

# Upotreba inovativnih ICT koncepata u funkciji jačanja društvene odgovornosti jedinica lokalne samouprave

---

Škrinjar, Saša

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Istrian University of applied sciences / Istarsko veleučilište - Università Istriana di scienze applicate**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:212:183896>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-04**



Repository / Repozitorij:

[Digital repository of Istrian University of applied sciences](#)



ISTARSKO VELEUČILIŠTE –  
UNIVERSITÀ ISTRIANA DI SCIENZE APPLICATE

Saša Škrinjar

**UPOTREBA INOVATIVNIH ICT KONCEPATA  
U FUNKCIJI JAČANJA DRUŠTVENE  
ODGOVORNOSTI JEDINICA LOKALNE  
SAMOUPRAVE**

Specijalistički završni rad

Pula, 2023.

ISTARSKO VELEUČILIŠTE –  
UNIVERSITÀ ISTRIANA DI SCIENZE APPLICATE

Saša Škrinjar

**UPOTREBA INOVATIVNIH ICT KONCEPATA  
U FUNKCIJI JAČANJA DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI  
JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**

Specijalistički završni rad

JMBAG:

Saša Škrinjar

Studijski smjer: Kreativni menadžment u procesima

Predmet:

Mentor: dr. sc. Daglas Koraca v. pred.

Pula, 2023.

**Sažetak:**

U suvremenom dobu, koncept društvene odgovornosti postaje sve prisutniji, posebno u kontekstu lokalne samouprave. Ovaj rad istražuje kako inovativni ICT koncepti mogu doprinijeti jačanju društvene odgovornosti jedinica lokalne samouprave, s posebnim osvrtom na problematiku bespravne gradnje. Bespravna gradnja, koja je posebno izražena u obalnim područjima poput Istre, predstavlja jedan od ključnih izazova s kojima se lokalne vlasti suočavaju već desetljećima. Uzroci bespravne gradnje su brojni, a posljedice dalekosežne, što ovaj problem čini primarnim fokusom za primjenu društveno odgovornih praksi. Rad detaljno razmatra kako jedinice lokalne samouprave implementiraju inovativne ICT alate i strategije s ciljem rješavanja problema bespravne gradnje. Projekt *bespravnogradnja.hr* ima svrhu približiti problematiku bespravne gradnje javnosti, efikasnije sankcionirati prekršitelje i dugoročno prevenirati ovu pojavu. Kroz ovaj pristup, rad demonstrira važnost i potencijal ICT koncepta u promicanju društvene odgovornosti na lokalnoj razini.

**Ključne riječi:** društveno odgovorno poslovanje, ICT, bespravna gradnja.

**Summary:**

In the modern times, the concept of social responsibility is becoming more and more present, especially in the context of local self-government. This paper investigates how innovative ICT concepts can contribute in strengthening the social responsibility of local self-government units, with special reference to the issue of illegal construction. Illegal construction, which is mostly expressed in coastal areas such as Istria, represents one of the key challenges that local authorities have been facing for decades. The causes of illegal construction are numerous, and the consequences are far-reaching, which makes this problem a primary focus for the application of socially responsible practices. This paper is examining how local self-government implements innovative ICT tools and strategies with the aim of solving the problem of illegal construction. The purpose of the *bespravnogradnja.hr* project is to bring the problem of illegal construction closer to the public, to sanction violators more effectively and to prevent this phenomenon in the long term. Through this approach, the work demonstrates the importance and potential of the ICT concept in promoting social responsibility at the local level.

**Key words:** socially responsible business, ICT, illegal construction.

# Sadržaj

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
1.1. PREDMET I SVRHA ISTRAŽIVANJA .....	2
1.2. CILJ RADA .....	3
1.3. METODE ISTRAŽIVANJA .....	3
1.4. SADRŽAJ I STRUKTURA RADA .....	4
<b>2. INFORMACIJSKE I KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE (ICT)</b> .....	<b>5</b>
2.1. ICT U JAVNOJ UPRAVI U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	6
<b>3. DRUŠTVENO ODGOVORNO POSLOVANJE (DOP)</b> .....	<b>8</b>
3.1. POVIJEST DOP-A .....	11
3.2. DOP U JEDINICAMA LOKALNE SAMOUPRAVE .....	15
<b>4. BESPRAVNA GRADNJA</b> .....	<b>20</b>
4.1. ZAKONSKA REGULATIVA .....	21
4.1.1. <i>Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama</i> .....	25
4.2. KAKO I KOME PRIJAVITI BESPRAVNU GRADNJU .....	29
<b>5. PROBLEM BESPRAVNE GRADNJE U ISTRI</b> .....	<b>31</b>
5.1. RUŠENJE BESPRAVNO SAGRAĐENIH OBJEKATA U ISTRI .....	35
5.2. PRIJEDLOG NOVOG ZAKONA OD STRANE ISTARKIH POLITIČARA NA LOKALNOJ I NACIONALNOJ RAZINI .....	38
<b>6. PILOT PROJEKT BESPRAVNAGRADNJA.HR - INICIJATIVA ISTARSKIH OPĆINA I GRADOVA</b> .....	<b>42</b>
6.1. CILJ PROJEKTA .....	44
6.2. STRUKTURA I NAČIN FUNKCIONIRANJA STRANICE .....	45
<b>7. ZAKLJUČAK</b> .....	<b>50</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>52</b>
<b>POPIS TABLICA</b> .....	<b>57</b>
<b>POPIS SLIKA</b> .....	<b>57</b>

## 1. UVOD

U doba sve veće globalne svijesti o društvenim i okolišnim izazovima, koncept društveno odgovornog poslovanja (u daljnjem tekstu: DOP) postaje imperativ u korporativnom svijetu, ali i za javne institucije čiji je primarni zadatak zadovoljavanje potreba zajednice. Raste broj poduzeća koja svoje poslovanje temelje na konceptu društvene odgovornosti. Državna uprava, javna poduzeća i jedinice lokalne i regionalne samouprave trebaju predstavljati primjer i poticati privatni sektor i pojedince na etično, odgovorno i transparentno poslovanje koje će zadovoljiti trenutne potrebe i ne ostaviti štetu sljedećim generacijama. Lokalna vlast najbliža je građanima i od nje se očekuje maksimalna efikasnost u pružanju usluga.

Jedan od gorućih problema s kojima se suočava lokalna samouprava u Istri je bespravna gradnja. Fenomen je to koji je eskalirao do izgradnje čitavih naselja bez odobrenja, uzurpacije pomorskih dobara i ograđivanja plaža. Grade se objekti i na šumskim i poljoprivrednim prostorima izvan građevinskih zona i potom prodaju kao „vikend parcele“. Posljedice navedenog su čitava divlje izgrađena bespravna naselja i nepovratna devastacija prirodnih resursa što predstavlja ozbiljan izazov za lokalnu vlast.

Cilj ovog rada je istražiti i informirati javnost o opsegu štete koju bespravna gradnja nanosi, te apelirati na potrebu za promjenama u zakonodavstvu koje bi lokalnoj vlasti pružile više pravnih instrumenata za efikasno upravljanje i očuvanje prostora. Kroz rad se istražuje na koji način lokalne i regionalne samouprave mogu biti predvodnici u promicanju etičkog, odgovornog i transparentnog poslovanja, s ciljem zadovoljavanja trenutnih potreba zajednice bez stvaranja štete budućim generacijama.

U sklopu rada, postavljene su sljedeće hipoteze:

H<sub>1</sub>: Informacijska i komunikacijska tehnologija (u daljnjem tekstu: ICT) predstavlja efikasan alat za jačanje društvene odgovornosti Jedinica lokalne samouprave.

H<sub>2</sub>: Društvena odgovornost Jedinica lokalne samouprave bitan je preduvjet za povećanje kvalitete života lokalne zajednice.

Ovaj rad nastoji istražiti i potvrditi navedene hipoteze, analizirajući na koji način inovativna primjena ICT alata može doprinijeti rješavanju problema bespravne gradnje i potaknuti društvenu odgovornost na lokalnoj razini.

S obzirom da svakodnevno svjedočim šteti koju bespravna gradnja ostavlja u mom kraju, a kao predstavnik javne vladi, osjećam odgovornost da nešto napravim po pitanju rješavanja tog problema. Na projektu *bespravnogradnja.hr* i sam sam sudjelovao, a i ubuduće ću poticati suradnju između lokalne i zakonodavne vlasti u borbi protiv ovog problema te ću predlagati zakone koji će pomoći lokalnoj vlasti kako bi mogla efikasnije održavati red na svom području.

### **1.1. Predmet i svrha istraživanja**

Ovaj rad se primarno usredotočuje na bespravnu gradnju u Republici Hrvatskoj, s posebnim naglaskom na Istru. Bespravna gradnja predstavlja višeslojan problem koji utječe na društvo, ekonomiju i okoliš, ostavljajući duboke i često nepovratne posljedice na prirodne i urbane pejzaže. Radi toga je važno poboljšati nadzor nad korištenjem javnih i privatnih površina i pravovremeno poduzeti mjere kako bi se propisi provodili efikasno i kako bi se preveniralo devastiranje. Jedino suradnjom vlasti i lokalne zajednice može se stati na kraj ovom problemu. Cilj je očuvati i transparentno upravljati okolišem te zaštititi interese građana.

Rad istražuje različite aspekte problema bespravne gradnje, uključujući pravne, ekonomske, socijalne i ekološke implikacije. Fokus je stavljen na analizu postojećih zakonskih okvira koji reguliraju bespravnu gradnju, kao i na mogućnosti i izazove uključivanja javnosti u procese nadzora i prevencije. Kroz ovaj rad, istražiti će se i koncept društveno odgovornog poslovanja u kontekstu lokalnih vlasti i njihove uloge u suzbijanju bespravne gradnje.

Glavna svrha ovog rada je produbiti razumijevanje društveno odgovornog poslovanja u okviru jedinica lokalne samouprave, s posebnim fokusom na problematiku bespravne gradnje. Istraživanje ima za cilj istaknuti važnost efikasnog i transparentnog upravljanja urbanim i ruralnim prostorima, te potaknuti suradnju između lokalnih vlasti, zakonodavne vlasti i lokalne zajednice u borbi protiv ovog problema. Rad teži pružanju novih uvida i strategija koje će doprinijeti efikasnijem provođenju zakona i regulativa, smanjenju devastacije prostora, te zaštiti interesa građana. Kroz ovu analizu, rad ima za cilj osvijestiti o dugoročnim posljedicama bespravne gradnje i potrebi za integriranim pristupom koji uključuje inovativne ICT alate i metode u procesima nadzora i prevencije.

## 1.2. Cilj rada

Ovaj rad ima za cilj istražiti i istaknuti povezanost između koncepta društveno odgovornog poslovanja i problematike bespravne gradnje, posebno u kontekstu jedinica lokalne samouprave. Rad teži podizanju svijesti o značaju i utjecaju bespravne gradnje na društvo, okoliš i ekonomiju, te istražuje kako jedinice lokalne samouprave mogu koristiti principe društvene odgovornosti u svrhu suzbijanja ove široko rasprostranjene prakse.

Rad će detaljno obraditi zakonodavni okvir koji regulira bespravnu gradnju, kako bi se čitatelji upoznali s trenutnim zakonima i propisima. Poseban naglasak bit će na informiranju javnosti o portalu *bespravnogradnja.hr*, koji predstavlja inovativan način uključivanja lokalnog stanovništva u procese nadzora i regulacije bespravne gradnje, ne samo u Istri već i šire.

Rad će također istražiti kako portal *bespravnogradnja.hr* služi kao primjer uključivanja javnosti u nadzor i upravljanje prostorom. Rad će istražiti kako ovakvi alati mogu potaknuti veću autonomiju jedinica lokalne samouprave u borbi protiv bespravne gradnje, s naglaskom na potrebu za decentralizacijom ovlasti i jačanjem lokalne uprave.

U teorijskom dijelu rada, bit će razrađeni ključni pojmovi društveno odgovornog poslovanja, informacijske i komunikacijske tehnologije i bespravne gradnje. Istraživački dio rada fokusirat će se na analizu problema bespravne gradnje u Istri, načine na koje lokalna vlast pristupa ovom problemu, te rješenja koja predlaže politika, posebice inicijative i prijedlozi Istarskog demokratskog sabora.

## 1.3. Metode istraživanja

Prilikom pisanja ovog rada korištene su različite metode istraživanja. Za teorijski dio podaci su prikupljeni istraživanjem stručne literature iz područja društveno odgovornog poslovanja i bespravne gradnje. S obzirom da o divljoj gradnji na našem području nema puno akademskih članaka, najveći izvor informacija bili su novinski članci objavljeni u proteklih nekoliko godina, mahom reportaže sa sjednica Sabora, raznih sastanaka i skupština te intervju s lokalnim predstavnicima gradova i općina. Svi izvori navedeni su u popisu literature.

Za istraživački dio, koristila se mrežna stranica *www.bespravnogradnja.hr* čija je struktura opisana, te način njenog rada i smisao.

Metode istraživanja korištene u ovom radu su slijedeće:



- Metoda deskripcije,
- Metoda klasifikacije,
- Metoda analize,
- Metoda sinteze,
- Komparativna metoda
- Grafička metoda

#### **1.4. Sadržaj i struktura rada**

Ovaj rad sastoji se od sedam poglavlja, uključujući uvod i zaključak.

Nakon općeg uvoda u tematiku rada, u drugom poglavlju govori se o informacijsko-komunikacijskim tehnologijama i njihovoj primjeni u javnoj upravi Republike Hrvatske.

U trećem poglavlju govori se o pojmu društveno odgovornog poslovanja, njegovoj povijesti i važnosti u kontekstu jedinica lokalne samouprave.

Četvrto poglavlje govori o bespravnoj gradnji i zakonskoj regulativi koja ju regulira. Obraden je i Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, takozvani Zakon o legalizaciji. U potpoglavlju 3.2. daju se upute o tome kako i kome prijaviti bespravnu gradnju.

Peto poglavlje skreće pozornost na sveprisutnu divlju gradnju na području Istarske županije. Ova tema toliko je važna da su se posljednjih godina gotovo sve političke opcije uključile u njeno rješavanje. Iako sporo, to pitanje se počelo rješavati rušenjem bespravno izgrađenih objekata. Posljedica je to apeliranja lokalnih vlasti a istarski političari predlažu novi Zakon koji bi spustio ovlasti sa Zagreba na lokalne čelnike čime bi borba protiv bespravne gradnje bila brža i efikasnija.

Poglavlje šesto zaokružuje cijelu ovu temu prikazom pilot-projekta Istarske županije. Istarske općine i gradovi zajedno su kreirale web stranicu *bespravnogradnja.hr* kojom žele pokazati koliko je bespravna gradnja sveprisutna diljem Istre i Hrvatske, koliko ima bespravno sagrađenih objekata i gdje se nalaze te uključiti javnost u njihovo prijavljivanje.

## 2. INFORMACIJSKE I KOMUNIKACIJSKE TEHNOLOGIJE (ICT)

Suvremeno poslovanje karakteriziraju nepredvidivo okruženje, brojne promjene i svakodnevne nove poslovne orijentacije. Izgradnja uspjeha zahtjeva koordinaciju brojnih aktivnosti unutar poduzeća, dobro razumijevanje marketinških procesa, efikasan menadžment, sektor razvoja orijentiran na stvarne potrebe na tržištu, djelotvoran sustav upravljanja resursima poduzeća i praćenja postignutih rezultata. Aktivnosti je puno, a sve one ne bi bile moguće bez tehničke podrške u obliku informacijsko-komunikacijskih tehnologija. (Naletilić, 2021).

Velika uloga informacijsko-komunikacijske tehnologije očituje se u gotovo svim aktivnostima koje na dnevnoj bazi obavlja jedan čovjek. One su omogućile brzo pretraživanje informacija, razvoj, pohranu i analizu baza podataka i mnogobrojne računalne programe koji su nam na usluzi. Pojava interneta i njegova dostupnost transformirali su način života pružajući informacije jednim klikom, olakšavajući donošenje svakodnevnih odluka. (Jambrović, 2020). Osim kroz poboljšanje procesa donošenja odluka, prednosti informacijsko-komunikacijske tehnologije očituju se i u učinkovitom provođenju mnogih poslovnih aktivnosti. Ova tehnologija koristi se u proizvodnji, prodaji, marketingu, istraživanju i razvoju, menadžmentu, upravljanju ljudskim resursima i tako dalje, a cilj je veća produktivnost, uspostavljanje odnosa s okruženjem, bolja logistika i slično. (Naletilić, 2021).

Informacijsko-komunikacijska tehnologija se sastoji od tehnologija koje omogućuju obradu i prijenos audio i video signala i kao takva jedan je od glavnih pokretača svjetskog gospodarstva. Gotovo je nezamisliva bilo koja vrsta poslovanja koja se ne koristi računalima, mobilnim uređajima, internetom. (Jambrović, 2020). Naletilić (2021) navodi kako se ICT tehnologija koristi za prijenos, obradu, pohranu, stvaranje, prikazivanje, dijeljenje ili razmjenu informacija elektroničkim putem. U tu svrhu koriste se radio, televizija, video, DVD, telefon, satelitski sustavi, računalni i mrežni hardver i softver. Osim navedene opreme, koriste se i usluge povezane s tim tehnologijama, primjerice videokonferencija, e-pošta i blogovi. Iz navedenog je vidljivo kako informacijsko-komunikacijska tehnologija obuhvaća širok raspon tehnoloških uređaja i alata koji služe za upravljanje i rad s informacijama te njihovo maksimalno iskorištavanje. (Naletilić, 2021).

Informacijsko-komunikacijsku tehnologiju karakterizira dinamičan razvoj u kojem znanja vrlo brzo zastarijevaju. Njena povijest seže u daleku prošlost jer su ljudi od pamtivijeka nastojali sebi olakšati život raznim pomagalicama. S otkrićem električne energije dolazi do pretvaranja mehaničkih u elektromehaničke strojeve. Izum računala pomogao je pri dešifriranju njemačkih

tajnih poruka tijekom Drugog svjetskog rata, nakon čega dolazi do šireg razvoja računala. (Jambrović, 2020). Kada je riječ o razvoju ICT-a u Republici Hrvatskoj, od velikog je značaja bilo osnivanje Sveučilišnog računskog centra (SRCE), koji predstavlja središnju instituciju za razvoj i unaprjeđenje računarske znanosti. Jednako je važno i osnivanje CARnet-a: Hrvatske akademske istraživačke mreže putem koje se ostvaruje povezanost hrvatskih obrazovnih i znanstveno-istraživačkih ustanova u jedinstven informacijski sustav. (Čeko Šupuk, 2023).

## **2.1. ICT u javnoj upravi u Republici Hrvatskoj**

Informacijsko-komunikacijske tehnologije jedan su od najvažnijih čimbenika razvoja svakog društva. Zbog toga što ICT ima široku primjenu u gospodarskim djelatnostima, državnoj i javnoj upravi, obrazovanju, znanosti i drugim područjima, važan je faktor gospodarskog i društvenog života svake zemlje. S obzirom da ICT po definiciji podrazumijeva upravljanje i rad s informacijama i omogućavanje brze i učinkovite komunikacije, dostignuća ICT sektora promijenila su provođenje mnogih poslovnih aktivnosti. (Naletilić, 2021).

Primjena ICT-a u javnoj upravi omogućuje veću učinkovitost i zadovoljstvo građana. Ulaganjem u digitalizaciju i modernizacijom administrativnih poslova država građanima omogućuje lakši i jednostavniji pristup svojim uslugama, povećava učinkovitost i racionalizira troškove. (Jambrović, 2020). Naletilić (2021) dodaje još kako se korištenjem ICT-a podiže efikasnost i efektivnost u obavljanju poslovnih procesa, unaprjeđuje proces donošenja odluka i stvara uspješnija komunikacija i suradnja među odjelima na razini cjelokupne organizacije. (Naletilić, 2021).

Pojam *e-uprava* označava primjenu informacijskih tehnologija u javnoj upravi. Pojednostavljeno, to je isporuka elektroničkih javnih usluga odnosno pružanje informacija i usluga digitalnim putem. Usluge su dostupne građanima, poslovnim subjektima i drugim vladinim agencijama a pružaju ih agencije državne uprave te lokalne i regionalne samouprave. Primjer e-usluga javne uprave u Republici Hrvatskoj je sustav *e-građani* koji pruža usluge *ePorezna*, *e-Zdravstvo*, *e-Obrazovanje* i druge. (Jambrović, 2020).

Čeko Šupuk (2023) navodi kako javna uprava predstavlja jedno od strateški važnih područja te se pomoću njene modernizacije stvaraju uvjeti za pružanje brzih i pouzdanih javnih usluga. To je važno za formiranje poticajne poduzetničke okoline te je ujedno i pretpostavka osiguranja boljeg životnog standarda svih građana. (Čeko Šupuk, 2023).

Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (Nacionalni plan) se oslanja na europska sredstva koja su namijenjena za provedbu reformi i investicija, osobito u dijelu digitalizacije javne uprave. U razdoblju provedbe Nacionalnog plana javna uprava će iskoristiti mogućnosti koje pruža digitalna transformacija na način da će unaprijediti svoje poslovne procese i javne usluge, smanjiti administrativno opterećenje za građane i gospodarske subjekte, te osnažiti sva tijela javne uprave i njihove zaposlenike. (Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine).

Ministarstvo pravosuđa i uprave koje je Nacionalni plan i donijelo, smatra kako je modernizacija hrvatske javne uprave preduvjet za poticajno poduzetničko okruženje i bolje životne uvjete za građane. Prema analizi stanja koju su za potrebe ovog Nacionalnog plana uradili, iz godine u godinu bilježi se porast korisnika usluga e-uprave, ali i sve veća razina interakcije između javnih tijela i javnosti na internetu. Zaključak analize stanja je kako primjena pravilno osmišljenih digitalnih rješenja može poboljšati živote građana, smanjiti udio javne potrošnje u BDP-u i automatizirati mnoge procese u javnoj upravi. Time se građanima i gospodarskim subjektima nudi mogućnost interakcije s državom na učinkovitiji način. Stoga javna uprava treba biti sposobna prihvatiti nove tehnologije i integrirati ih u svoje poslovne procese. (Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine).

U okviru Nacionalnog plana navodi se kako je jedan od glavnih preduvjeta za daljnji razvoj i modernizaciju javne uprave osiguravanje mogućnosti zajedničkog korištenja ICT-a u okviru postojeće državne infrastrukture. Potrebno je virtualno spojiti državnu informacijsku infrastrukturu te omogućiti daljnji razvoj usluga u sklopu javne uprave uz racionalizaciju resursa. Postojeće mreže ne zadovoljavaju potrebe tijela javne uprave zbog zastarjelosti tehnoloških rješenja, zbog ograničenih kapaciteta za održavanje i ograničenih uvjeta za povezivanje s drugim sustavima. Velika administracija narušava komunikaciju s korisnicima te negativno utječe na učinkovitost i percepciju transparentnosti javne uprave. Nadogradnjama sustava i proširenjem infrastrukture iskoristio bi se puni potencijal informacijsko-komunikacijskih tehnologija što bi donijelo brojne prednosti za tijela javne uprave, građane i poslovne subjekte. (Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine).

### **3. DRUŠTVENO ODGOVORNO POSLOVANJE (DOP)**

Poslovanje u današnje doba donosi mnogo mogućnosti zbog globalizacije i dostupnosti tržišta cijelog svijeta. S druge pak strane nagle i duboke promjene moguće su i događaju se gotovo na mjesečnoj razini što sa sobom donosi neizvjesnost i nesigurnost. Današnje društvo ali i poslodavci svjesni su osjetljivosti tržišta i to zahtjeva odgovorniji pristup prema planiranju budućeg poslovanja. (Vrdoljak Raguž & Hazdovac, 2014).

Dugoročnu stabilnost poslovnih procesa ostvaruju poduzeća koja su sklonija prihvatiti nove poslovne pravce, koja se djelotvornije prilagođavaju novonastalim okolnostima i koja brže i efikasnije predviđaju potrebe društva i usklađuju ih sa svojim ciljevima. Kako bi se na vrijeme prepoznale potrebe, neophodno je provoditi istraživanja i ispitivati stanje tržišta. U zadnjih desetak godina sve se više spominje i prepoznaje koncept društveno odgovornog poslovanja. (Vrdoljak Raguž & Hazdovac, 2014).

Vrdoljak Raguž i Hazdovac (2014) navode kako društveno odgovorno poslovanje (DOP) predstavlja poseban koncept poslovanja u kojem poduzeća dobrovoljno i bez ikakve zakonske prisile nastoje uskladiti svoje poslovanje s potrebama društva u najširem mogućem smislu. Društveno odgovorno poslovanje širok je pojam ali najjednostavnije rečeno označava rast koji vodi brigu o društvu u cjelini. Dakle obuhvaća brigu o okolišu, gospodarstvu, radnim uvjetima, poslovnim strategijama. Društveno odgovorno poslovanje zadovoljava potrebe tržišta u isto vrijeme štiteći ljudska prava i prirodne resurse. Gledajući malo šire, društvena odgovornost u obzir uzima primjenu etičkih pravila poslovanja, pristupa prema klijentima i partnerima, pošten pristup prema konkurenciji i društvu općenito. (Vrdoljak Raguž & Hazdovac, 2014).

Društvena odgovornost proizlazi iz potrebe da se čini dobro i da se ostavi dobro budućim generacijama. Ona nije striktno vezana uz zakonske regulative nego uz postojanje svijesti svakog čovjeka da mora djelovati za dobrobit društva, a ne isključivo svoju. Poduzeće dakle, na dobrovoljnoj osnovi, kroz pozitivne poslovne prakse radi na poboljšanju dobrobiti zajednice. To čini na način da u svoju poslovnu praksu integrira brigu o društvenim pitanjima i zaštiti okoliša. Filantropija se tako sve više prepoznaje kao jedan od koraka u primjeni društveno odgovornog poslovanja. Sve više kompanija izdvaja određen postotak profita za dobrotvorne svrhe, doniraju lokalnim udrugama, zajednicama, sponzoriraju razna društva i slično. (Vrdoljak Raguž & Hazdovac, 2014).

Kada se uzmu u obzir širi društveni ciljevi, sve veći broj poduzeća nastoji implementirati društvenu odgovornost u svoj model poslovanja. To je zato jer se globalno povećao interes ljudi za pitanja očuvanja prirode, ljudskih prava, radne uvjete, humanitarne akcije i slično. Kada biraju proizvode šire potrošnje, osim cijene i kvalitete kupci sve više obraćaju pozornost na odnos poduzeća prema svojim radnicima i na to koliko brinu o prirodi kada oblikuju svoju ponudu ili stvaraju proizvode. Postoji ipak znatan broj poduzeća koja ističu DOP kao dio svoje poslovne prakse, ali realno ga samo djelomično prakticiraju. U razvijenijim zemljama primjena DOP-a dosegla je nešto višu razinu te i dalje raste. U skandinavskim zemljama, primjerice, visoka društvena svijest o društveno odgovornom poslovanju postoji jer je tamo visoka stopa visoko obrazovanog stanovništva i gotovo nikakva stopa nepismenosti (Vrdoljak Raguž & Hazdovac, 2014).

Nekada je jedini cilj poduzeća bilo ostvarivanje dobiti. Danas je razvoj društva i svijest dovela do ovih zahtjeva koja ona moraju ispuniti. Poduzeće koje svoju poslovnu praksu u potpunosti usklađuje s društveno odgovornim poslovanjem vodi računa o tome što proizvodi, s kojim sirovinama i na koji način, kako plasira proizvode, ali i kako se odnosi prema zaposlenicima odnosno kakve radne uvjete pruža. Koje resurse poduzeće koristi u poslovanju i poštuje li prava svojih djelatnika govori nam o tome koliko ulaže u društvenu zajednicu. Kada DOP postane dio poslovne strategije, poduzeće stvara dodatnu vrijednost i veću tržišnu konkurentnost. (Črnja, 2022).

Vrdoljak Raguž i Hazdovac proveli su empirijsko istraživanje o primjeni društveno odgovornog poslovanja u Republici Hrvatskoj. Podaci su se skupili anketnim upitnicima na uzorku od 749 ispitanika. Rezultati su pokazali sljedeće:

- 96% ispitanika čulo je za pojam održivi razvoj dok preostalih 4% ispitanika nikad nije čulo za spomenuti pojam.
- 87% ispitanika upoznato je s pojmom društvene odgovornosti, dok 13% nikad nije čulo za pojam društveno odgovorno ponašanje poduzeća.
- Na pitanje „Koliko za vas osobno pri odabiru pojedinih proizvoda utječe svaka od pojedinih karakteristika?“ čak 47% ispitanika društvenu odgovornost ocijenilo je kao najmanje važan element pri odabiru proizvoda te joj dalo najmanju moguću ocjenu.

- Na pitanje "*Koliko često kod kupnje proizvoda razmišljate o tome da Vi osobno odabirom proizvoda utječete na zaštitu okoliša?*" 39% ispitanika odgovorilo je rijetko a uvijek samo 1% ispitanika.
- Da bi utvrdili kakvo je stanje u hrvatskim poduzećima, ispitanici su bili zamoljeni da ocjene da li je poduzeće u kojem rade društveno odgovorno. Njih 42% smatra da poduzeće u kojem rade nije društveno odgovorno. 38% ispitanika nije moglo procijeniti dok 20% ispitanika smatra da radi u društveno odgovornom poduzeću.
- Na pitanje da li dovoljan broj hrvatskih poduzeća provodi društveno odgovorno poslovanje 75% ispitanika odgovorilo je negativno, 24 % ispitanika ne zna procijeniti dok samo 1% ispitanika smatra kako dovoljan broj poduzeća u Hrvatskoj prakticira DOP, kao dio poslovanja. (Vrdoljak Raguž & Hazdovac, 2014).

Autori zaključuju kako su prakse DOP-a u Hrvatskoj dobro su razvijene i učestalije na područjima kao što su kvaliteta i sigurnost radnog mjesta, zadovoljstvo potrošača, zaštita okoliša, ulaganje i partnerstvo u zajednici, a manje učestale u područjima kao što su korporacijsko upravljanje, integriranje DOP-a u procjenu rizika i razvoj poslovne strategije, upravljanje dobavljačkim lancem i društveno odgovorno ulaganje. Hrvatska poduzeća i društvo općenito su podložni globalnim utjecajima i trendovima, pa tako i konceptu društvene odgovornosti. S ciljem podizanja svijesti o važnosti društveno odgovornog poslovanja pokrenuti su određeni projekti na razini Republike Hrvatske ali i uz pomoć međunarodnih razvojnih agencija. To ukazuje na povoljno okruženje za razvoj DOP-a, ali usprkos tome poduzeća u Hrvatskoj nemaju sustavnu strategiju na kojoj bi bazirali takav način poslovanja i često se usmjeravaju samo na jedan segment društvene odgovornosti, zanemarujući sve ostale aspekte i kompleksnost koncepta. Što se tiče potrošača, oni prepoznaju pojam i važnost društvene odgovornosti. Kod nas se može primijetiti postojanje velike socijalne osjetljivosti što se očituje kroz razne humanitarne akcije kojima se odazivaju i građani i tvrtke. (Vrdoljak Raguž & Hazdovac, 2014).

Očuvanje profitabilnosti na etičan način i stvaranje visokih standarda života cilj je ekonomija koje djeluju na principu društveno odgovornog poslovanja. Razvijenije države više drže do ovog koncepta i brže ga prihvaćaju. One su posvećene rješavanju etičkih pitanja, brinu oko siromaštva i životne sredine u kojoj žive. Na primjeru skandinavskih zemalja vidimo koliko je važno ulagati u obrazovanje društva. Država je dužna provoditi mjere kako bi educirala stanovništvo i podigla razinu svjesnosti o društveno odgovornom poslovanju. Gotovo svi autori

slažu se u tome da je društvena odgovornost dio društvene svijesti. Socijalna politika i briga o okolišu moraju postati prioritet, pogotovo jer u zadnje vrijeme svjedočimo naglim klimatskim promjenama koje preko noći donose poremećaje i nesigurnost. Društvena svijest podložna je raznim utjecajima a na državi je odgovornost da svakog pojedinca usmjeri ka primjeni pozitivnih trendova a onda će se oni preliti na ukupni gospodarski razvoj. (Vrdoljak Raguž & Hazdovac, 2014).

### **3.1. Povijest DOP-a**

Koncept društveno odgovornog poslovanja razvijao se postepeno tijekom dužeg vremenskog perioda, te je i dobivao na sve većoj važnosti. Još u 5. stoljeću pr. Kr. Konfucije je govorio kako *„mudar čovjek razumije pravičnost, a mali čovjek razumije dobit.“* U literaturi, koncept DOP-a prvi puta se spominje 1889. godine u djelu Evandjelje bogatstva A. Carnegie koji govori o potrebi poduzeća da pomaže i unaprjeđuje društvo. U to vrijeme njegovi stavovi nisu bili opće prihvaćeni nego je dominirala liberalistička doktrina Adama Smitha koji je zagovarao ostvarivanje interesa svakog pojedinca i tvrdio kako je jedina obveza poduzeća stvaranje profita. Sa Smithom se slagao i Milton Friedman koji je u svojem djelu Kapitalizam i sloboda definirao društveno odgovorno poslovanje kao poslovanje koje isključivo šteti povećanju profita (Gracin, 2017).

Početak 20. stoljeća fokus se iz vlastitog interesa počinje okretati ka zajednici. Industrijska revolucija dala je novo značenje i odgovornost koju poduzeća imaju na društvo i okoliš. Daje se veći značaj socijalnim problemima. Vrijednost društveno odgovornog poslovanja tvrtke su počele uviđati 60-ih i 70-ih godina prošlog stoljeća. Bolja obrazovanost potrošača, globalizacija, te razvitak svijesti građanstva uz još neke faktore doprinjeli su potrebi za građenjem imidža upravo na tom principu. (Gracin, 2017).

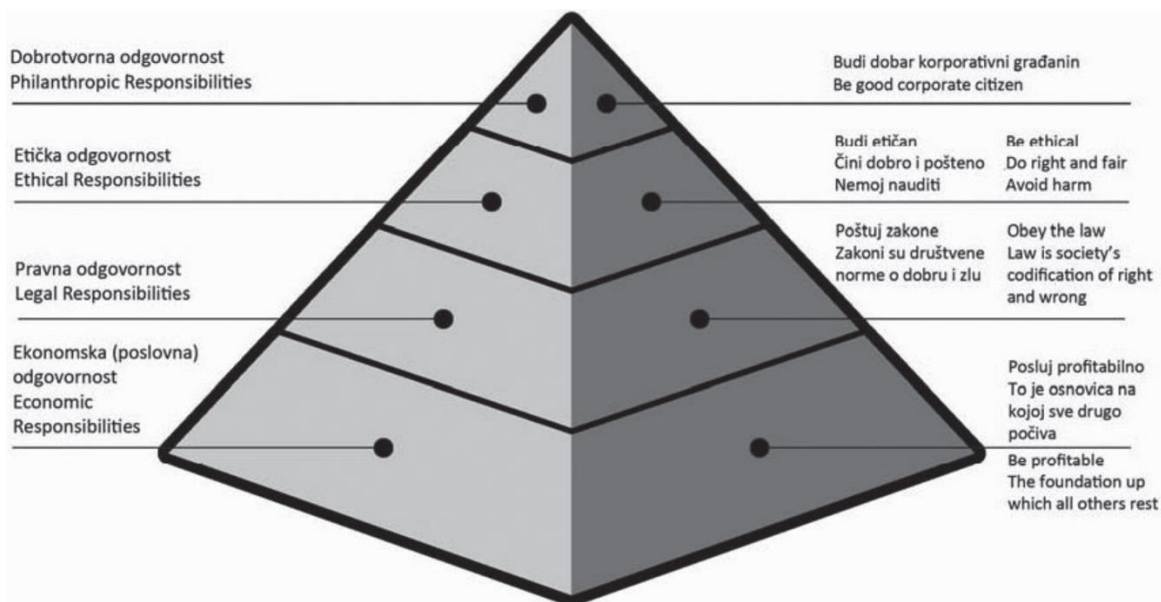
Tijekom 70-ih i 80-ih godina rastom industrijske proizvodnje počela je rasti i briga za okoliš i očuvanje prirodnih resursa. Tada su svijet obilježile ekonomske i političke promjene te su rasprave o DOP-u bile vezane uz ostvarenje radničkih prava i procese unutarnjeg upravljanja poduzećima. Multinacionalne kompanije bivale su prozване ako su kršile ljudska prava, sigurnost potrošača, onečišćivale okoliš i slično. Poljuljano povjerenje građana u velike korporacije natjeralo je dioničare da utječu na politiku zapošljavanja, sigurnost proizvoda i da prihvate etičke kodekse poslovanja. (Črnja, 2022).



Devedesetih godina sve se više spominje utjecaj gospodarstva na okoliš, ljudska i radna prava i etični aspekti poslovanja. Na šire prihvaćanje koncepta društvene odgovornosti imala je *piramida društvene odgovornosti* koju je godine 1991. objavio A. B. Carroll (Slika 1.). On je predložio hijerarhiju odgovornosti na 4 razine:

1. Prva razina je ekonomska odgovornost: primarna i najvažnija odgovornost korporacije je da bude profitabilna što je preduvjet kako bi se mogli ostvariti svi drugi oblici korporacijske društvene odgovornosti.
2. Druga razina je pravna odgovornost: svaka korporacija mora biti odgovorna pravna osoba koja poštuje zakon i pravila ponašanja.
3. Treća razina je etička odgovornost: od korporacije se traži da se ponaša u skladu s etičkim normama korporacijske društvene odgovornosti.
4. Četvrta razina je odgovornost dobročinstva/filantropije: obveza je tvrtke da bude dobar korporativni građanin, tj. da donacijama i dobročinstvom pridonosi boljitku ljudi i zajednice u kojoj djeluje. (Cerjan-Letica, 2010)

Slika 1. Piramida društvene odgovornosti



Izvor: Cerjan-Letica, G. (2010)

Kada je filantropija u pitanju, trend su pokrenuli Bill Gates i Ted Turner izdvajanjem određenog djela profita u humanitarne svrhe, čime su postavili temelje DOP-a a taj trend počela su potom slijediti i neke druge kompanije. Zasnih dvadesetak godina pojam društveno odgovornog poslovanja sve se više koristi i spominje a povećava se i pritisak potrošača na poduzeća u smislu ustrajanja da se drže društveno odgovornih načela poslovanja. (Vrdoljak Raguž & Hazdovac, 2014).

Mnogi su čimbenici vodili razvoju koncepta DOP-a krajem 20. i početkom 21. stoljeća. Razvoj informacijske tehnologije, tehnološki napredak, otvaranje novih tržišta doveli su do mnogih novih mogućnosti u području međusobne komunikacije, života i rada. Dolazi do zajedničkih ulaganja, partnerstva, bolje povezanosti. Razvijaju se gospodarstva koja se okreću prema potrošaču, traži se preuzimanje odgovornosti od kompanija i pojedinaca. Nevladine organizacije kritiziraju poduzeća koja su previše fokusirana na dobit a zanemaruju društvene i ekološke učinke svojeg poslovanja. Pritisak na poslovni sektor raste te se od njega očekuje da pruži podršku u mnogim složenim društvenim i ekonomskim pitanjima. (Črnja, 2022).

Što se tiče Hrvatske, godine 1997. 18 hrvatskih poduzeća obvezalo se primjenjivati i promicati održivu praksu u svom poslovanju s ciljem zaštite okoliša i postizanja održivog razvoja. Tada je osnovan Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj (HR PSOR). Ključan događaj u Hrvatskoj bila je prva nacionalna konferencija o DOP-u pod nazivom Agenda 2005. koja je okupila 120 istraživača s ciljem formuliranja zajedničkih prioriteta za razvitak DOP-a u Hrvatskoj. Do danas se razvila međusektorska suradnja koja okuplja predstavnike javnog, poslovnog i civilnog sektora a zajedno rade na promicanju društveno odgovornog poslovanja. (Gracin, 2017).

Prepoznatljiv alat u promicanju DOP-a je Indeks društvene odgovornosti: metodologija za ocjenjivanje odgovornih praksi u poslovanju hrvatskih tvrtki. To je nagrada koju jednom godišnje u kategoriji malih, srednjih, velikih i javnih tvrtki zajednički dodjeljuju HGK i HR PSOR a nastala je po uzoru na slične svjetske metodologije, a u prvom redu na Business in the Community CR Indeks. (Hrvatska gospodarska komora, 2023)

Usklađujući se s najnovijim europskim direktivama i standardima, globalnim rejtinzima i Ciljevima održivog razvoja, Indeks DOP-a nadogrudio se i modernizirao te postao Hrvatski indeks održivosti – HRIO (Slika 2.). Ova metodologija omogućuje sveobuhvatan uvid u održivost poslovnih praksi, osvrt na usklađenost s najnovijim odredbama Europske unije te usporedbu s praksama drugih hrvatskih poduzeća. Ocjenjuju se aktivnosti u šest područja, a to su:

- održivo korporativno upravljanje
- upravljanje okolišem
- radna okolina
- odnosi sa zajednicom
- ljudska prava
- dječja prava (Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj, 2023)

Slika 2. Hrvatski indeks održivosti – HRIO



Izvor: Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj (2023)

Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj definira društveno odgovorno poslovanje ovako: “Radi se o praksi kojom neka kompanija, više od zakonom propisanih obaveza, integrira održivi razvoj, u sustav donošenja odluka i time upravlja utjecajem svog poslovanja na okoliš i društvo. Time dobri poslovni rezultati prestaju biti jedinim mjerilom za vrednovanje uspješnosti kompanije. Može se reći da je uspješna ona kompanija koja ujednačeno vodi računa o svom ekonomskom, društvenom i okolišnom utjecaju, a DOP predstavlja alat za postizanje održivog poslovnog modela i način upravljanja u kojem se profit ostvaruje na društveno odgovoran i održiv način.” (Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj, 2023).

I Europska unija ulaže napore kako bi se promoviralo društveno odgovorno poslovanje. Međunarodna organizacija za normizaciju (ISO) 2010. godine objavila je normu ISO 26000: 2010 *Guidance on Social Accountability* koju je Hrvatski zavod za norme prihvatio u studenom 2020. godine bez ikakvih preinaka kao HRN EN ISO 26000:2020, *Upute o društvenoj*

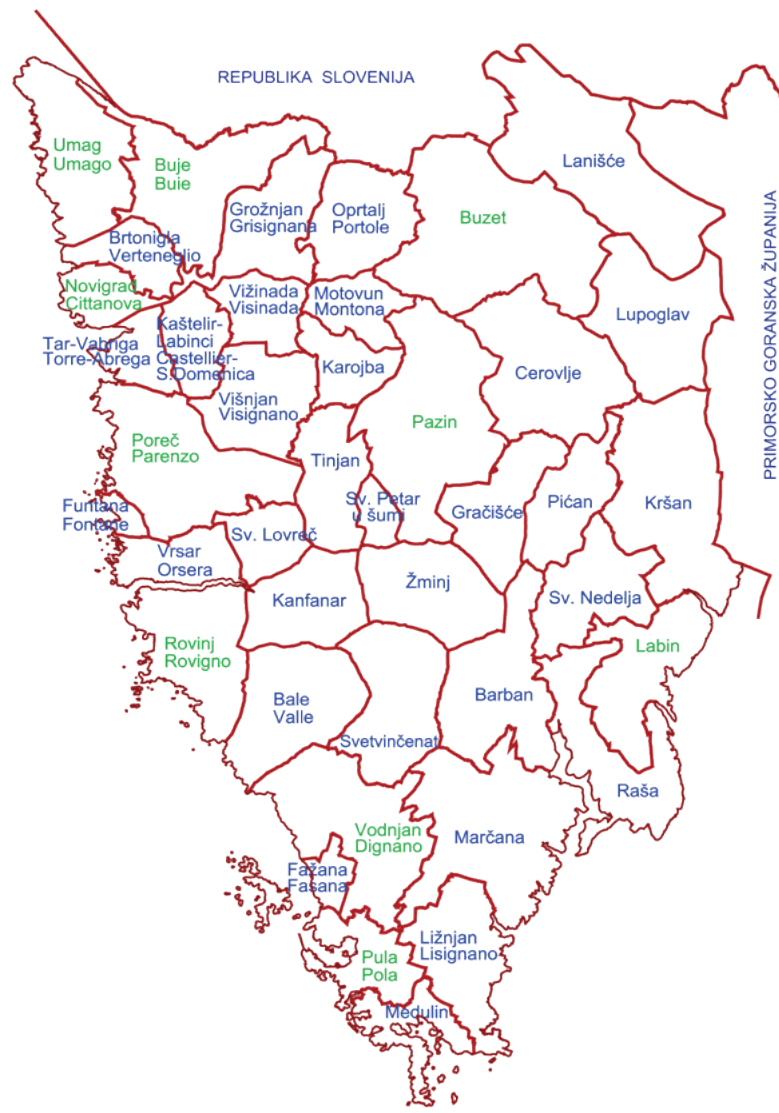
*odgovornosti*. Ova europska norma identična je međunarodnoj normi i služi kao pomoć pri implementaciji *Vodećih načela Ujedinjenih naroda o poduzetništvu i ljudskim pravima* svima onima koji žele pridonijeti održivom razvoju. U izradu ove norme bilo je uključeno više od pet stotina stručnjaka: predstavnici vlasti i nevladinih organizacija, industrije, skupina za zaštitu potrošača i udruženja radnika. Norma je objavljena nakon pet godina pregovora raznih interesnih skupina iz cijelog svijeta i kao takva predstavlja međunarodni konsenzus. Norma objedinjuje stručno znanje o društvenoj odgovornosti: njeno značenje, na koji način organizacije trebaju djelovati i koja je najbolja praksa u uvođenju društvene odgovornosti. Do danas je normu prihvatilo više od 80 zemalja, većina u razvoju. (Hrvatski zavod za norme, 2022).

Danas društveno odgovorni pojedinci i kompanije doniraju različitim ustanovama, volontiraju, sponzoriraju lokalne klubove i umjetnička društva i tako pomažu lokalnoj zajednici, pritom stvarajući pozitivan imidž. Uviđajući korist društveno odgovornog poslovanja, taj se koncept ugrađivao u samu politiku poslovanja. Novija generacija društvene odgovornosti posvećena je pitanjima zaštite okoliša, socijalne ugroženosti i pitanjima siromaštva. (Vrdoljak Raguž & Hazdovac, 2014).

### **3.2. DOP u jedinicama lokalne samouprave**

U jedinice lokalne samouprave spadaju gradovi i općine. Općina je “jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva” dok je grad “jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu.” (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2023). Na Slici 3. prikazane su administrativne granice gradova i općina Istarske županije koju čini 10 gradova i 31 općina. (Zavod za prostorno uređenje Istarske županije, 2020).

Slika 3. Administrativne granice gradova i općina Istarske županije



Izvor: Zavod za prostorno uređenje Istarske županije (2020)

Izvršno tijelo u općini je općinski načelnik a u gradu gradonačelnik i oni se biraju na neposrednim izborima sukladno posebnom zakonu. Temeljni opći akt općina i gradova je statut kojeg donosi predstavničko tijelo tog grada ili općine. Statutom se uređuje samoupravni djelokrug općine i grada, njihova obilježja, ustrojstvo, ovlasti i način rada tijela, mjesna samouprava, ustrojstvo i rad javnih službi te druga pitanja od važnosti za ostvarivanje prava i obveza građana i javnih službi. (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2023).

U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, i to 428 općina i 127 gradova te 20 županija. Grad Zagreb ima poseban status grada i županije, tako da je u

Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2023).

Imovinu jedinica lokalne samouprave čine sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja joj pripadaju a njome moraju upravljati, koristiti se i raspolagati pažnjom dobrog domaćina. Odluke i druge opće akte donosi predstavničko tijelo općine i grada u svom samoupravnom djelokrugu, u skladu sa svojim statutom. Općine i gradovi obavljaju poslove od lokalnog značaja kojima se ostvaruju potrebe građana. U to, između ostalog, spadaju prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, socijalna skrb, zdravstvena zaštita, kultura i sport, zaštita potrošača, protupožarna i civilna zaštita i ostali poslovi sukladno posebnim zakonima. (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2023).

Javna uprava je tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa i promicanje općeg dobra. To se odnosi na državnu upravu, regionalnu i lokalnu samoupravu, javna poduzeća, djelatnost koncesionara i subvencioniranih privatnika u obavljanju javnih službi. Lokalna samouprava pruža javne usluge i služi izražavanju interesa lokalnog stanovništva, donošenju političkih odluka o tim interesima te njihovoj provedbi. (Gracin, 2017).

Javna uprava služi dakle kako bi se provodile politike kojima se rješavaju konkretni društveni problemi. Građani sve više traže bolje standarde upravljanja. Žele biti partneri koji će ravnopravno sudjelovati u izgradnji lokalne zajednice. Traže transparentnost, pristup podacima, etično i efikasno vođenje financija. Upravo ti standardi određuju javnu upravu koja je društveno odgovorna, koja na transparentan i učinkovit način usmjerava resurse i upravlja organizacijskim strukturama. (Gracin, 2017).

Vijeće Europe 2007. godine donijelo je Deklaraciju o strategiji inovativnog i dobrog upravljanja na lokalnoj razini čiji je cilj pokrenuti i potaknuti nacionalne i lokalne faktore na djelovanje, kako bi građani u svim europskim zemljama imali koristi od dobrog demokratskog upravljanja. Deklaracija navodi 12 načela dobrog demokratskog upravljanja na lokalnoj razini:

1. **Pravilno provođenje izbora, prezentacije i sudjelovanja.** Lokalni izbori se provode slobodno i pošteno, u skladu s međunarodnim standardima i državnim zakonima. Građani su na jasno definiran način uključeni u javni život na lokalnoj razini. Odluke se donose u skladu s voljom većine, poštujući prava i legitimne interese manjine.

2. **Prijemljivost.** Lokalne vlasti trebaju ispuniti legitimna očekivanja i potrebe građana. Javne usluge se pružaju a zahtjevi i primjedbe rješavaju u razumnom vremenskom periodu.
3. **Produktivnost i učinkovitost.** Potrebno je osigurati da se ciljevi postignu najboljim mogućim korištenjem raspoloživih sredstava. Potrebno je omogućiti da se vrednuje i poboljša produktivnost i učinkovitost usluga.
4. **Otvorenost i transparentnost.** Informacije vezane uz provođenje politika stavljaju se na raspolaganje javnosti na način da joj omoguće da ih učinkovito prati. Javnost ima pristup svim informacijama koje nisu povjerljive iz točno definiranih razloga koje propisuje zakon.
5. **Pravna država.** Pravila i zakoni se usvajaju u skladu s postupcima koje propisuje zakon te se nepristrano provode.
6. **Etičko ponašanje.** Javno dobro nalazi se ispred individualnih interesa. Definirane su mjere u svrhu sprječavanja i suprotstavljanja svim oblicima korupcije. Osobe umiješane u sukobe interesa moraju se suzdržati od donošenja relevantnih odluka.
7. **Kompetentnost i sposobnost.** Javni službenici se konstantno motiviraju, njihove profesionalne vještine nastoje se kontinuirano održavati i unaprijediti kako bi se poboljšao njihov učinak.
8. **Inovacija i otvorenost za promjene.** Stvara se klima naklonjena promjeni, traže se nova i učinkovita rješenja problema, koriste se moderne metode pružanja usluga svrhu postizanja što boljih rezultata.
9. **Održivost i dugoročna orijentacija.** Svi problemi nastoje se riješiti odmah a ne prebacivati na buduće naraštaje. U provođenju sadašnjih politika uzimaju se u obzir potrebe budućih naraštaja i održivost zajednice.
10. **Kvalitetno financijsko upravljanje.** Kod financijskog upravljanja bitna je razboritost, pripremaju se višegodišnji planovi za budžet, rizicima se upravlja na odgovarajući način uz konzultiranje javnosti.
11. **Ljudska prava, kulturna raznolikost i socijalna kohezija.** Ljudska prava se poštuju, štite i provode, dok se diskriminacija bilo kakve vrste nastoji eliminirati. Nastoji se da

različitosti budu zastupljene u lokalnoj zajednici, promiče se socijalna kohezija, nastoji se očuvati pristup uslugama svima, a posebno za najugroženije dijelove populacije.

**12. Odgovornost.** Svi koji sudjeluju u donošenju odluka preuzimaju odgovornost za svoje odluke te postoje pravna sredstva za sankcioniranje lošeg upravljanja. (Istarska županija).

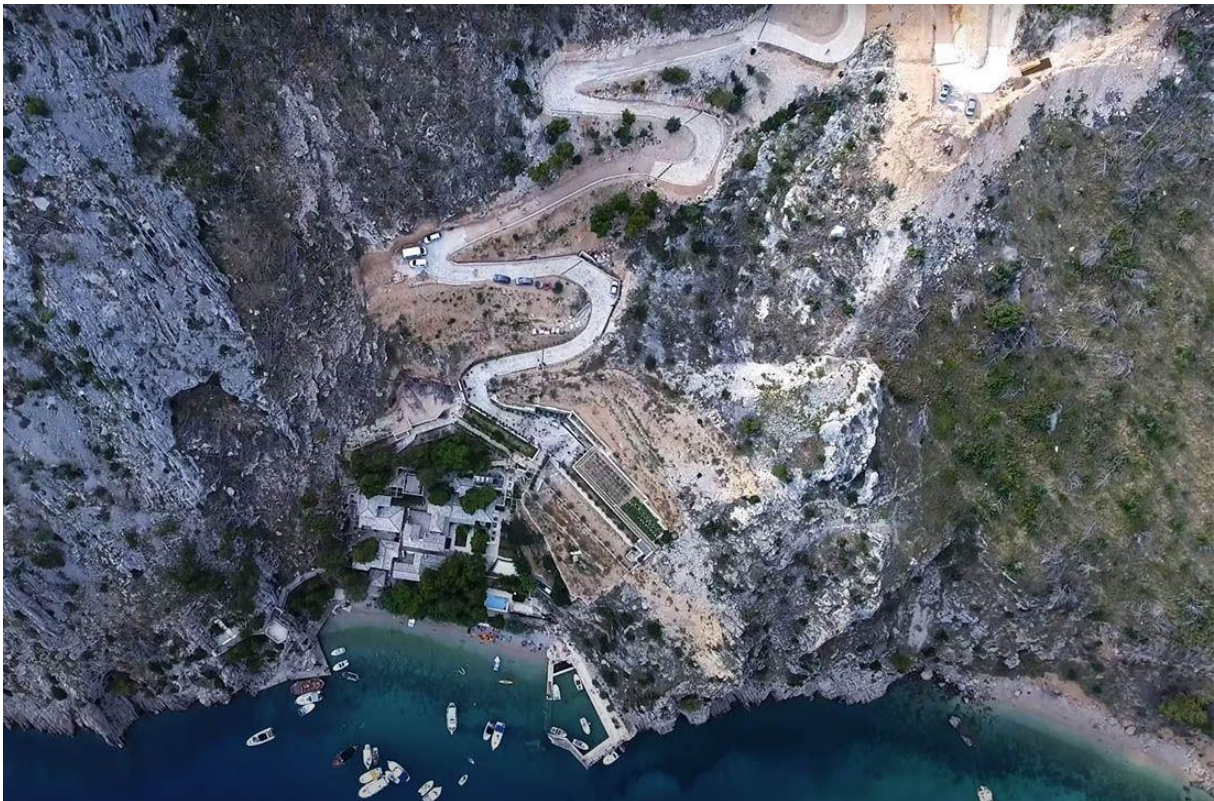
Ova strategija naglašava kako je dobro upravljanje potrebno na svim razinama javne administracije, pogotovo na lokalnoj razini koja je najbliža građanima. Građani moraju znati i osjetiti da imaju pravo na javno djelovanje jer su upravo oni centar svih demokratskih institucija i procesa. Dužnost je države da stvara i održava institucionalne preduvjete za poboljšanje upravljanja na lokalnoj razini, dok lokalni faktori moraju djelovati u skladu s njima poboljšavajući kvalitetu javnih usluga. (Istarska županija).



## 4. BESPRAVNA GRADNJA

Već dugi niz godina javnost shvaća kako u Republici Hrvatskoj, najvećim djelom na Jadranskoj obali, postoji problem bespravne gradnje. Građevine niču u zaštićenim područjima, na pomorskom dobru i poljoprivrednim parcelama, bez urbanističke infrastrukture, protivno planiranoj namjeni u prostorno planskoj dokumentaciji. Na Slici 4. vidi se apsurdni primjer divlje gradnje u uvali Vruje kod Makarske koja je postala sinonim bespravne gradnje. Njeni su se objekti počeli rušiti tek nakon izrečenih kazni investitoru od preko 370 tisuća eura i velikog pritiska javnosti i aktivista. (Portal Dnevnik hr, 2023).

Slika 4. Razmjeri štete u uvali Vruja



Izvor: Web portal Morski Hr (2023)

Bespravna (divlja) gradnja trajno mijenja i uništava prostor. U pravnom smislu smatra se protupravnom gradnjom za koju nije moguće dobiti odobrenje ili nezakonitom gradnjom za koju je moguće dobiti odobrenje ali ono nije zatraženo od strane investitora. Gradnja bez građevinske dozvole je čin agresije u prostoru. (Jurić, 2016)

Zakonodavstvo u Republici Hrvatskoj jasno propisuje postupke i uvjete koje je potrebno ispuniti kako bi se izgradio objekt i osigurala sigurnost i kvaliteta izgradnje. Međutim, brojne

su situacije u kojima se ova pravila ignoriraju, a takva situacija može imati i ozbiljne pravne posljedice. Ovaj problem postaje sve izraženiji u Istri. Mnogi ljudi se iz različitih razloga odlučuju za gradnju bez ikakvog pravnog odobrenja: zbog nedostatka svijesti o zakonima i pravilima gradnje, nedostatka financijskih sredstava za dobivanje dozvola ili jednostavno radi želje za bržom izgradnjom objekta. Portal Clt Livre (2023).

Krtalić ističe kako bespravni graditelj ugrožava:

- javni interes
- vlastiti interes i interese neposrednog susjeda
- interese zajednice i
- funkcionalnu i primjerenu upotrebu javnih i privatnih površina. (Krtalić, 2006).

Na društvenoj razini dolazi do smanjenja kvalitete života zbog povećanja buke i zagađenja. Nekontroliranom gradnjom pojačava se pritisak na vodoopskrbu, kanalizaciju i promet jer često izgradnju novih objekata ne prati i izgradnja potrebne infrastrukture. Građevine i lokaliteti od povijesnog značaja često se nehotice unište ili oštete prilikom izgradnje novih objekata. (Jurić, 2016).

Gospodarski list još 2012. godine navodi podatak o otprilike 100.000 nezakonito izgrađenih zgrada, što je posljedica brojnih nagomilanih problema – od neodgovarajućeg i lošeg zakonodavstva, do lošeg sustava izdavanja građevinskih dozvola. Bespravna gradnja prisutna je i na selu. Nelegalna izgradnja zgrada namijenjenih poljoprivrednoj proizvodnji posljedica je skupih i dugih rokova izdavanja građevinskih dozvola, koje su često nadmašivale vrijednost investicija u izgradnju proizvodnih objekata u poljoprivredi. (Gospodarski list, 2012).

#### **4.1. Zakonska regulativa**

U uređenim sustavima postoji niz pravnih instrumenata kojima se regulira korištenje zemljišta i izgradnja. Uzimaju se u obzir privatni i javni interesi te osigurava nadzor razvoja i provođenja gradnje. I u Republici Hrvatskoj zakonodavstvo propisuje postupke i uvjete koje je potrebno zadovoljiti kako bi se izgradila bilo koja vrsta objekta. (Krtalić, 2006).

Svaki projekt gradnje mora proći proces odobrenja s ciljem osiguravanja kvalitete i sigurnosti izgradnje. Nepoštivanje tog procesa može imati ozbiljne pravne posljedice. Zakon o gradnji

(NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19) koji je na snazi od prosinca 2019. godine uređuje projektiranje, građenje, uporabu i održavanje građevina te provedbu upravnih i drugih postupaka radi osiguranja zaštite i uređenja prostora. Odredbe ovoga Zakona primjenjuju se na gradnju svih građevina na području Republike Hrvatske, osim na gradnju rudarskih objekata, vojnih građevina i drugih građevina određenih posebnim zakonom. Predmetni Zakon uređuje sljedeće:

- Građevinsku dozvolu i uporabnu dozvolu izdaje Ministarstvo te upravno tijelo velikog grada, Grada Zagreba i županije nadležno za upravne poslove graditeljstva (čl. 99, st. 1)
- Građenju građevine može se pristupiti na temelju pravomoćne građevinske dozvole, a graditi se mora u skladu s tom dozvolom (čl. 106, st. 1)
- Investitor je dužan ishoditi izmjenu i/ili dopunu građevinske dozvole ako tijekom građenja namjerava na građevini učiniti izmjene kojima se mijenja usklađenost građevine s utvrđenim lokacijskim uvjetima (čl. 106a, st. 1)
- Građevina izgrađena bez građevinske dozvole i građevina za koju se vodi postupak obustave građenja ili uklanjanja građevine ne smije se priključiti na komunalne vodne građevine (čl. 107, st. 1)
- Zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi investitor (čl. 108, st. 1)
- Građevinska dozvola prestaje važiti ako investitor ne pristupi građenju u roku od tri godine od dana pravomoćnosti dozvole (čl. 123, st. 1) (Zakon o gradnji Republike Hrvatske).

Dodatno, člankom 108, stavak 2 propisano je koje sve dokumente investitor mora priložiti uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole. Tu su glavni projekt u elektroničkom obliku, ispis glavnog projekta ovjeren od projektanta, iskaznicu energetske svojstava zgrade, ovjeren ispis iskaznice energetske svojstava zgrade, pisano izvješće o kontroli glavnog projekta, potvrdu o nostrifikaciji glavnog projekta, dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole, dokaz da može biti investitor te dokaz da je vlasnik građevinskog zemljišta prenio dio zemljišta u vlasništvo JLS, ako takva dužnost postoji. (Zakon o gradnji Republike Hrvatske).

Predmetnim Zakonom uređeno je i građenje bez potrebnih dozvola, odnosno prekršaji projektanta i izvođača.

- Novčanom kaznom u iznosu od 25.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj fizička osoba u svojstvu projektanta ako: „projektirana građevina nije projektirana u skladu s lokacijskom dozvolom, odnosno uvjetima za građenje građevina propisanim

prostornim planom, ne ispunjava temeljne zahtjeve za građevinu, zahtjeve propisane za energetska svojstva zgrada ili druge propisane zahtjeve i uvjete (članak 51. stavak 2.)“

- Novčanom kaznom u iznosu od 100.000,00 do 150.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba u svojstvu izvođača ako: „gradi, a ne ispunjava uvjete za obavljanje djelatnosti građenja prema posebnom zakonu (članak 53. stavak 2.).“ (Zakon o gradnji Republike Hrvatske).

Novčanom kaznom kažnjavaju se i pravne i fizičke osobe u svojstvu investitora, glavni projektant, revident, pravna osoba koja provodi nostrifikaciju, fizička osoba u svojstvu izvođača, glavni inženjer gradilišta, inženjer gradilišta ili voditelj radova, pravna osoba koja provodi stručni nadzor, fizička osoba u svojstvu nadzornog inženjera, vlasnik građevine i ovlašteni posrednik u prometu nekretnina ako ne ispune bilo koji članak Zakona o gradnji koji regulira njihovu ulogu. (Zakon o gradnji Republike Hrvatske).

Krtalić u svom radu *Bespravna gradnja - uzroci i posljedice* uspoređuje zakonsku regulativu koja uređuje planiranje korištenja zemljišta u SR Njemačkoj, Austriji, Nizozemskoj i Finskoj. Analizom stanja propisa iz područja graditeljstva utvđuje da u državama članicama Europske unije ne postoje jedinstveni propisi koji to pitanje uređuju. Neke sličnosti u strukturi propisa postoje; na razini EU usklađeni su propisi koji reguliraju promet građevinskih proizvoda i postavljene su norme koje se odnose na zaštitu okoliša. Građevinski propisi autonomno se razvijaju u pojedinim državama i nisu podvrgnuti usklađivanju na razini EU. Ipak, odredbe planiranja korištenja zemljišta i građenja grupirane su u nekoliko sljedećih najčešćih propisa:

- **Zakonu o prostornom uređenju** koji uređuje prostorno uređenje područja države, uključujući regionalno i lokalno planiranje
- **Zakonu o urbanističkom planiranju** koji uređuje urbanističko i krajobrazno planiranje na lokalnoj razini
- **Uredbi o vrstama i načinu korištenja građevinskih područja, izgrađenosti i iskoristivosti građevinske čestice** koje u nekim državama uređuju vrste građevinskih područja i način njihovog korištenja
- **Uredbi ili zakonu o načelima procjene tržišne vrijednosti zemljišta, neizgrađene i izgrađene građevinske čestice**
- **Zakonu o gradnji** kojim se uređuje postupak gradnje na uređenom građevinskom zemljištu. (Krtalić, 2006).

Uspoređujući Hrvatske propise s propisima država članica EU, autor je izradio tabelu (Tablica 1.) koja prikazuje usporedni prikaz razine dokumenata prostornog uređenja.

Tablica 1. Organizacija prostornog planiranja uređena Zakonom o prostornom uređenju u Hrvatskoj (NN br. 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04), i usporedba dokumenata prostornog uređenja RH i država EU

Obuhvat	Dokumenti prostornog planiranja u Hrvatskoj	Dokumenti prostornog planiranja država EU
Republika Hrvatska	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske</i></li> <li>• <i>Program prostornog uređenja Republike Hrvatske</i></li> </ul>	<i>Razvojni program (države) pokrajine</i>
Dio područja RH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Prostorni plan županije</i></li> <li>• <i>Prostorni plan Grada Zagreba</i></li> <li>• <i>Prostorni plan posebnih obilježja</i></li> </ul>	<i>Regionalni prostorni plan</i>
OPĆINA/GRAD (cijelo područje)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Prostorni plan uređenja općine/grada</i></li> <li>• <i>Generalni urbanistički plan</i></li> <li>• <i>Urbanistički plan uređenja manjeg naselja</i></li> </ul>	<i>Plan korištenja površina</i>
OPĆINA/GRAD (dio područja)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Detaljni plan uređenja</i></li> <li>• <i>Lokacijska dozvola</i></li> </ul>	<i>Provedbeni urbanistički plan (obvezujući plan za sve fizičke i pravne osobe)</i>

Izvor: Krtalić (2006)

Na temelju podataka prikazanih u Tablici 1. može se zaključiti kako postoji znatno veći broj dokumenata prostornog uređenja propisanih hrvatskim Zakonom o prostornom uređenju nego što ih postoji u drugim članicama EU. Usprkos tome, svjedoci smo kako se bespravna gradnja i dalje ne sprječava učinkovito. Još jedna od bitnih činjenica je ta da je u europskim propisima javnoga građevinskog prava uvjetovan početak gradnje na građevinskoj čestici koja ima priključke vode i struje te riješenu odvodnju otpadnih voda, što kod nas nije slučaj (Krtalić, 2006).

Nakon svega navedenog za zaključiti je, a vidljivo je i iz stanja na terenu, kako postojeći hrvatski zakoni o prostornom uređenju ne osiguravaju održivo planiranje korištenja zemljišta. Potrebno je dakle donijeti pravne instrumente sukladno s praksom drugih europskih država koje

su to bolje regulirale. Posebno je potrebno zakonom urediti vrste i namjenu građevinskih područja i zaštitu obalnih područja od prevelike izgradnje vodeći računa o potrebama lokalnih zajednica, prvenstveno u vidu novih turističkih objekata. (Krtalić, 2006).

Bolje uređen sustav otvorio bi put ka sprječavanju bespravne gradnje i gospodarski i ekološki prihvatljivom korištenju prostora. To bi potaknulo interes ulagača u građevinska zemljišta čime bi se utjecalo i na cijene. Gradnja se treba dozvoliti samo na česticama koje raspoložu svom potrebnom infrastrukturom i priključcima. Potrebno je uskladiti privatne i javne interese, razviti projekte po primjerenim cijenama i ukloniti administrativne prepreke za ulaganje u održive i ekološki prihvatljive projekte. (Krtalić, 2006).

#### **4.1.1. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama**

U Hrvatskoj se 2012. godine spominjala brojka od oko 100.000 nezakonito izgrađenih zgrada. Posljedica je to brojnih problema: od lošeg zakonodavstva do sporog i neefikasnog izdavanja građevinskih dozvola i druge dokumentacije. Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji nametnulo je to pitanje kao jedno od prioritarnijih za rješavanje te je Hrvatski sabor donio Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama kojim se propisuju uvjeti za njihovo ozakonjenje. (Gospodarski list, 2012).

Hrvatski sabor je na temelju članka 89. Ustava Republike Hrvatske, 13. srpnja 2012. godine donjeo Odluku o proglašenju Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (NN 86/2012). Odluka je donesena nakon Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama iz godine ranije, radi pojednostavljenja postupka legalizacije i smanjenja zahtjeva prvenstveno prema manjim objektima. Ovaj Zakon, poznat i kao Zakon o legalizaciji objekata, donijet je radi legalizacije svih bespravno sagrađenih ili dograđenih objekata te objekata započelih s gradnjom između 15.02.1968. i 21.06.2011. godine, uz određene uvjete. (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama).

Predmetnim se Zakonom uređuju uvjeti, postupak i pravne posljedice uključivanja u pravni sustav nezakonito izgrađenih zgrada. Nezakonito izgrađenom zgradom smatra se zgrada ili rekonstruirani dio zgrade koji je izgrađen bez odobrenja. Uvjet je bio da je građevina vidljiva na digitalnoj ortofoto karti u mjerilu 1:5000 Državne geodetske uprave izrađenoj na temelju aerofotogrametrijskog snimanja Republike Hrvatske započetog 21. lipnja 2011. Na građevini

su morali biti izvedeni najmanje grubi konstruktivni građevinski radovi sa ili bez krova, najmanje jedne etaže. Zakon definira osnovne uvjete za ozakonjenje zgrada:

- Ozakonjuje se nezakonito izgrađena zgrada koja je izgrađena u skladu s prostornim planom (čl. 5, st. 1).
- Na nezakonito izgrađenoj zgradi može se ozakoniti najviše dvije etaže od kojih je zadnja potkrovlje, osim ako odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave nije određen veći broj etaža (čl. 5, st. 2). (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama).

Nezakonito izgrađena zgrada ne može se ozakoniti ako se nalazi na području koje je određeno kao ili koje se nalazi na:

- nacionalni park, park priroda, strogi rezervat, spomenik prirode;
- koridor i površina prometnih, energetskih, komunikacijskih i vodnih građevina od važnosti za Republiku Hrvatsku ili JLP(R)S,
- površina javne i društvene namjene unutar građevinskih područja naselja za sadržaje upravnih, socijalnih, zdravstvenih, predškolskih, obrazovnih, komunalnih, sportskih, kulturnih i vjerskih funkcija,
- izdvojeno građevinsko područje izvan naselja koje je prostornim planom predviđeno za gospodarsku namjenu i groblja,
- područje posebne zaštite voda – zona sanitarne zaštite vode za piće
- eksploatacijsko polje mineralne sirovine (čl. 6, st. 1).
- unutar arheološkog nalazišta ili zone kulturnog dobra ili kulturno-povijesne cjeline, na području upisanom u listu svjetske baštine UNESCO-a, na postojećoj površini javne namjene, pomorskom dobru ili vodnom dobru (čl. 6, st. 2).
- ako je izgrađena na međi sa drugom građevnom česticom planiranom za građenje zgrade ako na pročelju koje se nalazi na međi ima otvor koji prelazi na drugu građevnu česticu ili ako je izgrađena na način i od materijala kojima se ne osigurava dugotrajnost i sigurnost korištenja (čl. 6, st. 3). (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama).

Sam postupak ozakonjenja zgrada zahtjeva sakupljanje većeg broja dokumenata. Zgrada se ozakonjuje rješenjem o izvedenom stanju koje donosi upravno tijelo JLP(R)S koje obavlja poslove izdavanja akata za provođenje dokumenata prostornoga uređenja i građenje na čijem se području nalazi nezakonito izgrađena zgrada. Stranki koja se odazvala pozivu za uvid u spis predmeta radi izjašnjenja, dostavlja se rješenje o izvedenom stanju, dok se strankama koje se nisu odazvale, rješenje dostavlja javnom objavom na oglasnoj ploči nadležnog upravnog tijela na čijem se području nalazi zgrada za koju je doneseno rješenje. Izvršno rješenje o izvedenom stanju ili rješenje o odbijanju dostavlja se radi znanja građevinskoj inspekciji. (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama).

Zahtjevu za donošenje rješenja o izvedenom stanju za nezakonito izgrađenu zgradu bilo je potrebno priložiti tri primjerka geodetske snimke izvedenog stanja odnosno kopije katastarskog plana ako je zgrada evidentirana na katastarskom planu, tri primjerka arhitektonske snimke koju je izradio ovlašteni arhitekt i izjavu ovlaštenog inženjera građevinarstva da nezakonito izgrađena zgrada ispunjava bitni zahtjev mehaničke otpornosti i stabilnosti (čl. 11, st.1). uz navedene dokumente, potrebno je priložiti još izjavu ovlaštenog arhitekta i inženjera građevinarstva, elektrotehnike i strojarstva da zgrada ispunjava bitni zahtjev sigurnosti u korištenju i bitni zahtjev zaštite od požara. (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama).

Od dokumenata su još bili potrebni arhitektonska snimka i opis zgrade, opći podaci o lokaciji zgrade i njena veličina, opis instalacija, nacrti, foto dokumentacija, opis stupnja završenosti zgrade. Zahtjevu se još moraju priložiti potvrde nadležnih javnopravnih tijela ako je zgrada izgrađena unutar planiranog ili istraženog koridora prometne ili komunikacijske građevine, unutar arheološkog nalazišta ili zone kulturnog dobra ili kulturno-povijesne cjeline. Potrebna je i suglasnost Hrvatskih voda ako je zgrada izgrađena na vodnom dobru i uvjerenje da je zgrada vidljiva na digitalnoj ortofoto karti, odnosno da je evidentirana na katastarskom planu ili drugoj službenoj kartografskoj podlozi do 21. lipnja 2011. (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama).

Podnositelj zahtjeva, dužan je prije donošenja rješenja o izvedenom stanju platiti naknadu za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru. Naknada se utvrđuje rješenjem o naknadi koje po službenoj dužnosti donosi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva na čijem se području nalazi predmetna zgrada. (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama).



Zgrada za koju je doneseno rješenje o izvedenom stanju smatra se u smislu posebnog zakona postojećom građevinom i tada se može sukladno posebnim propisima rabiti, rekonstruirati, priključiti na komunalne vodne građevine, elektroenergetsku mrežu i drugu infrastrukturu. Nadležni sud po službenoj dužnosti upisuje zgradu u zemljišnu knjigu. (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama).

Zahtjev za donošenje rješenja o izvedenom stanju stranke su prema ovom Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (NN 86/2012) morale predati najkasnije do 30. lipnja 2013. godine. Građani koji su sagradili građevinu bez valjanih dozvola mogli su zahtjev za ozakonjenje te građevine, sukladno gore citiranom Zakonu, predati u nadležni upravni odjel koji obavlja poslove prostornog uređenja i gradnje na području na kojem se građevina nalazi. (Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama).

Građani koji zahtjev nisu predali do zakonskog roka, odnosno do 30.06.2018. godine kada je službeno završila legalizacija nezakonito izgrađenih zgrada, i dalje se mogu obratiti nadležnom upravnom odjelu radi provjere mogućnosti reguliranja statusa građevine prema Zakonu o gradnji, s obzirom da Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama više nije na snazi. Valja naglasiti kako se i dalje legalizirati mogu samo objekti koji su izgrađeni, dograđeni, ili je gradnja započeta između 15. veljače 1968. i 21. lipnja 2011. godine. (Portal Legalizacije objekata, 2023).

Kako bi se bespravno izgrađeni objekt i u 2023. godini mogao legalizirati, osim glavnog, gore navedenog uvjeta, potrebno je zadovoljiti još neke uvjete: prema prostornom planu kuća mora biti izgrađena unutar građevinske zone, određene maksimalne visine i površine, s ne više od 60% izgrađenosti parcele, kosog krovišta, udaljena od ceste najmanje 3 metra, a od međe 1 metar. Ako bespravni objekt ne zadovoljava uvjete prostornog plana općine kojoj pripada, nije ga moguće legalizirati. Od dokumentacije potrebno je pribaviti sve standardne dozvole i projekte kao da se kuća gradi „od nule“, što nije bio slučaj kada su se objekti legalizirali po Zakonu o legalizaciji. I cijena legalizacije objekata je sada puno veća nego što je bila prema Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. Svaki projekat mora biti detaljniji i opsežniji a i kazna za nezakonito izgrađenu zgradu je također veća nego što je bila propisana prema Zakonu o legalizaciji. (Portal Legalizacije objekata, 2023).

## 4.2. Kako i kome prijaviti bespravnu gradnju

Na stranicama Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine Republike Hrvatske nalaze se upute kako i kome prijaviti bespravnu gradnju. Ukoliko se naiđe na ove i/ili druge nepravilnosti, one se mogu prijaviti građevinskoj inspekciji Državnog inspektorata. Prijava se šalje u sljedećim slučajevima:

- ukoliko sumnjamo da je neka građevina izgrađena protivno zakonu odnosno bez valjane dozvole za gradnju ili bez potvrđenog glavnog projekta,
- ukoliko sumnjamo da je izgrađen veći broj etaža od dozvoljenog
- smještaj građevine je na manjoj udaljenosti od druge građevine ili granice građevne čestice od najmanje udaljenosti dozvoljene dokumentom prostornog uređenja,
- ukoliko postoji neograđeno gradilište. (Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, 2023).

Inspeksijske poslove obavlja građevinska inspekcija. Ako oni utvrde povredu zakona i/ili propisa pokreću se upravni postupak i naređuju poduzimanje potrebnih mjera. U slučaju najjednostavnijih građevina i zahvata ovlasti su prenesene na komunalno redarstvo. Ti slučajevi uključuju uklanjanje ruševine zgrade, otklanjanje oštećenja pročelja i pokrova postojeće zgrade koji nisu nosiva konstrukcija, uklanjanje građevine, usklađivanje provedbe i uklanjanje zahvata u prostoru koji nije građenje, dovršenje vanjskog izgleda zgrade i izlaganje energetskog certifikata. (Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, 2023).

Prijava bespravne gradnje može se uputiti anonimno ili neanonimno i to na sljedeće načine:

- poštom
- osobno u bilo kojem uredu Državnog inspektorata na području republike Hrvatske na način da se ispuni obrazac prijave i preda u pisarnicu ili na zapisnik dežurnom građevinskom inspektoru
- prijavom preko web stranice Državnog inspektorata na adresi <https://dirh.gov.hr/podnosenje-prijava/83>

Nama najbliži ured Državnog inspektorata nalazi se u Rijeci. Ostali uredi nalaze se u Zagrebu, Splitu, Varaždinu i Osijeku. Važno je ovdje dodati da podnesena prijava nezakonitog građenja ili drugih nepravilnosti ne znači da će inspeksijski nadzor biti obavljen. Građevinski inspektori inspeksijske nadzore provode po službenoj dužnosti, a ne po prijavama, i prema mjesečnim

planovima rada. Ako prijavitelj prilikom prijave navede svoje podatke i građevinski inspektor obavi inspekcijski nadzor, podnositelja prijave obavijestit će o utvrđenom činjeničnom stanju i poduzetim mjerama. Građevinski inspektor dužan je čuvati identitet podnositelja prijave. (Državni inspektorat Republike Hrvatske, 2023).

Uz građevinsku inspekciju, za nadzore pojedinih građenja ovlaštene su i službenici i zaposlenici drugih tijela, odnosno komunalni redari i inspekcije sukladno posebnim propisima koji imaju zakonsku ovlast narediti uklanjanje nezakonito izgrađenih građevina ili zahvata u prostoru te izvršavati svoja rješenja prisilnim putem:

- u slučajevima nezakonitog izvođenja radova na pomorskom dobru i cestama nadležni su postupati službenici Ministarstva mora, prometa i infrastrukture te komunalni redari jedinica lokalne samouprave ovisno o vrsti građenja odnosno građevine.
- u zaštiti i očuvanju kulturnih dobara postupaju konzervatorski odjeli i inspekcija zaštite kulturnih dobara Ministarstva kulture i medija
- pri građenju jednostavnih građevina i radova za koje nije potrebno ishoditi akt za građenje, prilikom uklanjanja ruševina zgrada, zahvata u prostoru koji se ne smatraju građenjem i dr. ovlaštene su postupati komunalni redari. (Web portal Morski Hr, 2023).

U Državnom inspektoratu kažu da su od proljeća 2019. do proljeća 2023. godine zaprimili gotovo 28 tisuća prijava mogućih povreda propisa u području građenja i obavili više od 31 tisuću nadzora. U 47 % predmeta nisu utvrđene povrede propisa, a u 7.043 predmeta pokrenut je inspekcijski postupak zbog povrede propisa u području građenja. Podneseno je 45 kaznenih prijava zbog nezakonitog građenja u zaštićenim područjima ili povrede službenog znaka, izrečene su 1.052 novčane kazne kojima se investitore prisiljava na izvršenje rješenja. U istom razdoblju uklonjeno je 934 nezakonito izgrađenih građevina na području Republike Hrvatske. (Web portal Morski Hr, 2023).

Zadnji su se zahtjevi za legalizaciju bespravno sagrađenih objekata predali krajem lipnja 2018. godine. Podneseno je ukupno 902.096 zahtjeva a od 2011. godine do lipnja 2023. državni je proračun od naknada za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada uprihodio 128,9 milijuna eura. (N1, 2023). Početkom 2023. godine, na inicijativu Istarskog demokratskog sabora (u daljnjem tekstu: IDS) i u suradnji sa 17 gradova i općina s područja Istarske županije, pokrenut je portal *bespravnogradnja.hr* čime su građani Istre, ali i ostatka Hrvatske dobili još jedan način za prijavu bespravne gradnje. O cijelom projektu biti će više riječi u šestom poglavlju.

## 5. PROBLEM BESPRAVNE GRADNJE U ISTRI

Problem bespravne gradnje je prisutan već dugi niz godina a zbog njegova nerješavanja posljedice su danas ogromne i pitanje je u kojoj mjeri će se one moći sanirati. Iako bespravna gradnja nije isključivo istarski problem, on je u fokusu političara, mahom IDS-ovih, koje se povremeno i same proziva da su godinama „žmirili“. Borba protiv bespravne gradnje sada je jedan od prioriteta lokalnih vlasti, bile one IDS-ove ili ne. I sam Boris Miletić, nekada član IDS-a, danas Istarski župan (nezavisni), kaže da je pitanje bespravne gradnje za njega „nadstranačka tema“ te ističe važnost toga da su sve političke opcije svjesne tog problema. (Tportal, 2023)

Portal Clt Livre opisuje negativne posljedice koje bespravna gradnja uzrokuje u Istri:

- **Ekološki problemi:** bespravna gradnja vodi do degradacije prirodnog okoliša, ugrožavanja ekosustava i šumskih površina, poljoprivrednih područja i vodnih tijela. Posljedice su još erozija tla, zagađenje voda i gubitka biološke raznolikosti.
- **Urbanistički problemi:** bespravna gradnja često nije u skladu s prostornim planovima što dovodi do neuređenog izgleda naselja, narušava vizualni identitet regije i smanjuje kvalitetu života stanovnika.
- **Sigurnosni problemi:** bespravno izgrađene zgrade često ne zadovoljavaju sigurnosne standarde i propise pa takvi objekti predstavljaju rizik za život i sigurnost stanovnika.
- **Ekonomski problemi:** bespravna gradnja može dovesti do poremećaja tržišta nekretnina, nepoštenje konkurencije i gubitka povjerenja investitora i kupaca.
- **Pravni problemi:** vlasnici nelegalno izgrađenih objekata često se suočavaju s kaznama a zakonski postupci protiv nelegalnih građevina mogu biti dugotrajni i skupi.
- **Društveni problemi:** bespravno izgrađeni objekti mogu narušavati kvalitetu života lokalnih zajednica, utjecati na sukobe stanovnika i dovesti do nepovjerenja u vlasti i slabljenja društvene kohezije. (Portal Clt Livre, 2023).

Još jedan veliki problem u Istri predstavlja i parcelacija poljoprivrednog zemljišta, na šta su isto upozoravali mnogi gradonačelnici i načelnici. Radi se o tome da se poljoprivredna zemljišta usitnjavaju (parceliraju) na čestice koje svojom površinom ne odgovaraju planskoj namjeni prostora. Iako je takva parcelacija zakonski dozvoljena, ona se izvodi s namjerom gradnje na površinama koje nemaju građevinsku namjenu. Takva praksa rezultira pojavom čitavih naselja bespravni objekata na površinama koje su namijenjene isključivo poljoprivredi ili su u naravi

šuma te stoga nisu predviđene za gradnju. Sva obećanja od strane Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva graditeljstva kako će se poduzeti potrebne radnje kojima bi se to zaustavilo ostala su samo mrtvo slovo na papiru. (Regional Express, 2021).

Slika 5. Parcelacija na Rovinjskom području



Izvor: Agroklub (2021)

O usitnjavanju zemljišta pisao je i portal Agroklub. Široj javnosti je već poznata praksa da se površina poljoprivrednih zemljišta smanjuje i da pritom njihova cijena leti u nebesa. Potom se, naime, te manje parcele prodaju kao „vikend parcele“ a konačan cilj je da se na njima postave objekti, najčešće kamp kućice. Problem je sve to i poljoprivrednicima koji napominju da u Istri nema toliko obradive površine (kao što ima primjerice u Slavoniji) i svaka parcelacija poljoprivrednog terena i rast cijena smanjuju mogućnosti proizvodnje. Jedan od primjera takve parcelacije poljoprivrednog zemljišta i izgradnje bespravnih objekata vidljiv je na Slici 6. a radi se o području općine Ližnjan. (Agroklub, 2021)

Slika 6. Nicanje objekata na poljoprivrednom zemljištu; usporedba zračnih snimki iz 2011. i 2017./18.



Izvor: Agroklub (2021)

Ministarstvo poljoprivrede je 2022. godine, nakon pritiska čelnika općina i gradova Istarske županije pristalo u novim izmjenama Zakona o poljoprivrednom zemljištu uvesti zabranu parcelacije. Ovime se zabranjuje parcelacija poljoprivrednog zemljišta na čestice čija je površina manja od jednog hektara, što je prvi korak da se stane na kraj zlouporabi poljoprivrednog zemljišta i njegovoj bespravnoj namjeni. (IstraIn, 2022).

Četiri godine nakon što je slikana gore prikazana Slika 6., načelnik Općine Ližnjan Marko Ravnić i dalje vodi borbu s divljom gradnjom na području svoje općine, a stanje je sve gore. Iza legalno sagrađenih kuća nalazi se naselje bespravno izgrađenih objekata - zidanih kuća, baraka, kamp prikolica, mobilnih kuća. Naselja bez asfaltirane ceste, javne rasvjete i sve potrebne infrastrukture za normalan život. Bez reda i plana, nepovratno uništena područja.

Ravnić već očajno zaključuje kako je ovo poraz sustava i države. Kaže da godišnje inspekciji prijave stotinjak nelegalnih objekata, šalju apele na sve adrese ali odgovor ne dobiju i na terenu se ništa ne promjeni. (Glas Istre, 2022).

Pošast bespravne gradnje i nekultura pojedinaca tu ne prestaje. Osim standardne divlje gradnje, na našem poluotoku dolazi i do uzurpacije pomorskog dobra zbog čega pojedinim obalnim područjima ne može pristupiti nitko osim uzurpatora (i često njihovih gostiju). Divlja vikendaška naselja kamp kućica i montažnih objekata sve su češća pojava. Javne površine ograđuju se barijerama onemogućavajući pristup, probijaju se putevi i zidaju stepeništa koja iz kuća vode skroz do mora. Betoniraju se privezišta za brodove i ograđuju čitave plaže. (Tris, 2021).

Za nabrojati je i šteta koju bespravni graditelji za sobom ostavljaju: osim nagrđene prirode i nepovratno uništenog terena, valja spomenuti još jednom nedostatak potrebne infrastrukture na bespravno izgrađenim područjima. Nepostojanje komunalne odvodnje znači da objekti imaju septičke jame koje se po nekim podacima nikad nisu ispraznile, što znači samo jedno – da svoj sadržaj ispuštaju u tlo sustavno zagađujući zemlju. Građevinski materijal odlaže se u šume, a objekti ne plaćaju naravno ni komunalije tako da i bilo koju drugu vrstu otpada odlažu vjerojatno gdje stignu. Apsurdima ni tu nije kraj. Velika većina divlje izgrađenih objekata ima kućni broj. Procedura je naime takva da katastar izda rješenje o kućnom broju i može ga dobiti svatko a općina je dužna fizički izdati kućni broj svakome tko pokaže takvo rješenje. (Glas Istre, 2022).

Velik dio građevina se „na crno“ iznajmljuje u turističke svrhe, donoseći prihod vlasnicima koji s druge strane ne plaćaju nikakve naknade. IDS-ovac Daus izjavio je kako ima informaciju da tvrtke registrirane u Sloveniji na svojim internetskim stranicama oglašavaju prodaju poljoprivrednog zemljišta u paketu s montažnim kućicama u Rovinju a tu informaciju istražio je portal IstraIn. I zbilja, jedna slovenska agencija sa sjedištem u Kopru nudila je poljoprivredna zemljišta i tvrdila da će ona uskoro biti parcelizirana na manje jedinice od 125 do 1000 kvadrata. Kupce su mamili informacijom kako je riječ o zemljištu koje prema Prostornom planu Grada Rovinja ima turističku namjenu, što investiciju čini primamljivom. Osim samih parcela, agencija je nudila i mogućnost kupnje parcele od 125 kvadrata uz novu montažnu kuću, što je zabranjeno na poljoprivrednom zemljištu bez obzira na namjenu. (IstraIn, 2022).

Kako svemu stati na kraj? Zašto je i ovo dalje tako veliki problem ako zakonska regulativa, kakva-takva, postoji? Problema je više, iPress ih je sumirao u nekoliko sljedećih crtica:

- Prijave bespravnih gradnji građevinskoj inspekciji završavaju dugim i neučinkovitim procesima. Inspekcija formalno zaustavi gradnju, ali slijede pritužbe, žalbe i traženje urbanističkih usklađenja. Sve zajedno traje toliko dugo da se u međuvremenu taj objekt izgradi do kraja, a uz njega još desetak novih objekata.
- Kazneni zakon je vrlo učinkovit, ali se ne provodi. Razlozi su tipično hrvatski: korupcija, aljkavost, namjerna neučinkovitost. iPres spominje i političare koji su se obogatili upravo na mešetarenju sa zemljištima. Svoja polja ili šume pretvarali su u građevinske parcele i skupo ih prodavali ili su kupovali negrađevinska zemljišta i pretvarali ih u građevinska.
- Građevinski i obrtnički radovi bespravnih objekata plaćaju se bez ugovora i doprinosa državi, ne plaća se dokumentacija ni komunalni doprinosi, pristupne ceste, priključci na infrastrukturu, ni kasniji bilo kakvi doprinosi (voda, struja, smeće, TV, doprinosi za vodotokove, šume i sl.). Puno objekata iznajmljuje se bez davanja državi. Ovdje se radi o milionima eura štete. (iPress, 2022).

iPress na kraju svog istraživanja navodi još kako šteta od divlje gradnje u Hrvatskoj iznosi preko 500 milijarda kuna. Rješenje problema vide jedino u provođenju Članka 212 Kaznenog zakona koji glasi: „*Tko protivno propisima gradi građevinu u području koje je propisom ili odlukom nadležnog tijela proglašeno zaštićenom prirodnom vrijednosti, kulturnim dobrom ili drugim područjem od posebnog interesa za državu, kaznit će se kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina.*“ (iPress, 2022).

### **5.1. Rušenje bespravno sagrađenih objekata u Istri**

Gradonačelnik Rovinja M. Paliaga je početkom 2020. godine upozorio kako po pitanju bespravne gradnje ne nailaze na nikakvu pomoć od strane državnog aparata. On kaže kako je od 2017. do 2019. godine od sto pravomoćnih rješenja za uklanjanje bespravno izgrađenih objekata, srušeno tek njih osamnaest. Naglašava kako komunalni redari Grada posao odrade do određene točke do koje imaju ovlasti, a potom sve pada u vodu zbog nerada drugih. (Glas Istre, 2020).



Od travnja 2019. do rujna 2021. građevinska je inspekcija zaprimila više od trideset tisuća raznih prijava, a na godinu uspije zaustaviti tek oko 1500 gradnji. Broj doista uklonjenih građevina je daleko manji – u istom je periodu uklonjeno iz prostora 670 građevina, odnosno dio inspekcijskih postupaka je obustavljen jer su investitori ishodili građevinsku dozvolu nakon "intervencije" inspekcije. (Slobodna Dalmacija, 2021).

O temi bespravne gradnje u Istri bilo je riječi na sastanku održanom u Rovinju početkom ožujka 2022. godine na kojem su prisustvovali predstavnici Državnog inspektorata i jedinica lokalne samouprave u Istri. Govorilo se o uklanjanju i zaustavljanju bespravne gradnje na poljoprivrednom i šumskom zemljištu te zaštićenom obalnom pojasu. Gradonačelnik Rovinja Marko Paliaga tom je prilikom iznio suštinu problematike a saborski zastupnik Anton Kliman upozorio je na neodrživost trenutnog stanja. Na sastanku je iznesen podatak kako svaka jedinica lokalne samouprave godišnje ima do 300 slučajeva bespravne gradnje, a nakon 2018. godine na pojedinim je područjima niknulo i na tisuće takvih objekata. Tom je prilikom dogovoreno kako će Državni inspektorat u suradnji s jedinicama lokalne samouprave na čitavom području Istre provesti detaljan nadzor. Postavljeni cilj je bio izvršiti rješenja o uklanjanju građevina za koje je izdan pravomoćni akt. (Web portal Morski Hr, 2022)

Općina Marčana s problemom bespravne gradnje bori se već godinama. Godine 2017. zaposlili su komunalnog redara koji se trebao uloviti u koštac s bespravnom gradnjom i divljim odlaganjem otpada. Do kraja 2020. godine Općina je Građevinskoj inspekciji u Pazinu prijavila više od 250 bespravnih gradnji te je s njihove strane izdano više od 110 naloga za rušenje. Osim toga, iskoriste i svaku priliku kako bi preko raznih web portala i Facebooka vršili pritisak na državne institucije da se stvari pokrenu u korist rješavanja bespravne gradnje. Načelnik P. Pliško naglašava kako nikad nisu i neće podržati zakon kao što je Zakon o legalizaciji, ali da će ga poštovati. I on traži da se ovlasti jedinica lokalne samouprave povećaju kako bi sami mogli izdavati rješenja o uklanjanju i takve objekte ukloniti na teret vlasnika objekta i/ili parcele. (Istarski demokratski sabor, 2021).

Grad Vodnjan ima veću kvadraturu bespravno izgrađenih objekata nego onih zakonitih. Gradonačelnik Edi Pastrovichhio kaže da sve bespravne objekte prijavljuju državnom inspektoratu ali na terenu se ništa ne mijenja. Zabrinjava ga i činjenica da sve veći broj stranca bespravno gradi. Napokon se u siječnju 2023. godine nešto pokrenulo te su komunalni redari i djelatnici Grada Vodnjana sastavili oko 150 zapisnika o slučajevima bespravne gradnje na atraktivnom priobalnom području Peroja i Barbarige. Komunalno redarstvo je pažnju usmjerilo na mobilne objekte u domeni ovlasti komunalnog redarstva te na

zemljišta na kojima je tek vidljiva namjera izgradnje ilegalnih objekata. Zapisnici se upućuju vlasnicima objekata na očitovanje, nakon čega se nastavlja postupak za uklanjanje objekta. U rješenju o uklanjanju bit će određen rok do kad se građevine moraju ukloniti a ako se to ne napravi, vlasnicima je moguće izreći najveću kaznu u visini prosječne dvije godišnje bruto plaće u Hrvatskoj, što iznosi približno oko 33.000 eura. (Glas Istre, 2023).

I u 2023. godini nastavilo se apeliranje lokalnih gradonačelnika i načelnika prema ministarstvima i inspekcijama. U Hrvatskom saboru predsjednik IDS-a Dalibor Paus održao je konferenciju za medije na temu „Neučinkovitost Državnog inspektorata”. Nakon godina upozoravanja na gorući problem, ukupno 17 gradova i općina gdje je IDS na vlasti pokrenulo je stranicu *bespravnogradnja.hr* na kojoj će se objavljivati lokacije bespravno sagrađenih objekata i njihov ukupan broj, a građani će putem stranice moći jednostavno prijavljivati objekte na čiju legalnost sumnjaju. Ovo će dati priliku i građanima da se aktivno uključe u sprječavanje i prijavljivanje nepravilnosti a politika će i dalje nastaviti apelirati na Vladu da se inspekcijske ovlasti spuste na jedinice lokalne samouprave jer će to omogućiti bolju zaštitu javnog interesa. (IstraIn, 2023)

Osim apeliranja, u veljači 2023. godine počele su se rješavati i neke konkretnije stvari. Grad Vodnjan zatvorio je 45 gradilišta. Rušenje bespravnih objekata, za početak njih 14, najavljeno je od strane glavnog državnog inspektora Andrije Mikulića. Tri se nalaze na području Umaga, pet na području Rovinja i šest na području Ližnjana. Rušenje ovih najavljenih objekata započelo je 8. ožujka. Prva je srušena kuća u Rovinju (Slika 7.). (Pametni gradovi, 2023).

Slika 7. Rušenje bespravno sagrađene kuće



Izvor: Jutarnji list (2023)

Istarski gradonačelnici i načelnici s ovim problemom bore se kako znaju i umiju. Osim stalnog zagovaranja promjene Zakona ili bar njegovog provođenja, apeliraju na Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja da spusti ovlasti inspektorata na lokalnu i regionalnu razinu kako bi sami mogli reagirati čim zamijete novu bespravnu gradnju. (Tportal, 2023).

## **5.2. Prijedlog novog zakona od strane istarskih političara na lokalnoj i nacionalnoj razini**

Istarski demokratski savez i pojedine druge stranke slažu se u mišljenju da je Zakon o legalizaciji jedan od najlošijih hrvatskih zakona ikad donesenih. Zaključili su to na sjednici županijske Skupštine u Pazinu prilikom rasprave o Izvješću o stanju u prostoru Istarske županije od 2013. do 2016. godine županijski vijećnici, a posebno IDS-ov vijećnik Tedi Chiavalon. On je prozvao institucije da ne rade svoj posao jer ne reagiraju na bespravnu gradnju. Sanja Radolović iz Socijaldemokratske partije (SDP) dio uzroka bespravne gradnje vidi u sporosti

kojom Konzervatorski odjel rješava predmete i po njenom bi mišljenju učinkovitije radio kada bi bio pod županijskom nadležnošću. (Glas Istre, 2018).

Rovinjski gradonačelnik Marko Paliaga početkom 2019. godine spominjao je masovnost turizma, s obzirom da je Rovinj i u 2018. godini ostvario rekordne turističke rezultate. Paliaga je zadovoljan rastom ali poziva na oprez, a posebno ga je smetala bespravna gradnja koja uništava prirodnu baštinu i resurse. On rješenje vidi u spuštanju ingerencije inspektorata iz Zagreba na lokalno područje, odnosno proziva iste da počnu raditi svoj posao i rušiti sporne objekte. (Istarski demokratski sabor, 2019).

Slika 8. Nekontrolirano bujanje bespravno sagrađenih objekata na širem području Rovinja



Izvor: IstraIn (2022)

Dva mjeseca kasnije, potaknuti nedovoljnom djelotvornošću građevinske inspekcije u suzbijanju bespravne gradnje, istarski gradonačelnici na zajedničkom su sastanku potpisali Deklaraciju o potrebi ustrojavanja lokalnih građevinskih inspekcija. Oni Deklaracijom pozivaju Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja da pripremi i pošalje u saborsku proceduru odgovarajuće izmjene i dopune Zakona o građevinskoj inspekciji. Izmjenama bi se omogućilo ustrojavanje gradskih građevinskih inspeksijskih službi a uz prijenos ovlasti od Ministarstva su tražili i zakonske izmjene kojima bi se onim jedinicama lokalne samouprave koje preuzmu u nadležnost poslove građevinske inspekcije na svojim područjima, osigurala financijska sredstva

u iznosima u kojima je država do sada financirala rad građevinske inspekcije na tom području. Deklaracijom se pozivaju i drugi saborski zastupnici da podrže ovu inicijativu jer bi se njome, smatraju, osiguralo promptno uredovanje građevinske inspekcije na terenu i time konačno zaustavila bespravna gradnja. (Naša Bujština, 2019).

O decentralizaciji je tada govorio i tadašnji Istarski župan Valter Flego komentirajući da u Istri i dalje ima bespravne gradnje i kako se čini da ljudi čekaju novi val legalizacije. On s time nije zadovoljan, nije zadovoljan ni radom građevinske inspekcije i naglašava kako je potrebno da stanje u prostoru reguliraju Gradovi. (Naša Bujština, 2019).

O bahatosti bespravnih graditelja govorili su i drugi saborski zastupnici, vijećnici i članovi raznih stranaka. Giovanni Sponza (IDS) 2020. godine je govorio kako je situacija u Istri alarmantna i u svakom pogledu izmakla kontroli. Pita se jesu li građani koji poštuju propise i zakone u Hrvatskoj zapravo građani drugog reda, dok oni koji ih krše uživaju privilegiran status. (Glas Istre, 2020). Iste godine u Saboru je i Katarina Nemet (IDS) upozorila da je stanje na terenu svakog dana sve gore te da je situacija izmakla kontroli jer se pojedinci ponašaju kao da se zakoni na njih ne odnose i bez ikakvog reda, dozvola i pravila odaberu gdje žele graditi i započinju gradnju. U ime IDS-a predložila je da se izmjenama Zakona o komunalnom gospodarstvu prošire ovlasti komunalnih redara na način da oni mogu odmah, čim uoče bespravne građevinske radove, intervenirati i poduzeti potrebne mjere uz obvezno sankcioniranje odnosno izricanja visokih novčanih kazni u korist državnog proračuna. (Istra terra magica, 2020).

Marin Lerotić (IDS) je 2021. godine tijekom iznošenja stajališta u Saboru pozvao Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine da prestane ignorirati problem bespravne gradnje podsjećajući na Deklaraciju. (Istarski demokratski sabor, 2021). Iste se godine i IDS-ov zastupnik Emil Daus dotaknuo loše prakse centraliziranog upravljanja sustavom i teme bespravne gradnje i devastacije prostora. (Regional Express, 2021). I Istarski župan Boris Miletić iskoristi svaku priliku da medijima prenese poruku kako IDS ima prijedlog rješenja i naglašava kako je kritična točka naša obala koja biva devastirana svakim danom sve više.

O samovolji Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja i uopće razmjerima centralizacije sustava govori i situacija iz 2019. godine kada je predmetno Ministarstvo izdalo lokacijsku dozvolu za izgradnju benzinske postaje na području Grada Rovinja što je bilo protivno Prostornom planu uređenja Grada obzirom da se na tom području moglo graditi samo građevine namijenjene poljoprivrednoj proizvodnji. Gradonačelnik Paliaga negodovao je jer se dozvola

izdala od strane nadležnog ministarstva bez uključivanja nadležnih gradskih službi. Naime, Grad Rovinj, iako je nadležan za izdavanje građevinske dozvole za gradnju benzinske postaje, u ovom slučaju nije izdao ni jednu potrebnu suglasnost. (IstraIn, 2019).

U ožujku 2023. godine zastupnički Klub IDS-a u saborsku proceduru uputio je prijedlog dopuna Zakona o građevinskoj inspekciji kojim bi se komunalnim redarima dala ovlast da obustave bespravnu gradnju. To je predloženo jer radi nedostatka građevinskih inspektora stanje na terenu se rješava puno sporije nego bi trebalo. Prijedlog predlaže da se komunalnim redarima da mogućnost da na bespravnu gradnju reagiraju obustavom iste. Time bi se spriječila daljnja devastacija prostora koja se događa u Istri, ali i u Dalmaciji, poručio je tada Dalibor Paus. (Nacional, 2023).

Dakle istarski vijećnici su još od 2018. godine zagovarali decentralizaciju i spuštanje ovlasti na regionalnu i lokalnu samoupravu. Smatrali su da bi gradovi i općine bili puno brži i efikasniji u kontroliranju stanja na prostoru i reguliranju posljedica bespravne gradnje.

Analiza problematike bespravne gradnje u prethodna dva dovodi do zaključka da ona značajno oterećuje prostorne i infrastrukturne kapacitete te uvodi nered u redovno funkcioniranje JLS, što uvelike smanjuje kvalitetu života lokalnog stanovništva. Upravo radi toga, borba protiv bespravne gradnje predstavlja jedan od prioriteta društveno odgovornog djelovanja JLS, kako se bespravna gradnja ne bi nastavila širiti, što bi povećalo prostornu devastaciju i dodatno opteretilo infrastrukturne kapacitete JLS-ova. Navedeni zaključci dokazuju hipotezu H<sub>2</sub>: Društvena odgovornost Jedinica lokalne samouprave bitan je preduvjet za povećanje kvalitete života lokalne zajednice.

Međutim, u tom pogledu postoje određeni izazovi. Jedan zasigurno predstavlja postojeća zakonska regulativa koja lokalnim vlastima ne pruža ovlasti za rješavanje problema bespravne gradnje, a drugi su limitirani resursi lokalnih vlasti vezani za prikupljanje informacija o lokacijama gdje se nalaze bespravni objekti. Lokalne vlasti pokušavaju iznaći održiva rješenja za navedene izazove, kako kroz inicijative izmjene zakonskih regulativa koji bi omogućile veće ovčasti lokalnim vlastim au rješavanju problema bespravne gradnje te u implementaciji ICT alata za borbu protiv bespravne gradnje, o čemu će biti više detalja u slijedećem poglavlju.

## 6. PILOT PROJEKT BESPRAVNAGRADNJA.HR – INICIJATIVA ISTARSKIH OPĆINA I GRADOVA

Istarski demokratski sabor i njegov predsjednik Dalibor Paus u više su navrata naglašavali kako je uz ljude, prostor najveće bogatstvo koje Hrvatska ima i koje može ostaviti generacijama koje dolaze, a radi njegove ograničenosti mora se zaštititi svaki metar. Mišljenja su kako je potrebna hitna zaštita kopna i obalnog pojasa od bespravne izgradnje i objekata koji često ne zadovoljavaju ni sigurnosne propise. Na to su upozoravali zadnjih nekoliko godina ali se u praksi ništa ne mijenja. Svjesni su potkapacitiranosti Državnog inspektorata koji na prijave ne reagira ili reagira prekasno. U međuvremenu na zaštićenim područjima niču cijela bespravno izgrađena naselja. Radi navedenog stanja uzeli su stvari u svoje ruke i udružili se s istarskim gradovima i općinama te pokrenuli stranicu koja će problem još više približiti javnosti i uključiti cijelu zajednicu u njegovo rješavanje. Radi se o web portalu [www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr) (Slika 9.).

Slika 9. Portal bespravnogradnja.hr



Izvor: [www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr)

Kreiranjem web stranice koja će se baviti isključivo problematikom bespravne gradnje želi se ukazati na raširenost ovog problema i dati šira analiza stanja. Građani su pozvani da u kreiranju stranice i sami sudjeluju, odnosno da prijave svaki bespravno izgrađeni objekt koji primijete. Na stranici se može vidjeti koliko ima bespravno sagrađenih objekata i gdje se oni nalaze.

Inicijativu su pokrenuli slijedeći gradovi i općine Istarske županije: Buje, Labin, Novigrad, Poreč, Rovinj, Barban, Cerovlje, Grožnjan, Kaštelir-Labinci, Ližnjan, Lupoglav, Marčana, Pićan, Raša, Sveta Nedelja, Svetvinčenat i Vrsar (Slika 10.). Sam IDS u projekt još želi uključiti Istarsku županiju, Institut za poljoprivredu i turizam Poreč, Naturu Histricu, Istarsko veleučilište i Hrvatske šume a pozvani su i svi drugi koji žele sudjelovati.

Slika 10. Gradovi i općine Istarske županije koji sudjeluju u inicijativi



Izvor: [www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr)

Stranica je pokrenuta u siječnju 2023. godine i nju je u prvih 24 sata posjetilo više od 3.700 građana što je jasno pokazalo koliki je interes za ovu tematiku. Samo u prvom danu preko stranice je stiglo 40 prijava objekata u čiju se legalnost sumnja. (Prigorski, 2023).



Poziv IDS-a drugim općinama i gradovima da se priključe odmah je urodio plodom te se u veljači projektu pridružio prvi grad iz Dalmacije - grad Makarska. Na zajedničkoj konferenciji za medije gradonačelnika Zorana Paunovića (SDP) i predsjednika IDS-a Dalibora Pausa utvrđeno je kako je Makarska postala sinonim za bespravnu gradnju i betonizaciju. Nova gradska uprava shvaća razmjere ovog problema i ustraje u očuvanju svojeg prostora kao najvrjednijeg resursa na kojem temelji budući održivi razvoj. (IstraIn, 2023). Do svibnja 2023. godine inicijativi su se priključili i drugi gradovi i općine iz Istre, Kvarnera i Dalmacije gdje su na vlasti različite političke opcije – PGS, FOKUS, SDP i HDZ te nezavisni. (Jutarnji list, 2023).

### **6.1. Cilj projekta**

Pilot projekt, odnosno stranica [bespravnogradnja.hr](http://bespravnogradnja.hr) imala je nekoliko ciljeva:

- Dati do znanja da je bespravna gradnja uzela maha te da su posljedice i razmjere devastiranog prostora alarmantne.
- Što jasnije prikazati javnosti i državnim institucijama broj ilegalno sagrađenih objekata.
- Potaknuti reagiranje države na kršenje postojećih zakona o ilegalnoj gradnji.
- Ilegalnu gradnju svrstati kao kazneno djelo.
- Spuštanje ovlasti na JLS i županiju.
- Provođenje pravomoćnih rješenja o rušenju bespravno izgrađenih objekata.
- Pravovremeno se pripremiti za situaciju u kojoj će stranci od 2023. godine moći kupovati poljoprivredna zemljišta.
- Zaustaviti (zabraniti) novi val legalizacije.
- Najbitnije – zaštititi prostor Istre! ([www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr))

Osim javnog prokazivanja bespravnih graditelja, stranica je bila još jedan način vršenja pritiska na državu i još jedna metoda podsjećanja zakonodavne vlasti na prijedlog IDS-a o izmjenama Zakona o građevinskoj inspekciji. Važno je napomenuti ovdje kako je IDS ovaj prijedlog u ožujku 2023. godine uputio u saborsku proceduru te je Vlada Republike Hrvatske dala mišljenje Hrvatskom saboru da ne prihvati taj prijedlog. (Jutarnji list, 2023).

S definiranim ciljevima htjelo se postići sljedeće:

- Da se konačno provedu pravomoćna rješenja o rušenju bespravno izgrađenih objekta
- Da država spusti ovlasti na JLS i Županiju
- Da se ilegalna gradnja svrsta kao kazneno djelo
- Dati do znanja javnosti i državnim institucijama da je bespravna gradnja uzela maha i da su posljedice i razmjeri devastiranog prostora alarmantni
- Da država koja je propisala zakone počine reagirati a ne da stavlja sve pod tepih  
([www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr))

Platforma za brzu i jednostavnu prijavu ilegalnih objekata svima je dostupna. Iako je njen prvenstveni cilj bio da se zaštiti prostor Istre, ona je projekt stvoren za cijelu državu. Čelnici gradova i općina nastavljaju upozoravati i pozivati državu da počne reagirati na bespravnu gradnju i provoditi zakone koje je propisala a u međuvremenu IDS poziva sve da se uključe u projekt. ([www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr))

## **6.2. Struktura i način funkcioniranja stranice**

Na mrežnoj stranici [www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr) bilo koji građanin može prijaviti bespravnu gradnju. Klikom na „prijavi bespravnu gradnju“ otvara se prozor (Slika 11.) te izbornici u kojima se odabire lokacija, katastarska općina i čestica te mjesto za dodavanje fotografije. Prijava se nakon toga automatski prosljeđuje nadležnom gradu ili općini te Državnom inspektoratu. Trenutno se pod lokacijom, osim gradova i općina Istarske županije, nalaze još gradovi Krk, Makarska i Mali Lošinj te općina Pirovac. ([www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr))

Slika 11. Prozor za prijavu bespravne gradnje

**Prijava bespravne gradnje**

Odaberi lokaciju \*

Odaberi općinu ili grad

Katastarska općina \*

K.O.

Katastarska čestica \*

K.Č.

[Klikni ovdje i pronađi katastarsku česticu na e-katastru](#)

Dodaj fotografiju

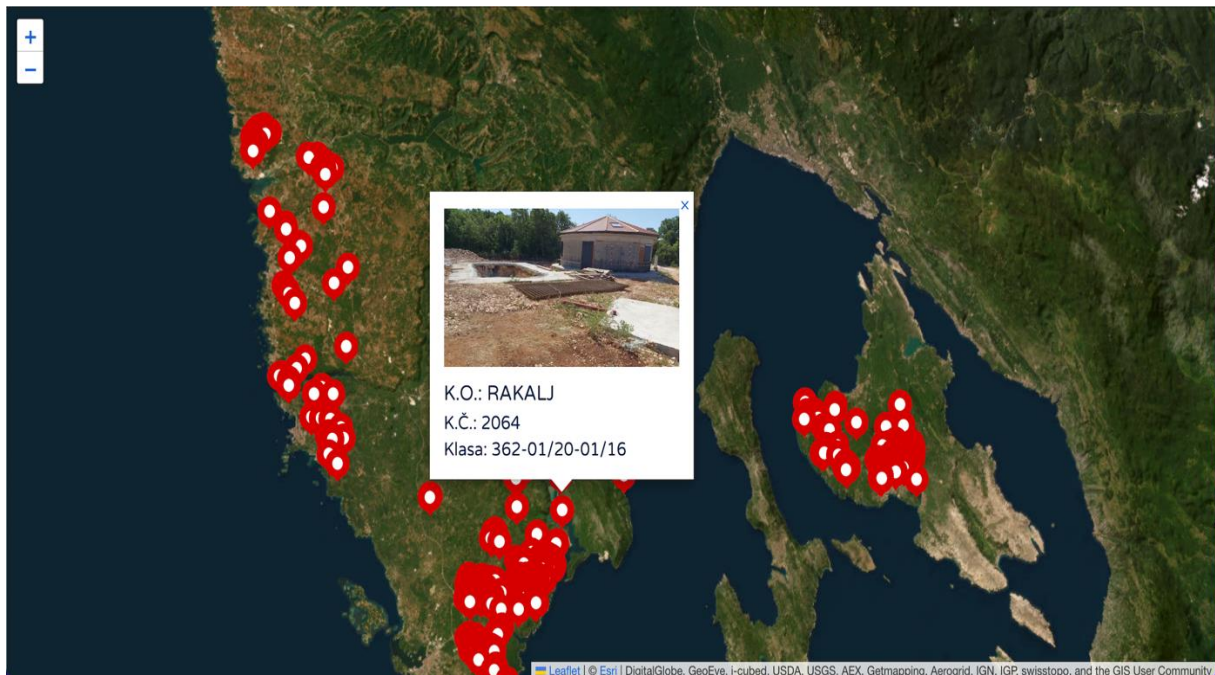
Fotografija ne smije biti veća od 5MB

Pošalji prijavu

Izvor: ([www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr))

Klikom na „vidi ilegalne objekte“ otvara se interaktivna Google maps karta koja označava mjesta ilegalne izgradnje u Istri, na Kvarneru i u Dalmaciji (u mjestima koja su partneri projekta). Snimak je moguće uvećati a lokacijske oznake pokazuju slike objekata koje su na toj lokaciji prijavljene sa brojem katastarske općine, čestice i klase, ako ona postoji (Slika 12.). To je pregled objekata koji su kvalificirani kao ilegalni, dakle oni koji su legalizirani ne prikazuju se. ([www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr))

Slika 12. Prikaz lokacija bespravno izgrađenih objekata



Izvor: ([www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr))

Osim navedenog, portal daje i informacije o korisnim servisima i digitalnim uslugama koje su na raspolaganju građanima a vezane su uz zemljišne knjige, prostorno-planske podatke i ARKOD parcele. Na podstranici „Iz medija“ mogu se naći linkovi koji vode na novinske članke, video materijale sa sjednica sabora, medijske istupe i intervjue s lokalnim čelnicima i slično, a koji su povezani s ovom tematikom. Sav sadržaj na stranici redovito se ažurira. ([www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr))

Zaključno, alat pruža odličnu podršku lokalnim vlastima u svom društveno odgovornom djelovanju vezano za problem bespravne gradnje, odnosno pruža podršku u detekciji lokacija bespravo izgrađenih objekata te olakšava i ubrzava provedbu potrebnih mjera koje dovode do sankcioniranja odgovornih subjekata te brže sanacije devastiranog područja. Navedeni zaključak ide u prilog dokazivanju postavljene hipoteze H<sub>1</sub>: Informacijska i komunikacijska tehnologija predstavlja efikasan alat za jačanje društvene odgovornosti Jedinica lokalne samouprave.

### **6.3. Utjecaj projekta bespravna gradnja.hr na izmjenu zakonske regulative**

Motivirani rezultatima projekta bespravna gradnja.hr, predsjednici svih političkih stranaka zastupljenih u Vijeću Općine Ližnjan, su u rujnu 2023. godine Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine, Ministarstvu poljoprivrede, Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja, saborskom Odboru za prostorno uređenje i graditeljstvo i za poljoprivredu, saborskom Odboru za zaštitu okoliša i prirode te Glavnom državnom inspektoratu, poslali dopis u kojem upozoravaju na problem bespravne gradnje u priobalju te apeliraju na bolju provedbu zakona jer bespravna gradnja onemogućava svako planiranje daljnjeg razvoja i smanjuje kvalitetu života građana.

Ovu poruku prenijelo je puno medija u Hrvatskoj i Sloveniji te je bila dobar primjer ostalim potpisnicama inicijative bespravna gradnja.hr kako promicati ovu politiku i na koji način se može vršiti pritisak na Vladu po pitanju rješavanja tog problema. Problematika bespravne gradnje još je jednom uključila aktere više stranaka i pokazala da je interes za uvođenjem reda interes svih građana, bez obzira na stranačku pripadnost. Državni inspektorat je mjesec dana nakon predmetnog dopisa izvršila pojačani inspekcijski nadzor na području Općine Ližnjan u kojem su utvrdili 110 gradilišta s nezakonitim građevinama. Gradilišta su označili posebnim oznakama i pokrenuli postupak donošenja rješenja o uklanjanju istih.

Velik iskorak u rješavanju problematike bespravne gradnje dogodio se 14. studenog 2023. godine, kada je Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine donijelo nacrt prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskoj inspekciji i pustila ga u javno savjetovanje. Navedenim prijedlogom Zakona uvažavaju se svi prijedlozi JLS koje sudjeluju u projektu bespravna gradnja.hr – nedovoljan broj građevinskih inspektora koji postupaju na cijelom području Republike Hrvatske i potreba za proširivanjem ovlasti komunalnih redara po pitanju sprječavanja bespravne gradnje. Novim dopunama Zakona će važeći Zakon o građevinskoj inspekciji biti usklađen sa Zakonom o Državnom inspektoratu, čime će se onemogućiti neujednačeno postupanje građevinskih inspektora i komunalnih redara. Novi Zakon će definirati inspekcijske nadležnosti, a komunalnim redarima će se propisati veće ovlasti u postupanju protiv bespravno izgrađenih objekata.

Nadalje, kako bi se spriječila bespravna gradnja u samom njenom začetku, dopunama Zakona se propisuje da upravno tijelo JLS nadležno za poslove komunalnog gospodarstva, uz već propisane poslove nadzora, obavlja i poslove obustave građenja zgrade. U provedbi nadzora komunalni redar rješenjem naređuje investitoru, odnosno vlasniku i/ili izvođaču obustavu građenja zgrade ako se gradi bez izvršne građevinske dozvole ili drugog odgovarajućeg akta za građenje ili se gradi bez glavnog projekta sukladno propisu kojim se uređuju jednostavne i druge građevine i radovi.

Također, propisuje se da komunalni redar obustavu građenja provodi zatvaranjem gradilišta postavljanjem posebnog službenog znaka na gradilište, odnosno zgradu, te da je nakon toga zabranjeno svako građenje na zatvorenom gradilištu do prestanka važenja mjere obustave građenja. Osim toga, u provedbi nadzora komunalni redar ima pravo i obvezu strankama narediti uklanjanje cijele građevine, ruševine zgrade ili njenih dijelova. Dodatno, može naložiti privremenu obustavu izvođenja radova ili dovršenje vanjskog izgleda zgrade te uklanjanje zahvata u prostoru koji nije građenje. Komunalni redar određuje rok u kojem je investitor, odnosno vlasnik obvezan postupiti po rješenju o uklanjanju nedozvoljenih zahvata u prostoru i način izvršenja rješenja putem treće osobe. Uklanjanju putem treće osobe pristupit će se ako se utvrdi da u određenom roku investitor nije postupio po rješenju a to će se izvršenje provesti na odgovornost i trošak izvršenika.

Rješenje o obustavi građenja zgrade dostavlja se radi znanja građevinskoj inspekciji. Također, propisuje se da u slučaju da investitor, odnosno vlasnik i/ili izvođač nastavi graditi poslije zatvaranja gradilišta, komunalni redar provodi sprečavanje daljnjeg građenja izricanjem novčanih kazni.

Novi prijedlog Zakona važan je za JLS jer se proširuje njihova ovlast, na način da komunalni redari mogu rješenjem narediti obustavu građenja ako se gradi bez izvršne građevinske dozvole ili drugog odgovarajućeg akta za građenje, ili ako se gradi bez glavnog projekta sukladno propisu kojim se uređuju jednostavne i druge građevine i radovi. Donošenjem ovoga Zakona Republika Hrvatska pokazuje da je prepoznala problem bespravne gradnje i dala priliku jedinicama lokalne samouprave da se tim problemom bore samostalno. Ovlastima koje im se daju, komunalni redari dobivaju određene ovlasti za postupanje u svezi s nezakonitom gradnjom, što im dozvoljava da na nju reagiraju učinkovito i pravovremeno.

## 7. ZAKLJUČAK

U ovom radu je detaljno istražena i analizirana uloga društveno odgovornog poslovanja (DOP) u kontekstu lokalne samouprave, s posebnim fokusom na problematiku bespravne gradnje u Hrvatskoj, a naročito u Istri. DOP se pokazao kao ključan element u osiguravanju održivog razvoja, brige o okolišu, ekonomiji, i općenito o kvaliteti života u lokalnim zajednicama.

Potvrda hipoteze H<sub>1</sub>, koja naglašava ulogu ICT-a kao efikasnog alata za jačanje DOP-a u jedinicama lokalne samouprave, osvjetljava kako inovacije u ICT-u mogu transformirati upravljanje i nadzor u lokalnim zajednicama. Primjeri poput portala *bespravnogradnja.hr* pokazuju kako suvremena digitalna rješenja mogu unaprijediti transparentnost, omogućiti aktivniju participaciju građana i pojednostaviti procese prijavljivanja i reguliranja bespravne gradnje. Ovakvi alati služe ne samo kao sredstvo nadzora, već i kao platforma za edukaciju i podizanje svijesti javnosti o važnosti poštivanja zakonskih okvira.

Hipoteza H<sub>2</sub>, koja se odnosi na društvenu odgovornost jedinica lokalne samouprave kao preduvjet za unaprjeđenje kvalitete života, također je potvrđena. Utvrđeno je da primjena principa DOP-a nije samo moralna obaveza lokalnih vlasti, već i praktičan način za rješavanje kompleksnih društvenih problema poput bespravne gradnje. Kroz prizmu DOP-a, lokalne vlasti mogu razviti i implementirati strategije koje doprinose održivom razvoju, zaštiti prirodnih resursa i poboljšanju životnog standarda građana.

Međutim, postoje izazovi u provedbi zakona i politika koji reguliraju bespravnu gradnju. Postojeći zakoni, iako dobro osmišljeni, često nailaze na prepreke u primjeni zbog ograničenih resursa, nedostatka ljudskih kapaciteta i slabog odaziva građana. Stoga, ovaj rad sugerira potrebu za jačanjem lokalnih kapaciteta kroz decentralizaciju ovlasti i veću suradnju između lokalnih i državnih tijela. Također, važno je intenzivirati obrazovne i informativne kampanje kako bi se povećala građanska svijest i angažman u procesima očuvanja i zaštite zajedničkog prostornog nasljeđa.

U zaključku, ovaj rad predstavlja poziv na akciju za sve dionike uključene u procese lokalne samouprave. Potrebno je kontinuirano raditi na unaprjeđenju zakonodavnog okvira, jačanju suradnje između različitih razina vlasti, te povećanju transparentnosti i odgovornosti u očuvanju prostora i prirodnih resursa. DOP i efikasna primjena ICT alata ne samo da su ključni za rješavanje problema bespravne gradnje, već i za izgradnju održivih, pravednih i prosperitetnih lokalnih zajednica. Potvrđene hipoteze H<sub>1</sub> i H<sub>2</sub> ukazuju na to da je integrirani pristup koji

uključuje inovativne ICT alate i princip DOP-a neophodan za postizanje ovih ciljeva. Korištenje ICT-a omogućava bržu reakciju, bolji nadzor i efikasniju komunikaciju između građana i vlasti, dok DOP omogućava sustavnu i etičku praksu u upravljanju resursima i odnosima s građanima. Rad također ističe važnost obrazovanja i podizanja svijesti o štetnosti bespravne gradnje i važnosti očuvanja prirodnih i urbaniziranih prostora. Edukacija građana, zajedno s jačanjem zakonskih okvira i decentralizacijom ovlasti, mogu značajno doprinijeti smanjenju bespravne gradnje i zaštiti prostornih resursa.

Ovaj rad ukazuje na to da je izgradnja održive budućnosti ne samo odgovornost vlasti, već i zajednički zadatak svih članova zajednice. Sustavno i odgovorno upravljanje prostorom, proaktivna borba protiv bespravne gradnje, i primjena inovativnih tehnoloških rješenja, uz stalni dijalog između javne uprave i građana, ključni su za stvaranje zdravih i održivih zajednica. U konačnici, uspjeh ovisi o angažmanu i suradnji svih dionika, i predstavlja temelj za izgradnju bolje i pravednije budućnosti za iduće generacije.



## LITERATURA

1. Agroklub (2021) [https://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/poljoprivredna-zemljista-usitnjavaju-i-pretvaraju-u-oaze-bespravne-gradnje/66864/?fb\\_comment\\_id=3409449525826526\\_3428282603943218](https://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/poljoprivredna-zemljista-usitnjavaju-i-pretvaraju-u-oaze-bespravne-gradnje/66864/?fb_comment_id=3409449525826526_3428282603943218)
2. Čeko Šupuk, S. (2023) Informatizacija javne uprave Republike Hrvatske. Završni rad. Veleučilište u Šibeniku <https://zir.nsk.hr/islandora/object/vus:2265/datastream/PDF/view>
3. Cerjan-Letica, G. (2010). Piramida profesionalne i poslovne odgovornosti u hrvatskoj stomatologiji. Acta stomatologica Croatica, 44 (2), 101-119. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/55644>
4. Črnja, K. (2022), Društveno odgovorno poslovanje - analiza odabranih poslovnih slučajeva: Valamar Riviera d.d. i InterContinental Hotel Group plc. Diplomski rad. Sveučilište Jurja Dobrile u Puli <https://zir.nsk.hr/islandora/object/unipu%3A7172/datastream/PDF/view>
5. Državni inspektorat Republike Hrvatske (2023) <https://dirh.gov.hr/o-drzavnom-inspektoratu-9/ustrojstvo-77/18-sektor-za-nadzor-gradjenja/uputa-prijaviteljima/167>
6. Glas Istre (2018) <https://www.glasistre.hr/istra/valter-flego-zakon-o-legalizaciji-bespravne-gradnje-jedan-je-od-najlosijih-hrvatskih-zakona-ikada-561079>
7. Glas Istre (2020) [https://www.glasistre.hr/istra/bespravna-gradnja-kao-rak-rana-od-storjesenja-za-uklanjanjem-sruseno-tek-18-nelegalnih-gradevina-617065?fbclid=IwAR3Whz6jL4u\\_RetCBnxcqPXpsKj7fICG3YJIs7IwVkg5gfX9nGYCQ0CHMHI](https://www.glasistre.hr/istra/bespravna-gradnja-kao-rak-rana-od-storjesenja-za-uklanjanjem-sruseno-tek-18-nelegalnih-gradevina-617065?fbclid=IwAR3Whz6jL4u_RetCBnxcqPXpsKj7fICG3YJIs7IwVkg5gfX9nGYCQ0CHMHI)
8. Glas Istre (2020) <https://www.glasistre.hr/istra/ids-ov-saborski-zastupnik-o-bespravnoj-gradnji-giovanni-sponza-postajemo-zemlja-u-kojoj-vlada-urbani-kaos-624604>
9. Glas Istre (2022) <https://www.glasistre.hr/istra/istra-se-suocava-s-pomahnitalom-nelegalnom-gradnjom-781948>
10. Glas Istre (2023) <https://www.glasistre.hr/istra/2023/01/27/grad-vodnjan-u-dva-tjedan-sastavio-150-zapisnika-o-ilegalnim-gradevinama-kazne-krecu-od-20000-eura-842749>

11. Gospodarski list (2012) <https://gospodarski.hr/rubrike/zakon-o-postupanju-s-nezakonito-izgradenim-zgradama/>
12. Gracin, I. (2017) Utjecaj društveno odgovornog poslovanja na efikasnost korištenja proračunskih sredstava jedinica regionalne samouprave, Završni specijalistički rad, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:204492>
13. Hrvatska gospodarska komora (2023) <https://www.hgk.hr/indeks-dop-hgk/indeks-dop>
14. Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj (2023) <https://www.hrpsor.hr/hrio/>
15. Hrvatski zavod za norme (2022) <https://www.hzn.hr/default.aspx?id=54> Posjećeno: 10.9.2023.
16. [https://radiolabin.hr/news\\_details.php?id=23126](https://radiolabin.hr/news_details.php?id=23126)
17. <https://www.istra-istria.hr/fileadmin/dokumenti/NacelaDobrogDemokratskogUpravljanja.pdf>
18. <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>
19. iPress (2022). <https://ipress.hr/vase-vijesti/72584-u-hrvatskoj-je-steta-od-bespravne-gradnje-radova-na-crno-i-neplacanja-doprinos-a-oko-500-milijardi-kuna>
20. Istarski demokratski sabor (2019) <https://www.ids-ddi.com/vijesti/lokalne/6227/paliaga-zelimo-svoju-graevinsku-inspekciju-drzava-je-teritorij-prepustila-haracu/?fbclid=IwAR2577Lw94hpRmUb-lpkIIFHYvBSl1zTGs-snYdYf73KgBFRGKpm9D8IEbg>
21. Istarski demokratski sabor (2021) <https://www.ids-ddi.com/vijesti/lokalne/6827/plisko-buducnosti-za-mlade-u-marcani-svakako-ima/>
22. Istarski demokratski sabor (2021) <https://www.ids-ddi.com/vijesti/aktualno/7015/lerotic-ministarstvu-prestanite-ignorirati-bespravnu-gradnju/?fbclid=IwAR328S4sEbzthIRApf5oUeCweGmkl-pVZjulOIEkcdSc2P2uEj1bZCPqPGU>
23. Istra terra magica (2020) <https://www.istriaterramagica.eu/novosti/politika/nemet-drzava-gura-glavu-u-pijesak-kao-da-se-bespravna-gradnja-ne-dogada/>

24. IstraIn (2019) <https://istraIn.hr/index.php/politika-arhiva/4331-u-rovinjskom-ids-u-zgrozeni-odlukama-ministarstava-bespravna-gradnja-cvjeta-nova-benzinska-gradit-ce-se-protivno-planovima-gradja>
25. IstraIn (2022) <https://istraIn.hr/index.php/istraIn-arhiva/31721-ima-li-kraja-i-prije-same-parcelacije-slovenska-agencija-prodaje-zemljista-u-rovinju-nude-i-kucice-koje-se-tamo-ne-smiju-postaviti>
26. IstraIn (2022) <https://istraIn.hr/index.php/politika-arhiva/32342-daus-ids-pozdravlja-zabranu-parcelacije-poljoprivrednog-zemljista-na-cestice-manje-od-1-ha>
27. IstraIn (2022) <https://www.istraIn.hr/index.php/istraIn-arhiva/30399-u-rovinju-divlja-bespravna-gradnja-paliaga-ako-se-ovako-nastavi-vise-necemo-moci-vladati-situacijom>
28. IstraIn (2023) <https://istraIn.hr/index.php/politika-arhiva/39711-paus-o-bespravnoj-gradnji-drzavni-inspektorat-koji-sjedi-u-zagrebu-je-potkapacitiran-prijave-se-salju-ali-se-nerijetko-ignoriraju>
29. IstraIn (2023) <https://istraIn.hr/index.php/politika-arhiva/40338-makarska-je-prvi-dalmatinski-grad-koji-se-prikljucio-ids-ovoj-inicijativi-protiv-bespravne-gradnje>
30. Jambrović, M. (2020). Primjena informacijskih tehnologija u javnoj upravi Republike Hrvatske u kriznim situacijama - Covid 19. Diplomski rad. Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:148:671868>
31. Jurić, M. (2016). Dokumentacija potrebna za gradnju građevina. Završni rad. Sveučilište Sjever <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:122:115092>
32. Jutarnji list (2023) <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ids-optuzuje-vladu-za-nered-u-prostoru-i-bespravnu-gradnju-pokazali-su-svu-svoju-tvrdoglavost-i-ignoranciju-15334359>
33. Jutarnji list (2023) <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/pocela-akcija-protiv-bespravne-gradnje-pogledajte-kako-je-srusena-kuca-u-rovinju-15313294>
34. Krtalić V. (2006). Bespravna gradnja - uzroci i posljedice. Građevinar 58 (2006) 10, 813-823 Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/file/10465>

35. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2023) <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>
36. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2023) <https://mpu.gov.hr/sustav-lokalne-i-podrucne-regionalne-samouprave/22979>
37. Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine (2023) <https://mpgi.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-50/graditeljstvo-98/vodic-kroz-gradnju/prijava-bespravne-gradnje-8155/8155>
38. N1 (2023) <https://n1info.hr/vijesti/na-legalizaciji-bespravne-gradnje-drzava-zaradila-skoro-130-milijuna-eura/>
39. Nacional (2023) <https://www.nacional.hr/klub-ids-a-komunalnim-redarima-dati-ovlast-da-obustave-bespravnu-gradnju/>
40. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine. Ministarstvo pravosuđa i uprave. [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf)
41. Naletilić, I. (2021). Razvojne tendencije ICT-ja i njihov utjecaj u menadžmentu. Diplomski rad. Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku. <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:145:959845>
42. Naša Bujština (2019) [https://www.nasabujstina.com/vijesti\\_info/istarski-gradovi-traze-od-drzave-da-im-prepusti-ovlasti-gradjevske-inspekcije/5960](https://www.nasabujstina.com/vijesti_info/istarski-gradovi-traze-od-drzave-da-im-prepusti-ovlasti-gradjevske-inspekcije/5960)
43. Pametni gradovi (2023) <https://pametni-gradovi.eu/sastavnice-pametnog-grad/gradevinarstvo-urbanizam-i-energetika/krece-rusenje-bespravnih-objekata-na-hrvatskoj-obali/>
44. Portal Clt Livre (2023) [https://cltlivre.com.br/blog/arhitekturahr/bespravna-gradnja-u-istri.html#Legalizacija\\_bespravne\\_gradnje](https://cltlivre.com.br/blog/arhitekturahr/bespravna-gradnja-u-istri.html#Legalizacija_bespravne_gradnje)
45. Portal Dnevnik hr <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/uklanja-se-bespravno-izgradjeni-objekt-na-ciovu---784752.html#lmState=4540021:1>
46. Portal Legalizacije objekata (2023) <http://legalizacije-objekata.com/>

47. Portal Legalizacije objekata (2023) <http://legalizacije-objekata.com/legalizacija-nakon-legalizacije.php>
48. Prigorski (2023) <https://prigorski.hr/veliko-zanimanje-za-stranicu-gdje-se-prijavljuje-bespravna-gradnja/>
49. Regional Express (2021) <https://www.regionalexpress.hr/site/more/paliaga-drzhava-nedjelovanjem-potiche-nove-sluchajeve-bespravne-gradnje>
50. Slobodna Dalmacija (2021) <https://slobodnadalmacija.hr/dalmacija/obala/bespravna-gradnja-i-dalje-najjeftinija-diljem-istarske-obale-nicu-vikendice-i-kuce-bez-dozvole-1128545>
51. Tportal (2023) <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/bespravna-gradnja-u-istri-foto-20230304>
52. Tris (2021) <https://tris.com.hr/2021/07/agresija-na-prostor-u-divljim-vikendaskim-naseljima-u-istri-borave-deseci-tisuca-ljudi-bespravni-graditelji-uzurpirali-stotine-hektara-zemljista/>
53. Vrdoljak Raguž, I., Hazdovac K. (2014), Društveno odgovorno poslovanje i hrvatska gospodarska praksa. Odjel za ekonomiju i poslovnu ekonomiju. Sveučilište u Dubrovniku. Oeconomica Jadertina 1/2014. Pregledni rad UDK: 65.012.4:17>(497.5) <https://hrcak.srce.hr/file/192047>
54. Web portal Morski Hr (2022) <https://www.morski.hr/drzavni-inspektorat-krece-u-nadzor-bespravne-gradnje-u-istri-ko-je-slijedeci/>
55. Web portal Morski Hr (2023) <https://www.morski.hr/bageri-sutra-ruse-simbol-bespravne-gradnje-vruju/>
56. Web portal Morski Hr (2023) <https://www.morski.hr/drzavni-inspektorat-za-morski-hr-u-posljednje-tri-godine/>
57. [www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr)
58. Zakon o gradnji Republike Hrvatske NN 153/13, 20/17, 39/19, 125/19 na snazi od 28.12.2019. <https://www.zakon.hr/z/690/Zakon-o-gradnji>
59. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, NN 86/2012. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012\\_07\\_86\\_1963.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_07_86_1963.html)

<https://www.zpuiz.hr/hr/podsitovi/zavod-za-prostorno-uredenje-istarske-zupanije/prostorni-planovi/administrativne-granice-gradova-i-opcina/>

## POPIS TABLICA

1. Organizacija prostornog planiranja uređena Zakonom o prostornom uređenju u Hrvatskoj (NN br. 30/94, 68/98, 61/00, 32/02 i 100/04), i usporedba dokumenata prostornog uređenja RH i država EU. Izvor: Krtalić V. (2006). Bespravna gradnja - uzroci i posljedice. Građevinar 58 (2006) 10, 813-823 Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/file/10465> str. 820

## POPIS SLIKA

1. Piramida društvene odgovornosti. Izvor: Cerjan-Letica, G. (2010): Piramida profesionalne i poslovne odgovornosti u hrvatskoj stomatologiji, Acta Stomatologica Croatica,, str. 104.
2. Hrvatski indeks održivosti – HRIO. Izvor: <https://www.hrpsor.hr/hrio/>
3. Administrativne granice gradova i općina Istarske županije. Izvor: <https://www.zpuiz.hr/hr/podsitovi/zavod-za-prostorno-uredenje-istarske-zupanije/prostorni-planovi/administrativne-granice-gradova-i-opcina/>
4. Razmjeri štete u uvali Vruja. Izvor: <https://www.morski.hr/bageri-sutra-ruse-simbol-bespravne-gradnje-vruju/>
5. Parcelacija na Rovinjskom području. Izvor: [https://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/poljoprivredna-zemljista-usitnjavaju-i-pretvaraju-u-oaze-bespravne-gradnje/66864/?fb\\_comment\\_id=3409449525826526\\_3428282603943218](https://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/poljoprivredna-zemljista-usitnjavaju-i-pretvaraju-u-oaze-bespravne-gradnje/66864/?fb_comment_id=3409449525826526_3428282603943218)
6. Nicanje objekata na poljoprivrednom zemljištu; usporedba zračnih snimki iz 2011. i 2017./18. Izvor: [https://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/poljoprivredna-zemljista-usitnjavaju-i-pretvaraju-u-oaze-bespravne-gradnje/66864/?fb\\_comment\\_id=3409449525826526\\_3428282603943218](https://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/poljoprivredna-zemljista-usitnjavaju-i-pretvaraju-u-oaze-bespravne-gradnje/66864/?fb_comment_id=3409449525826526_3428282603943218)
7. Rušenje bespravno sagrađene kuće. Izvor: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/pocela-akcija-protiv-bespravne-gradnje-pogledajte-kako-je-srusena-kuca-u-rovinju-15313294>

8. Nekontrolirano bujanje bespravno sagrađenih objekata na širem području Rovinja.  
Izvor: <https://www.istrain.hr/index.php/istrain-arhiva/30399-u-rovinju-divlja-bespravna-gradnja-paliaga-ako-se-ovako-nastavi-vise-necemo-moci-vladati-situacijom>
9. Portal bespravnogradnja.hr. Izvor: [www.bespravnogradnja.hr](http://www.bespravnogradnja.hr)
10. Gradovi i općine Istarske županije koji sudjeluju u inicijativi. Izvor: <https://bespravnogradnja.hr/o-inicijativi>
11. Prozor za prijavu bespravne gradnje. Izvor: <https://bespravnogradnja.hr/prijavi-bespravnu-gradnju>
12. Prikaz lokacija bespravno izgrađenih objekata. Izvor: <https://bespravnogradnja.hr/lokacije-bespravnih-objekata>