

OPĆE PRIMJEDBE I PRIJEDLOZI HRVATSKE KOMORE ARHITEKATA
NA SAVJETOVANJE S JAVNOŠĆU
ZA ZAKON O GRADNJI

Ocjenom stanja u prijedlogu novog Zakona o gradnji ispravno su detektirani postojeći problemi: preopterećenost važećeg Zakona o gradnji odredbama kojima se reguliraju pitanja energetske učinkovitosti, dugotrajni postupci ishođenja dozvola, veliki broj javnopravnih tijela koja u tim postupcima sudjeluju, nedostatak posljedica za neizvršavanje dužnosti, problem kvalitete usluga i manjka edukacije, te problemi nezakonite gradnje. Pohvalno je što se Zakon o gradnji „rasteretio“ velikog broja odredbi koji se odnose na gospodarenje energijom i očuvanje topline, te dao pojedine novosti poput uvođenja plana održavanja zgrada.

Kako se u ovom trenutku radi i na izmjenama i dopunama Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, te Zakona o komori arhitekata i komorama inženjera u graditeljstvu i prostornom uređenju, nužno je harmonizirati sve aktualne propise koji uređuju to područje. Potrebno je jasno naglasiti da, za svaku fazu projektiranja i izrade opisa i grafičkog prikaza građevine, osoba ovlaštena za projektiranje mora poštovati zadaće struke koje su joj dodijeljene temeljem posebnog zakona. Nije moguće dopustiti, a često se u praksi događa da se temeljem takve projektne dokumentacije utvrđuju uvjeti i ishodi dozvole, da glavni projektant jedne struke, potpisuje kao projektant, projekt druge struke za koju nije ovlašten.

Za rješavanje tih i ostalih problema, potrebna je dugoročna i kontinuirana suradnja predstavnika svih uključenih strana (ministarstava, strukovnih komora, upravnih i javnopravnih tijela...), otvorena komunikacija i iskrena želja da se problemi riješe, ne samo na formalnoj razini, već u praksi, radi koje se zakoni i pišu. Sustavni rad spomenutih sudionika treba rezultirati standardizacijom pojmova i definicija te usklađivanjem zakonodavnog okvira. Preciznim utvrđivanjem ključnih problematičnih točaka u provedbi zakona ne bi se izlagali ubrzavanju pojedinih procedura na krivi način i pod svaku cijenu, producirajući tako niz novih potencijalnih poteškoća i negativnih posljedica.

U skladu s time, dajemo općeniti osvrt na Zakon o gradnji i polazišne točke.

U poglavlju „Ocjena stanja i osnovna pitanja koja se trebaju urediti zakonom te posljedice koje će donošenjem zakona proistići“ navedeno je da će se Zakonom o gradnji postići:

1. pojednostavljeni postupci za izdavanja građevinskih i uporabnih dozvola za manje složene zgrade i za višestambene zgrade, što će olakšati i ubrzati samo građenje, povećati isplativost investiranja te omogućiti veći broj novih investicija u graditeljstvu.

KOMENTAR: unatoč namjeri, ovim zakonom se ne rješava ono što je za ubrzanje postupaka ključno:

- propisivanje fiksnih rokova od trenutka zaprimanja zahtjeva za utvrđivanje uvjeta i ishođenje dozvola i osiguranje njihovog poštivanja kod utvrđivanja „urednosti“ zahtjeva, od trenutka njegove predaje/primitka, kao i rokova za izdavanje dozvola

- ograničenje broja zaključaka za dopunu projekata u postupcima izdavanja dozvola,

- jasno definiranje ovlasti službenih osoba u smislu zadiranja u sadržaj projekata u postupcima izdavanja dozvola, što će onemogućiti proizvoljno tumačenje određenih odredbi zakona, pravilnika o sadržaju projekata i odredbi prostorno-planske dokumentacije,

- Onemogućavanje „preskakanja“ redoslijeda rješavanja predmeta u odnosu na vrijeme podnošenja zahtijeva (moguće regulirati programski u sustavu e-Dozvole), čime se ubrzavaju svi postupci, a ne izdvajaju oni koji su iz bilo kojeg razloga „privilegirani“ ili su jednostavniji za rješavanje (izdavanje lokacijskih informacija umjesto lokacijskih dozvola).

S tom pretpostavkom, postupci u kojima građevinskoj dozvoli prethodi lokacijska dozvola bi također bili dovršeni unutar razumnih rokova, a osigurali bi investiciju provjerom usklađenosti s prostornim planom u idejnoj fazi projekta. Za zgrade za koje se ne izdaje lokacijska dozvola, ubrzavanje postupaka bez neizvjesnosti i ugrožavanja sigurnosti bi se postiglo davanjem potvrde na usklađenost zahvata s prostornim planom u idejnoj fazi projekta (idejno rješenje, sada - opis i grafički prikaz), uz ishođenje uvjeta. Ako se potom razrađuje projekt za građevinsku dozvolu (glavni projekt) postupci bi bili brži, jer najveći broj ispravaka i korekcija u praksi se odnosi na nesuglasice oko usklađenosti s prostornim planovima. Za izvođenje se izrađuje izvedbeni projekt (ovisno o zahtjevnosti građevine).

Ubrzavanje i veća sigurnost postigle bi se raspodjelom poslova na način da je svaka službena osoba zadužena za ono za što je kvalificirana: arhitekti provjeravaju usklađenost s prostornim planom (idejna razina), arhitekti / inženjeri druge struke provjeravaju tehničku ispravnost dokumentacije (glavni projekt za građevinsku dozvolu) i provode tehnički pregled, pravna struka provjerava imovinska i sl. pitanja i izdaje rješenja, komunalni redari provode očevid na terenu. Za sve sudionike je potrebno propisati uvjete i način stručnog usavršavanja, uz osiguranje kanala međusobne komunikacije i razmjene iskustava.

Jedan od načina rasterećenja pojedinih ureda može biti preraspodjela izdavanja dozvola na područja s manjim brojem zahtjeva ili organizacija središnjeg državnog ureda koji bi rješavao predmete područnih ureda s velikim brojem zaostalih predmeta. Suradnja ureda s različitim područja doprinijela bi ujednačenijoj praksi na prostoru RH.

Izrazito je važno, da se u cilju ubrzavanja postupaka ne zanemare temeljni zahtjevi za građevinu i drugi preduvjeti sigurnosti. Ako će se pojedini postupci i ishođenje dozvola ubrzati, zbog raznih „pojednostavljenja“ problemi se mogu pojaviti naknadno, naročito kod „manje složenih zgrada“. Npr. prilikom gradnje (manjkava dokumentacija), priključenja na infrastrukturu (uvjet za dobivanje dozvole nije potvrda glavnog projekta instalacija od strane mjerodavnih javnopravnih tijela i poteškoće se otkrivaju kad je zgrada već izvedena), te prilikom korištenja (na tehničkom pregledu se ne utvrđuje ispunjavanje temeljnih zahtjeva, ne prilažu se atesti, na njemu ne sudjeluju izvođači i nadzor).

2. Propisuje se od kojih javnopravnih tijela je potrebno ishoditi posebne uvjete za izradu idejnog projekta za manje složene zgrade i glavni projekt za višestambene zgrade.

Prije uvođenja odredbe da se za manje složene zgrade ishode samo posebni uvjeti tijela nadležnog za kulturna dobra, nužno je utvrditi sadržaj uvjeta SVIH tijela koja trenutačno sudjeluju u postupcima i ocijeniti njihovu opravdanost. Postoji opasnost od ugroze sigurnosti (ako se npr. ne propisuje obveza geomehaničkih istraživanja za pojedina područja). Većina uvjeta ovisi o lokaciji građevine, a ne isključivo o njejoj „složenosti“, a prostorni planovi pojedinačna područja ne razrađuju dovoljno detaljno.

3. U cilju osiguranja sigurnijeg i kvalitetnijeg građenja, propisane su obveze projektantu glavnog projekta da za cijelo vrijeme građenja građevine, odnosno do izdavanja uporabne dozvole, investitoru i ostalim sudionicima u gradnji pruža stručnu pomoć.

KOMENTAR: Za osiguranje sigurnijeg i kvalitetnijeg građenja potrebno je osigurati veću stručnost i odgovornost sudionika u izvođenju radova. Strukovnim propisima kojima se definiraju minimalni standardi usluga osigurati će se viša razina projektiranja, pod uvjetom da se faze projektiranja (opis i grafički prikaz, idejni projekt itd.) povjere ovlaštenim arhitektima i ovlaštenim inženjerima drugih struka, u okviru zadaća struke za koju su ovlašteni. Dodavanjem obveza koje se ne mogu vremenski i sadržajno definirati i ugovoriti, neće se postići veća sigurnost i kvalitetnija gradnja. Ako savjesni projektanti neće ulaziti u neregulirane odnose, na tržištu ostaju oni (manje odgovorni) pojedinci, kojima isto ne predstavlja problem, što nikome nije u interesu.

4. Novim Zakonom nastojat će se suzbiti nezakonita gradnja.

KOMENTAR: Mjerama predloženim ovim Zakonom se neće suzbiti nezakonita gradnja. Bespravnim graditeljima je u tržišno atraktivnim područjima isplativo graditi protuzakonito, jer je zarada na nekretninama ili najmu višestruka u odnosu na naknadu zbog započetog građenja. Dok se aktivnije ne uključi građevinska inspekcija, te strožim, pravovremenim (u samom početku gradnje, a ne kada je zgrada već izgrađena) i dosljednim mjerama ne onemogući građenje (veće sankcije za investitora i izvođača) i dok se ne onemogući prometovanje nezakonitim nekretninama, nezakonita gradnja se neće suzbiti.

5. S obzirom na navedena i druga pitanja koja će se urediti Novim zakonom, očekuje se da će se donošenjem novog zakona otkloniti naprijed navedeni nedostaci i problemi.

KOMENTAR: Izrazito je važno tijekom javnog savjetovanja utvrditi kako se Zakon o gradnji „čita“, odnosno razumije. Predlažemo da se pojedine odredbe jasnije definiraju, a pojedine dodatno naglase, jer je iz komentara ne e-savjetovanju i javnog diskursa moguće već u ovoj fazi projicirati nedoumice i buduće probleme u provedbi.

Napomena: Korekcije i prijedlozi izmjena Zakona o gradnji u sustavu e-savjetovanja, odnose se na sve međusobno povezane odredbe i u slučaju da nisu komentirani svi članci na koje izmjene utječu.

U Zagrebu, 3. listopada 2025.