnog posla, te će se smanjiti sredstva potrebna za rad Savjeta prostornog uređenja Države.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provođenje ovoga Zakona nije potrebno osigurati sredstva u Državnom proračunu.

IV. RAZLOZI ZBOG KOJIH SE PREDLAŽE DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Sukladno odredbi članka 159. stavka 1. Poslovnika Hrvatskog sabora ("Narodne novine", broj 6/02 - proć.tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 69/07 - Odluka USRH, 39/08 i 86/08) predlaže se donošenje predmetnog Zakona po hitnom postupku. Naime, donošenjem ovoga Zakona po hitnom postupku osigurat će se, kako je to gore navedeno, otklanjanje uzroka negativnih posljedice na gospodarska kretanja i investicije u graditeljstvu, a za koje se cijeni da bi mogle dovesti do većih posljedica u gospodarstvu.

V. KONAČNI PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA ZAKONA O PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI

Članak 1.

U Zakonu o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine", broj 76/07, 38/09, 55/11 i 90/11) u članku 27. stavku 2. broj: „9“ zamjenjuje se brojem: „7“.

Članak 2.

U članku 114. stavku 1. podstavku 3. na kraju podstavka umjesto zareza stavlja se točka, a podstavak 4. briše se.

Članak 3.

U članku 221. stavku 1. podstavku 3. na kraju podstavka umjesto zareza stavlja se točka, a podstavak 4. briše se.

Članak 4.

U članku 226. stavku 10. riječi: „i građevinskoj inspekciji“ brišu se.

Članak 5.

U članku 268.a stavku 1. brojčana oznaka stavka: „(1)“ briše se.

Stavak 2. briše se.

Članak 6.

U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine", broj 90/11) u članku 116. stavak 3. briše se.

Dosadašnji stavci 4. i 5. postaju stavci 3. i 4.

Članak 7.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u „Narodnim novinama“.

O b r a z l o ž e n j e

Uz članak 1.

Odredbom ovoga članka, u svrhu smanjenja troškova rad Savjeta prostornog uređenja Države, smanjuje se broj njegovih članova s 9 na 7.

Uz članak 2.

Odredbom ovoga članka briše se obveza upravnog tijela nadležnog za poslove prostornog uređenja i gradnje da urbanističkoj inspekciji dostavlja lokacijske dozvole koje izdaje.

Uz članak 3.

Odredbom ovoga članka briše se obveza upravnog tijela nadležnog za poslove prostornog uređenja i gradnje da građevinskoj inspekciji dostavlja rješenja o uvjetima građenja koja donosi.

Uz članak 4.

Odredbom ovoga članka briše se obveza upravnog tijela nadležnog za poslove prostornog uređenja i gradnje da građevinskoj inspekciji dostavlja potvrde glavnog projekta koje izdaje.

Uz članak 5.

Odredbom ovoga članka briše se odredba članka 268.a stavka 2. Zakona o prostornom uređenju i gradnji kojom je propisano da se građevina upisana u zemljišnoj knjizi bez zabilježbe o aktu za uporabu građevine, odnosno potvrde nadležnoga upravnog tijela da se za uporabu građevine ne izdaje akt za uporabu, smatra građevinom izgrađenom bez akta na temelju kojega se može pristupiti građenju građevine i bez akta za uporabu iste, a tko tvrdi suprotno, da to treba dokazati.

Brisanjem ove odredbe otklanja se mogućnost primjene odredbe članka 22. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, kojom je propisana zabrana otuđenja nezakonito izgrađenih zgrada i zemljišta na kojima su izgrađene takve zgrade te provođenja u zemljišnim knjigama ugovora o otuđenju takvih zgrada i/ili zemljišta, na zgrade i zemljišta na koje se ista ne odnosi, tj. na zgrade izgrađene na temelju akta za građenje za koje u zemljišnoj knjizi nije stavljena zabilježba akta na temelju kojega se građevina smije rabiti. Na taj se način otklanja mogućnost zauzimanja pogrešnog stajališta prema kojemu je zabilježba akta na temelju kojega se građevina smije rabiti u zemljišnoj knjizi uvjet za provođenje u zemljišnim knjigama ugovora o otuđenju svake zgrade i zemljišta na kojemu je izgrađena zgrada. Dakle, nakon brisanja predmetne odredbe u zemljišnim knjigama se prema propisima koji uređuju prostorno uređenje i graditeljstvo nedvojbeno može provesti ugovor o otuđenju svake zgrade izgrađene na temelju akta za građenje, ozakonjene zgrade i zgrade koja je izjednačena sa zgradom izgrađenom na temelju akta za građenje, a za što jedini dokaz nije spomenuta zabilježba akta na temelju kojega se građevina smije rabiti, nego i svaki od navedenih akata ili akt za uporabu građevine, ako je to potrebno dokazivati. Naime, ovo dokazivanje nije potrebno za zgrade upisane u zemljišne knjige do 20. studenog 1992. jer su se iste do tog

datuma upisivale samo ako su imale uporabnu dozvolu, niti za zgrade upisane od 1. listopada 2007. jer se iste upisuju samo ako imaju akt za uporabu. Također, dokazivanje ove činjenice nije potrebno niti za zgrade koje su u zemljišnim knjigama upisane između 27. svibnja 1995. i 30. rujna 2007. bez zabilježbe da građevinska i uporabna dozvola nisu priložene.

Istovremeno, brisanjem ove odredbe, valja istaknuti, ne utječe se bitno na afirmaciju načela potpunosti i istinitosti podataka u zemljišnim knjigama i načela povjerenja u zemljišne knjige zbog kojih je odredbom članka 268.a stavka 1. Zakona o prostornom uređenju i gradnji uvedeno stavljanje zabilježbe u zemljišnim knjigama akta na temelju kojega se građevina smije rabiti.

Uz članak 6.

Odredbom ovoga članka briše se odredba članka 116. stavka 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji ("Narodne novine", broj 90/11) kojom je propisan isti sadržaj kao i odredbom članka 268.a stavka 2. Zakona o prostornom uređenju i gradnji koja se briše odredbom članka 4. predloženog Zakona, a koja se odnosi na građevine koje su u zemljišne knjige upisane do stupanja na snagu navedenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji.

Uz članak 7.

Ovom se odredbom, sukladno odredbi članka 90. Ustava Republike Hrvatske, određuje objava i dan stupanja na snagu Zakona.

VI: TEKST ODREDBI VAŽEĆEG ZAKONA O PROSTORNOM UREĐENJU I GRADNJI KOJE SE MIJENJAJU

Savjet prostornog uređenja

Članak 27.

(1) U cilju osiguravanja uvjeta za ravnomjerniji prostorni razvoj Države, te stručne i znanstvene utemeljenosti dokumenata prostornog uređenja i drugih dokumenata u području prostornog uređenja, Vlada osniva Savjet prostornog uređenja Države (u daljnjem tekstu: Savjet).

(2) Savjet ima 9 članova uključujući i predsjednika Savjeta.

(3) Članove i predsjednika Savjeta imenuje Vlada iz redova znanstvenih, stručnih, javnih i drugih djelatnika te predstavnika središnjih tijela državne uprave nadležnih za pojedina područja od utjecaja na prostorno uređenje.

(4) Savjet daje mišljenja, prijedloge i ocjene o prijedlozima dokumenata prostornog uređenja i drugih dokumenata određenih ovim Zakonom državne i područne (regionalne) razine, preporuke o pojedinim pitanjima iz područja prostornog uređenja, te obavlja i druge poslove određene u skladu s ovim Zakonom.

(5) Savjet donosi poslovnik o svom radu.

(6) Članovima Savjeta pripada naknada za rad u Savjetu koju odredi ministar.

(7) Sredstva za rad savjeta osiguravaju se u državnom proračunu.

(8) Stručne i administrativne poslove za Savjet obavlja Ministarstvo.

Članak 114.

(1) Lokacijska dozvola, odnosno rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanje lokacijske dozvole dostavlja se:

- podnositelju zahtjeva s idejnim projektom,
- strankama koje su se odazvale pozivu nadležnog upravnog tijela za uvid bez idejnog projekta,
- strankama koje se nisu odazvale pozivu za uvid izlaganjem na oglasnoj ploči Ministarstva, odnosno nadležnog upravnog tijela u trajanju od osam dana,
- urbanističkoj inspekciji bez idejnog projekta.

(2) U slučaju dostave iz stavka 1. **podstavka 3.¹** ovoga članka prvi dan roka za izjavljivanje žalbe je prvi dan izlaganja dozvole, odnosno rješenja na oglasnoj ploči.

(3) Stranka koja se nije odazvala pozivu za uvid ne može zbog toga tražiti obnovu postupka.

Članak 221.

(1) Rješenje o uvjetima građenja odnosno rješenje o odbijanju zahtjeva za njegovo izdavanje dostavlja se:

- investitoru s idejnim projektom,
- stranci koja se odazvala pozivu nadležnoga upravnog tijela za uvid bez idejnog projekta,
- stranci koja se nije odazvala pozivu tijela za uvid izlaganjem na oglasnoj ploči nadležnoga upravnog tijela u trajanju od osam dana,
- građevinskoj inspekciji bez idejnog projekta.

¹ Boldani dio izmijenjen je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, br. 90/11).

(2) U slučaju dostave iz stavka 1. podstavka 3. ovoga članka, prvi dan roka za izjavljivanje žalbe je prvi dan izlaganja rješenja na oglasnoj ploči.

(3) Osoba koje se nije odazvala pozivu za uvid ne može zbog toga tražiti obnovu postupka.

Članak 226.

(1) Ako su ispunjeni propisani uvjeti ovim Zakonom te ako je investitor dostavio dokaz o uplaćenom komunalnom i vodnom doprinosu, odnosno prvom obroku doprinosa u slučaju obročne otplate istog i o uplaćenju građevinskoj pristojbi, nadležno upravno tijelo dužno je izdati potvrdu glavnog projekta, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije.

(2) U svrhu donošenja rješenja o doprinosu iz stavka 1. ovoga članka nadležno upravno tijelo, nakon što je utvrdilo da su ispunjeni ostali uvjeti propisani za izdavanje potvrde glavnog projekta, dostavlja tijelima nadležnim za njihovo donošenje podatke potrebne za donošenje tih rješenja.

(3) Tijelo nadležno za donošenje rješenja o doprinosu iz stavka 1. ovoga članka dužno je isto donijeti i dostaviti podnositelju zahtjeva i nadležnom upravnom tijelu u roku od 15 dana od dana primitka dopisa nadležnog upravnog tijela.

(4) Ako tijelo nadležno za donošenje rješenja o doprinosu ne postupi u skladu sa stavkom 3. ovoga članka, plaćanje doprinosa nije uvjet za izdavanje potvrde glavnog projekta.

(5) Odredba stavka 4. ovoga članka nije od utjecaja na mogućnost donošenja rješenja o doprinosu iz stavka 1. ovoga članka i na njegovo izvršenje u skladu s posebnim propisom.²

(6) Ako nadležno upravno tijelo utvrdi da nisu ispunjeni propisani uvjeti za izdavanje potvrde glavnog projekta, zaključkom će najkasnije trideset dana od zaprimanja zahtjeva, investitoru odrediti primjereni rok za ispunjenje tih uvjeta, koji ne može biti dulji od trideset dana.

(7) Nadležno upravno tijelo odbit će rješenjem zahtjev za izdavanje potvrde glavnog projekta ako investitor ne ispuni propisane uvjete u roku određenom zaključkom iz stavka 2. ovoga članka.

(8) Protiv rješenja iz članka 3. ovoga članka koje je izdalo nadležno upravno tijelo može se izjaviti žalba Ministarstvu.

(9) Potvrda glavnog projekta nije upravni akt.

(10) Potvrda glavnog projekta odnosno rješenje o odbijanju izdavanja potvrde glavnog projekta dostavlja se investitoru i građevinskoj inspekciji.

Članak 268.a

(1) Nadležni sud prilikom upisa građevine u zemljišnu knjigu po službenoj dužnosti u posjedovnici zemljišne knjige stavlja zabilježbu da je priložen akt za uporabu građevine koja se upisuje uz navođenje naziva i oznake tog akta, odnosno uz navođenje oznake potvrde nadležnoga upravnog tijela da se za uporabu građevine ne izdaje akt za uporabu.

(2) Građevina upisana u zemljišnoj knjizi bez zabilježbe iz stavka 1. ovoga članka smatra se građevinom izgrađenom bez akta na temelju kojega se može pristupiti građenju građevine i bez akta za uporabu iste, a tko tvrdi suprotno, treba to dokazati.

² Boldani dio dopunjen je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji („Narodne novine“, br. 90/11).

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i gradnji
("Narodne novine", broj 90/11)

Članak 116.

(1) Za građevine upisane u zemljišnu knjigu do dana stupanja na snagu ovoga Zakona i za građevine za koje je katastarski ured nadležnom sudu do tog dana poslao dokumente propisane posebnim propisima za upis građevine u zemljišnu knjigu, nadležni sud na zahtjev vlasnika građevine u posjedovnici zemljišne knjige stavlja zabilježbu da je priložen akt za uporabu građevine koja je upisana u zemljišnoj knjizi, odnosno koja se u istu upisuje, uz navođenje naziva i oznake tog akta, odnosno uz navođenje oznake potvrde nadležnoga upravnog tijela da se za uporabu građevine ne izdaje akt za uporabu.

(2) Vlasnik građevine uz zahtjev iz stavka 1. ovoga članka prilaže odgovarajući akt za uporabu građevine, odnosno potvrdu nadležnoga upravnog tijela da se za uporabu građevine ne izdaje akt za uporabu.

(3) Građevina upisana u zemljišnoj knjizi bez zabilježbe iz stavka 1. ovoga članka smatra se građevinom izgrađenom bez akta na temelju kojega se može pristupiti građenju građevine i bez akta za uporabu iste, a tko tvrdi suprotno, treba to dokazati.

(4) Stavljanjem zabilježbe iz stavka 1. ovoga članka nadležni sud istodobno po službenoj dužnosti briše zabilježbu iz zemljišne knjige da građevinska i/ili uporabna dozvola nije priložena, ako takva zabilježba postoji.

(5) Aktom za uporabu građevine u smislu članka 93. i 94. ovoga Zakona i stavka 1. i 2. ovoga članka smatraju se i akti iz članka 330. stavka 2. i 3., članka 331. stavka 2., članka 332. stavka 1., 2. i 3., i članka 333. stavka 1. Zakona o prostornom uređenju i gradnji («Narodne novine», br. 76/07., 38/09. i 55/11.) te svi akti izdani na temelju ranije važećih zakona na temelju kojih se je mogla započeti koristiti građevina.