



REPUBLIKA HRVATSKA
PUČKI PRAVOBRANITELJ
Broj: P.P.R.-3-7-210/20-19
U Zagrebu, 10. lipnja 2020.

Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja
g. Predrag Štormar, potpredsjednik Vlade RH i ministar

Predmet: Nacrt prijedloga Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije
- Mišljenje, dostavlja se

Poštovani gospodine ministre,

Sukladno Zakonu o pučkom pravobranitelju (NN 76/12), upućujemo Vam mišljenje na Nacrt prijedloga Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije (dalje u tekstu Zakon).

Potres koji je pogodio Grad Zagreb, Krapinsko-zagrebačku i Zagrebačku županiju 22. ožujka 2020. prouzročio je značajnu materijalnu štetu na imovini građana i poslovnih subjekata te na javnim kulturnim, obrazovnim, zdravstvenim, sakralnim i drugim objektima, čija se visina i opseg još utvrđuju. Mnogima je oštećena jedina nekretnina - dom, dio građana je na privremenom smještaju, a dio se, usprkos oštećenjima i riziku, vratio kućama. Izmještene su i brojne institucije i poslovni subjekti, što utječe na njihov rad i dostupnost usluga.

Prateći medije i društvene mreže stječe se dojam da su građanima, naročito u prvim danima nakon potresa, nedostajale pravovremene i provjerene informacije o pravima i obvezama, nadležnim tijelima i vrstama dostupne pomoći, a situaciju su dodatno komplicirale epidemiološke mjere i ograničenje kretanja. Javni prijevori oko načina i financiranja obnove između Grada Zagreba (dalje GZ) i Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja (dalje MGIPU) te prigovori da su neovisni stručnjaci nedovoljno konzultirani pri donošenju odluka

produbili su nepovjerenje građana u institucije. Ono je dodatno narušeno raspuštanjem Hrvatskog sabora i odgodom donošenja Zakona po kojem bi se, s osnove solidarnosti, pomoglo vlasnicima oštećenih zgrada u obnovi i stambenom zbrinjavanju, na dulje vrijeme.

Znanja i iskustva o organiziranoj obnovi u RH stjecana su nakon Domovinskog rata, poplave u Vukovarsko–srijemskoj županiji, klizišta u Hrvatskoj Kostajnici, ali ona nisu ni primjenjiva niti dostatna jer je ovaj potres, osim obiteljskih kuća, ošteti povijesnu, prepoznatljivu urbanu cjelinu Grada Zagreba sa zgradama neprocjenjive vrijednosti, od kojih su mnoge javne namjene (bolnice, škole, vrtići, muzeji, groblja, sakralni objekti i sl.) pa je glavno pitanje kako pristupiti obnovi i koji su prioriteti. Odgovor na njega treba potražiti među stručnjacima različitih profila i u znanstvenoj zajednici, u iskustvima svjetskih gradova koji su se obnavljali ili se još obnavljaju nakon potresa. Nužno je vrednovati i primjedbe građana, jer oni čine grad. Propisi koji se planiraju donositi (Zakon, Programi mjera..) moraju izražavati jasnu viziju pa osim obnove po smjernicama u odnosu na mehaničku otpornost i stabilnost građevina, trebaju voditi računa o identitetu grada i javnom interesu, zaštititi najranjivije građane te osigurati što brži povratak stanovnika i gospodarsku revitalizaciju pogođenih dijelova. Istodobno ova prirodna nepogoda i saniranje njenih posljedica može biti prilika i za širu javnu raspravu i strateško promišljanje daljnjeg razvoja, urbanu modernizaciju i rješavanje glavnih infrastrukturnih izazova Grada Zagreba (prometno rasterećenje centra, iskorištavanje Save i sl.).

S druge strane, građani čiji su domovi razrušeni nemaju vremena i računaju na Zakon kojim će jasno biti propisano tko, u kojem iznosu, kada i od koga može očekivati pomoć. Do tada, usprkos budućim mjerama financijske pomoći, izvjesno je da će za žurno saniranje posljedica potresa vlasnici morati uložiti (značajna) vlastita sredstva, kreditno se zadužiti i povećati pričuvu, što bi moglo utjecati i na promjenu strukture stanovništva Gornjeg i Donjeg Grada, posebno što se tiče imovnog stanja i dobi. Tekst Zakona koji je u javnoj raspravi ne daje odgovore na ono što muči većinu stradalih pa u tom smislu predlažemo Pojmovnikom jasno odrediti ovlaštenika prava na obnovu te pojasniti hoće li se pri utvrđivanju statusa primjenjivati i neki imovinski kriteriji budući da se radi o distribuciji javnih sredstava, kao i predviđa li se uvođenje mehanizama osiguranja javnih ulaganja.

U Ocjeni stanja navodi se kako je procjena troškova obnove napravljena temeljem projekcije do tada pregledanih zgrada i pilot projekta karakteristične tipologije zgrada i oštećenja te iznosi ukupno 42 milijarde kuna. Ističe se i kako rokovi obnove ovise o oštećenjima pojedinih zgrada, važnosti za širu zajednicu i svojstva kulturnog dobra, potom o organizaciji gradskog prometa i plana zatvaranja gradskih prometnica u tijeku obnove. Na web stranicama Vlade RH je najava od 10. lipnja 2020. o upućivanju zahtjeva Europskoj komisiji za pomoć iz Fonda solidarnosti Europske unije za sanaciju izravne štete čija je procjena u međuvremenu povećana na 86 milijardi kuna, dok je maksimalan iznos pomoći 600 milijuna eura. Vlada navodi i da je potpisan Sporazum o zajmu sa Svjetskom bankom u iznosu od 200 milijuna dolara za obnovu škola i bolnica, kao i da su rebalansom proračuna osigurana sredstva za hitne intervencije te za plaćanje najma onima koji ne mogu živjeti u svojim domovima. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije najavljuje 100 milijuna eura akontacije već u ljeto. Mnogi priželjkuju što brže donošenje Zakona, no dinamika će ovisiti o rezultatima izbora i rokovima

konstituiranja Hrvatskog sabora i Vlade što može potrajati i nekoliko mjeseci. Dakle, s jedne strane imamo najave o alokaciji već u ljeto, a s druge realnu mogućnost da do saborske rasprave o Zakonu proteknu mjeseci. Ukoliko do izglasavanja Zakona u tekstu koji je na e savjetovanju ipak ne dođe tijekom ljeta, vrijeme pred nama treba iskoristiti za što konkretnije planiranje makar načelnih rokova i iznosa obnove, kao i omjera kojima u financiranju sudjeluju RH, GZ, županije, jedinice lokalne samouprave te vlasnici, umjesto sadašnjeg neodređenog navođenja da će se obnova provoditi ovisno o prioritetima i raspoloživim sredstvima.

Programe mjera donosi Vlada RH odlukom, na prijedlog MGIPU uz prethodno mišljenje GZ, no nije razvidno participiraju li i građani odnosno javnost u tim postupcima. Iako javna rasprava uzima vrijeme, imajući u vidu značaj teme, kao i percepciju korupcije u Hrvatskoj i GZ, mislimo da bi ona u kraćem trajanju bila poželjna, što predlažemo onda i propisati.

Zakonom se predlaže da radi osiguranja sredstava iz proračuna Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, i Zagrebačke županije Vlada Republike Hrvatske sklapa s njima sporazum, no iz ovako stipulirane odredbe ne proizlazi da će do toga uistinu i doći. Stoga bi trebalo dodatno pojačati ovu obvezu tako da se umjesto riječi „sklapa“ navede „sklopiti će“ te da se odredi okvirni rok.

Nadalje, nejasno je iz kojeg razloga Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje koji se unatrag više desetljeća isključivo bavi upravnim područjem obnove i stambenog zbrinjavanja te za to zasigurno ima stručan kadar, nije uključen u Koordinaciju za obnovu čije osnivanje predviđa Zakon. Smatramo iznimno važnim uključiti SDUOSZ kako u pripremu samog Zakona, tako i u njegovu provedbu, gdje je to moguće i primjereno. Naime, upravna tijela županija i Grada Zagreba u prvom stupnju te SDUOSZ u drugom stupnju nadležni su za rješavanje stambenog zbrinjavanja, sukladno odredbama Zakona o stambenom zbrinjavanju na potpomognutim područjima (NN 106/18 i 98/19 - dalje u tekstu ZSZPP), pa bi se osobama kojima se domovi stradali u potresu te koji to žele, mogao ponuditi jedan od modela stambenog zbrinjavanja na potpomognutim područjima, nad kojim procesom nadležnost ima SDUOSZ.

Kako se Zakonom predviđa donošenje rješenja o obnovi, novčanim pomoćima, stambenom zbrinjavanju i privremenom smještaju, tako sukladno načelima vladavine prave i pravne sigurnosti kako bi građani bili što sigurniji u svoju pravnu poziciju predlažemo propisivanje obveznog sadržaja tih rješenja (uključivo primjerice: deklaraciju o stupnju oštećenja, načinu obnove, rokove i sl. kao što je bilo propisano Zakonom o obnovi NN 24/96, 54/96, 87/96, 57/00, 38/09, 45/11, 51/13, 98/19). Preporučamo i uvođenje žurnosti postupanja odnosno što kraćih rokova rješavanja, pogotovo kada se radi o rješavanju stambenog pitanja i o obnovi zgrada zdravstvene i obrazovne namjene, kao i propisivanje obveze pribavljanja dokaza iz javnih očevidnika po službenoj dužnosti. S obzirom da se kao pravni lijek protiv rješenja o obnovi, dodjeli novčanih sredstava i privremenom smještaju predviđa mogućnost pokretanja upravnosudskog postupka, trebalo bi i za te postupke propisati obvezu žurnog postupanja.

Zakonom bi se uređivalo i pružanje novčane pomoći za opravdane troškove onima koji sami obnavljaju i grade, temeljem rješenja o isplati. Osim propisivanja što se sve točno smatra

opravdanim troškovima, preporučamo propisivanje i mogućnosti podnošenja pravnog lijeka protiv rješenja o isplati u cilju osiguranja kontrole njihove zakonitosti i omogućavanja građanima da pristupe sudu.

Osim toga, iz Zakona proizlazi da veličina zamjenske obiteljske kuće koja se gradi u određenom slučaju ovisi o broju osoba koje su u njoj stanovale i imale prijavljeno prebivalište ili boravište u vrijeme nastanka nepogode. Pod spomenutim osobama podrazumijevaju se vlasnik i njegov bračni drug, izvanbračni drug, životni partner, odnosno neformalni životni partner njihovi srodnici, posvojenici, posvojitelji, skrbnici i drugi članovi kućanstva (stavak 1.). Korisna tlocrtna površina zatvorenog dijela zamjenske obiteljske kuće za jednu i dvije osobe iznosi do 55 m², 70 m² za tri ili četiri osobe, te 85 m² za pet i više osoba. Iz ovog prijedloga nije jasno čime se predlagatelj Zakona rukovodio kada je istu kvadraturu predvidio za jednu ili dvije osobe (do 55 m²), također za tri ili četiri osobe (70 m²), a napose nije jasno zašto se za 5 ili više osoba ograničava stambeni prostor na 85 m², dok je istovremeno člankom 45. ovog prijedloga Zakona kojim je regulirana odgovarajuća veličina stana u postupku stambenog zbrinjavanja određeno da se za jednu osobu razumijeva stan veličine oko 35 m², odnosno za svaku daljnju osobu još oko 10 m², ali ne veći od stana koji se uklanja. Dakle, nije jasna razlika u pripadajućoj površini kod zamjenske obiteljske kuće, i stana za stambeno zbrinjavanje.

Osim toga, Zakonom nije točno određeno što se sve smatra, odnosno ne smatra stambenom površinom zamjenske obiteljske kuće, kako je to propisano primjerice člankom 17. stavkom 2. ZSZPP-a prema kojem u stambenu površinu kod davanja u najam obiteljske kuće ne ulaze: unutarnja stubišta, neuređeni dijelovi obiteljske kuće, potkrovlje, podrum, garaža, parkirališno mjesto, kotlovnica, terase, balkoni, pomoćne građevine i dijelovi koji se smatraju zajedničkim dijelovima i uređajima zgrade. Stoga bi sličnom odredbom valjalo i u ovom Zakonu urediti što se smatra stambenom površinom zamjenske obiteljske kuće.

Isto tako, ovaj Zakon ne određuje što se događa sa podnesenim zahtjevom za primjenu neke od predviđenih mjera ukoliko podnositelj zahtjeva premine ili dođe do promjene okolnosti u broju korisnika, bilo uslijed smrti ili razvoda braka ili sklapanja braka s drugim osobama, ili neke druge okolnosti.

Trebalo bi i nadopuniti odredbe o stambenom zbrinjavanju te propisati tko snosi troškove slobodno ugovorene najamnine korisnika zajamčene minimalne naknade koji su u vrijeme potresa imali prebivalište ili boravište u višestambenim zgradama, stambeno poslovnim zgradama i obiteljskim kućama, kao i troškove zaštićenih najmoprimca koji po Zakonu o najmu imaju pravo na subvencije. Predlažemo razmotriti i propisivanje prava prvenstva smještaja u dom za starije i nemoćne osnivača RH ili JLS po zahtjevima zaštićenih najmoprimca starijih od 70 godina koji su u vrijeme potresa imali prebivalište ili boravište u višestambenim i stambeno poslovnim zgradama te obiteljskim kućama.

Osim toga, u članku 43. Zakona na početku stavaka 1. do 4. očitom omaškom umjesto teksta „vlasniku stana, odnosno krvnom srodniku...“, navedeno je „vlasniku stana, odnosno srodniku krvnom srodniku...“, pa bi riječ „srodnik“ navedenu ispred riječi „krvnom“ trebalo brisati.

Člankom 45. Zakona propisano je, među ostalim, da se odgovarajuća veličina stana iz članaka 43. i 44. Zakona određuje odlukom o stambenom zbrinjavanju osoba pogođenih potresom, no nije navedeno tko i u kojem roku donosi tu odluku.

Nadalje, prema javno dostupnim podacima Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u zgradama se troši oko 40% ukupne potrošnje energije, što ovisi i o njihovim karakteristikama obliku i konstrukcijskom materijalu. Energetska obnova zgrada predstavlja najbolju i sveobuhvatnu mjeru energetske učinkovitosti pa se poboljšanjem toplinsko-izolacijskih karakteristika zgrade mogu smanjiti gubici topline od 30 do 60%. Treba istaknuti i da EU ukazuje na potrebu prioritarnog provođenja aktivnosti u energetske siromašnim kućanstvima i socijalnom stanovanju. Pretpostavljamo da bi energetska obnova zahtijevala dodatna sredstva, no s obzirom na njezinu dugoročnu važnost, predlažemo iskoristiti prigodu te analizirati i razmotriti mogućnosti i mjere kojima bi se obnavljanje oštećenih objekata u potesu kombiniralo s njom.

I na kraju, iako se na Internetu mogu pronaći informacije oko obnove, predlažemo da se, sukladno načelu pomoći nekoj stranci, propiše obveza formiranja mobilnih timova MGIPU/GZ koji će građane na terenu upućivati o pravima te pomoći im pri sastavljanju prijave.

S poštovanjem,

PUČKA PRAVOBRANITELJICA
Lora Vidović