

**Љубодраг Пљакић**  
судија Врховног суда Србије

## **Управно-судска пракса изградње објеката према новом закону**

### **Резиме**

*Закон о планирању и изградњи у концепцијском смислу је добро постављен, јер је на једном месту обрадио три међусобно повезане области: планирања и уређења простора, режима грађевинског земљишта и изградњу објеката. У делу који се тиче изградње објеката врло јасно су предвиђене обавезе инвеститора пре, у току и по завршетку градње што треба знати више да уведе реда у ову област. Такође, појачане су мере које убудуће треба да спрече бесправну градњу, а да истовремено на законити начин допринесу легализацији до сада бесправно изграђених објеката. Све то наравно, неће моћи до краја да се изведе без сређивања имовинско правних односа на земљишту усаглашавањем правног и фактичког стања поседа.*

**Кључне речи:** *изградња објеката, грађевинска и уједињена дозвола, усаглашавање градње.*

Актуелни Закон о планирању и изградњи<sup>1)</sup> - у даљем тексту Закон је по први пут на једном месту објединио области које нужно чине заокружену целину: планирање и уређење простора, грађевинско земљиште и изградњу објеката.

Добра страна Закона, у односу на градњу објеката, уочава се на самом почетку кроз одредбу члана 2. у којој је дат преглед појмова са њиховом садржином, ради лакшег схватања смисла Закона. Од тачке 16. до тачке 30. цитираног члана За-

1. "Службени гласник РС", бр. 47/03, 34/06.

кона обухваћени су термини везани за изградњу објеката и увек када смо у дилеми како поједину одредбу Закона треба да применимо, решење ћемо сазнати уз помоћ датих појмова у цитираном члану. Тако на пример, термини изградње објекта, објекта, реконструкције, доградње, адаптације, помоћног објекта, инвеститора и други, директно упућују практичара који Закон примењује на њихово право значење.

Мора се нагласити да је овакав правилан приступ у Закону у целини преузет из Закона о изградњи објеката<sup>2)</sup> - у даљем тексту: ранији Закон, који је престао да важи доношењем Закона.

### **Надлежност за издавање одобрења за изградњу**

Законодавац у одељку Закона којим регулише изградњу објеката (члан 87-148. као и одговарајуће одредбе у казним и прелазним одредбама Закона) централно место даје издавању одобрења за изградњу. Са разлогом наравно, јер читав овај одељак има легалистички приступ: да се за убудуће сузбије бесправна изградња и да свако лице које хоће да предузме изградњу објеката мора да претходно прибави одобрење. Термин бесправне градње је наш "изум" и не налази се у прописима западно-европских земаља. Ствар је, наиме, врло једноставна: или неко гради објекат на основу одобрења надлежног органа или градње нема. Код нас је тај термин и у законодавству, а на одређени начин и у пракси, уважаван будући да питање бесправне изградње није правно питање, већ у првом реду, социјалне природе, економске, па и политичке. Држава, у немогућности да на законити начин омогући изградњу објеката, пре свега за становање, толерисала је изградњу у смислу да је са доношењем нових закона из ове области, увек у прелазним одредбама остављала могућност да се објекти, бесправно изграђени до одређеног датума, могу усагласити. Због тога је било одомаћено и одговарајуће понашање потенцијалних инвеститора да, иако немају одобрење за градњу, започну извођење радова тамо где је одговарајућим планским актима предвиђена стамбена градња уз услов да грађевинску линију одмакну од саобраћајница и јавних објеката. Коначно, усаглашавање бесправне градње је, са изнетих разлога, подигнуто и на ниво посебног Закона за издавање грађевинске односно употребне дозволе за одређене објекте<sup>3)</sup> који је престао да важи доношењем Закона.

Дакле, Закон у одредби члана 88. предвиђа да "Изградња објеката врши се на основу одобрења за изградњу, а према техничкој документацији за изградњу објекта. Техничка документација из става 1. овог члана израђује се као генерални пројекат, идејни пројекат, главни пројекат, извођачки пројекат и пројекат изведеног објекта". Да овакво решење не би била сама прокламација, Закон у казним одредбама, у члану 149. запређује казном затвора до године дана предузетнику ко-

2. "Службени гласник РС", бр. 44/95... 16/97.

3. "Службени гласник РС", бр. 16/97.

ји као извођач радова или одговорно лице у правном лицу које је извођач радова, приступи изградњи објеката без одобрења за градњу или главног пројекта. Такође и за физичко лице које као инвеститор или одговорно лице у правном лицу започне изградњу објекта без одобрења, казниће се још општријом казном - до три године затвора. Захтев за издавање одобрења за изградњу објеката се подноси надлежном управном органу у управном поступку. Поступак покреће сам орган, у смислу члана 113. Закона о општем управном поступку: у даљем тексту: ЗУП, било којом радњом ради вођења поступка (члан 115. став 1. ЗУП-а).

Врло је значајно и за странке и за поступајући орган да се поштује стварна надлежност за одлучивање по поднетом захтеву. Закон у члану 89. став 1. предвиђа да "Одобрење за изградњу објекта издаје Министарство надлежно за послове грађевинарства, ако овим законом није друкчије одређено. Ставом 2. истог члана је предвиђено одступање од правила из става 1. па је поверено аутономној покрајини издавање одобрења за изградњу објеката из става 4. истог члана који се у целини граде на територији аутономне покрајине (високих брана и акумулација испуњених водом, јаловином или пепелом, нуклеарних објеката и других објеката који служе за производњу енергије, нуклеарног горива и сличних објеката за производњу нафте и друго – седамнаест тачака овог става. Такође, у ставу 3. истог члана, издавање одобрења која нису одређена у ставу 4. истог члана, поверено је општини, односно граду, односно Граду Београду. Овде је значајно указати да уколико се захтев поднесе ненадлежном органу он је обавезан да се огласи стварно ненадлежним и предмет уступи надлежном органу, у смислу члана 56. став 3. и 4. ЗУП-а, већ према томе на који начин је странка поднела захтев органу (непосредно или поштом).

Значајан изузетак од правила да се одобрење за изградњу доноси по поднетом захтеву, представља решење из члана 90. Закона. Према њему, могуће је да се грађењу објекта приступи и без претходно прибављеног одобрења за градњу, ако се објекат гради непосредно пред наступање или за време елементарних непогода, као и ради отклањања штетних последица од тих непогода, непосредно после њиховог наступања, као и у случају рата или непосредне ратне опасности. Уколико инвеститор у року од шест месеци, од престанка околности које су проузроковале његову градњу, прибави одобрење, објекат може остати као сталан.

Закон у члану 91. предвиђа које је доказе странка дужна да достави уз захтев за одобрење за изградњу, између осталих, у ставу 1. тачка 3. и "Доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, односно праву коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту и решење из члана 84. овог закона." Код оцене овог доказа у управном поступку управни органи често занемарују учешће и других лица у својству странке. У том смислу значајно је цитирати правни став усвојен на седници Управног одељења Врховног суда Србије 30. 5. 2005. године који гласи:

"1. За извођење грађевинских радова од стране сукорисника парцеле, за које је према Закону о планирању и изградњи потребно прибавити одобрење за град-

њу, неопходна је сагласност свих сукорисника парцеле, без обзира на чињеницу да ли је између сукорисника уређен начин коришћења;

2. Противљење сукорисника парцеле, који је знао за извођење грађевинских радова на парцели за које је потребно одобрење за градњу, у поступку усаглашавања бесправне градње другог сукорисника, представља злоупотребу права и не ужива судску заштиту."

Врло често у поступку издавања одобрења за изградњу објеката учествује и лице ради заштите својих права или правних интереса. У смислу члана 39. ЗУП-а, она има својство странке. О том својству првостепени орган који води поступак мора да одлучи. То ће најчешће бити случај када се изградња врши поред међне линије суседа на удаљености за коју сусед сматра да је мања од планом предвиђене. Признавање својства странке таквом лицу је од значаја за могућност учествовања у самом поступку или ради коришћења редовних правних средстава. У супротном, неучествовање у окончаном поступку не омогућава лицу коришћење жалбе као редовног правног средства, већ под одређеним условима, обнову управног поступка као ванредног правног средства у том поступку.

У пресуди Врховног суда Србије<sup>4)</sup> речено је и следеће:

"Грађевинска дозвола је издата заинтересованом лицу у складу са одговарајућим регулационим планом, а прибављена је сагласност сукорисника парцеле, као и сагласност суседа са јужне стране, обзиром да је објекат изграђен на мање од једног метра од његове међе. Правилно су управни органи нашли да инвеститор није био у обавези да прибави сагласност за градњу и од тужиоца, обзиром на удаљеност објекта, па је правилно одбијен захтев тужиоца да му се у овом поступку призна својство странке."

Одлука по захтеву за изградњу објекта се доноси у форми решења, у вођеном управном поступку, са садржином предвиђеном у члану 94. Закона. Рок за доношење решења је 15 дана од дана подношења уредног захтева, само решење се доноси по правилу, у скраћеном поступку у смислу члана 131. ЗУП-а, ако је поднета уредна документација и ако се удовољава захтеву странке, а у посебном испитном поступку, из члана 133. у вези члана 9. ЗУП-а, уколико је потребно претходно расправити неко спорно питање и омогућити заинтересованим лицима да учествују у поступку.

Одобрење важи две године од дана правноснажности решења с тим што законодавац не тражи, као што је то било у ранијем закону, да у том року објекат буде претежно изграђен, већ инвеститор у том року мора да "отпочне са грађењем објекта, односно извођењем радова."

---

4. У. 771/04 од 24. 11. 2004. године.

## Правна заштита

Одредбом члана 95. Закона је предвиђена и надлежност за одлучивање по жалби против донетих првостепених решења.

Надлежно Министарство одлучује по жалби на решење Општинске управе која је поступала у првом степену. Ставом 2. овог члана, решавање по жалби против првостепеног решења донетог за изградњу објекта који се гради на територији аутономне покрајине, поверава се аутономној покрајини. Граду Београду поверава се решавање по жалби против првостепеног решења донетог за изградњу и реконструкцију објеката до 800 m<sup>2</sup> бруто површине и претварање заједничких просторија у стамбени односно пословни простор на територији Града Београда.

Када смо на терену правне заштите поводом донетих управних аката из ове области, рећи ћемо да она у закону није изведена до краја. Морао је законодавац да наведе да је против коначних управних аката дозвољено вођење управног спора ради оцене њихове законитости.

Надлежност за одлучивање по тужби у управном спору опредељена је већ према томе који је орган донео коначни управни акт. Уколико је овај акт донело надлежно министарство, тужба се подноси Врховном суду Србије. Ако је коначни управни акт донео орган аутономне покрајине, у овом случају као поверену надлежност, тужба у управном спору се подноси Окружном суду у Новом Саду, према усвојеном правном ставу Одељења за управне спорове Врховног суда Србије. Управне спорове по тужби против решења надлежног органа Града Београда суди Окружни суд у Београду, а против пресуда Окружног суда у Новом Саду и Београду подноси се захтев за ванредно преиспитивање Врховном суду Србије, који на тај начин уједначава управно судску праксу у овој области.

## Објекти за које се не издаје одобрење за изградњу

Поред подношења захтева инвеститора за изградњу објеката, Закон познаје и систем пријаве. Пријава за изградњу објеката и извођења радова се подноси:

1. Код изградње помоћних објеката, извођења радова на инвестиционом одржавању објекта и радова на уклањању препрека за инвалидна лица, и у тим ситуацијама је довољно подношење идејног пројекта;
2. Код адаптације и санације објеката – на основу главног пројекта;
3. У случају текућег одржавања објекта – уз достављање пописа радова.

Поред идејног и главног пројекта уз пријаву из тачке 1. и 2. подноси се и доказ о праву својине односно праву коришћења објекта.

Промена намене објекта, односно делова објекта, без извођења радова, врши се на основу пријаве.

Треба посебно нагласити да наведене пријаве потврђује орган надлежан за издавање одобрења у року од седам дана.

Одсуство разликовања поступака по захтеву за изградњу објеката од поступка по пријави за изградњу помоћних објеката, нашло је примену кроз правни став изражен у пресуди Врховног суда Србије:<sup>5)</sup>

"Због тога, Врховни суд налази да нису правилно утврђене одлучне чињенице које се тичу примене материјалног права да ли се у конкретном случају ради о изградњи објеката из члана 2. тачка 22. цитираног закона за коју се, у смислу члана 88. истог Закона, захтева одобрење за градњу, или се ради о помоћном објекту из члана 2. тачка 29. Закона за коју је, у смислу члана 97. став 1. и 3. истог закона потребна пријава за грађење уз одговарајућу документацију. Цитираним законом су предвиђени посебни поступци када се ради о изградњи објеката из члана 88. Закона и када се ради о изградњи помоћних објеката из члана 2. тачка 29. истог закона, у које спадају и оградe, за које се у смислу члана 97. став 3. подноси пријава за извођење радова."

Какав је карактер издате потврде према којој за извођење одређених радова није потребно одобрење за градњу? Сматрамо да има места доказивању у управном поступку да је за одређене радове потребно прибавити одобрење за градњу, а не да се подноси пријава за градњу. У том правцу, изјаснио се и Врховни суд Србије у пресуди.<sup>6)</sup>

"По схватању Врховног суда Србије, потврда о пријави извођења радова, уз обавештење да није потребно издавање одобрења за изградњу објекта, по својој садржи представља управни акт, који се може испитивати у управном поступку и чија се законитост може оценити у управном спору. То што је надлежни орган решавајући на основу законом датих овлашћења о одређеном праву заинтересованог лица у овој управној ствари, издао потврду не значи да се не ради о управном акту, јер је за одређивање карактера управног акта битна његова правна природа и да садржи све елементе из члана 6. Закона о управним споровима, које наведена потврда у битном садржи, без обзира на њено означавање."

Закон садржи и одредбу члана 98. која се односи на постављање мањих монтажних објеката на јавним површинама (као што су киосци, летње баште и покретне тезге). Условe за њихово постављање обезбеђује и уређује општина, односно град, односно Град Београд. У поступку који се води код органа управе неопходно је утврдити да ли се ради о постављању објекта на јавној површини или на парцели на коришћењу одређеног лица.

"Одредбом члана 98. Закона о планирању и изградњи прописано је да постављање мањих монтажних објеката на јавним површинама обезбеђује и уређује општина, односно град, односно Град Београд, а за изградњу техничке документације за постављање објекта из става 1. овог члана не примењују се услови из овог закона. У списима нема доказа да је привремени монтажни објекат постављен на јавној површини на коју чињеницу тужилац указује у жалби истичући да се киоск налази у његовом дворишту."<sup>7)</sup>

5. У. 3463/04 од 3. 2. 2005. године.

6. У. 668/04 од 20. 1. 2005. године.

### Употребна дозвола

Одобрење за изградњу објекта и дозвола за његову употребу (употребна дозвола) представљају заокружену целину у процесу изградње објекта, у правном и грађевинском смислу. Преко одобрења за изградњу инвеститор се уводи у фактички процес изградње снабдевен законским оквиром да га нико не омета у тој градњи. Издавањем употребне дозволе инвеститор добија верификацију да је објекат изграђен у складу са одговарајућим урбанистичким планом и да је подобан за становање. Ова дозвола је такође, услов да инвеститор своје право власништва укњижи у књигама евиденције непокретности из чега даље, црпи сва својинска овлашћења на објекту. Због тога Закон и каже у члану 125. став 1. да се објекат "може користити по претходно прибављеној употребној дозволи."

Закон изричито не каже, али садржина употребне дозволе и њен доносилац (орган који је издао и одобрење за изградњу) недвосмислено говоре да се ради о управном акту из члана 6. Закона о управним споровима. Посебно се указује да се употребна дозвола издаје за цео објекат, али и за део објекта "који представља техничко-технолошку целину и може да се као таква самостално користи или, уколико је за грађење тог дела објекта издато посебно одобрење за изградњу.

О разлозима за толерисање бесправне градње већ смо говорили. Томе су свакако доприносиле и комуналне организације на начин да су на објекте, који правно нису постојали, дозвољавали прикључке на електро, термо и телефонску мрежу. Стога, забрана прикључења бесправно изграђеног објекта на ове мреже, из члана 127. Закона, са запређеном казном затвора до три године овлашћеним лицима која такав прикључак одобре, у вези члана 150. Закона, крајње уозбиљују проблем градње и усмеравају га у легалне токове.

### Надзор над применом Закона

Запређеност противправним понашањима кривичним делима, привредним преступима и прекршајима, крајња су средства у обезбеђењу законитости изградње објеката. Пре ових одредби, налази се поглавље Закона о инспекцијском надзору који се обавља преко урбанистичког и грађевинског инспектора. Најбитније је, са гледишта управне и управно-судске праксе, да сваки од инспектора поступа у оквиру своје надлежности. Тада је надзор ефикасан и делотворан, јер за случај да се донета решења поништавају због ненадлежности, правовременост њиховог поступања губи сваки смисао.

За оба инспектора предвиђена су посебна права и дужности, а потом и овлашћења. Урбанистички инспектор, генерално речено, врши контролу усклађености урбанистичких планова са законом, контролише да ли предузећа и лица која израђују урбанистичке планове испуњавају одговарајуће услове и сл. Грађевински ин-

---

7. Врховни суд Србије У. 211/04 од 16. 12. 2004. године.

спектор врши контролу испуњености услова правних и физичких лица за обављање послова везаних за саму градњу.

Значајну новину у Закону представљају овлашћења грађевинског инспектора. По ранијем Закону, уколико је бесправна градња предузимана или је објекат и завршен на парцели која је одговарајућим планом предвиђена за такву градњу, инспектор је претходно морао да наложи обустављање радова и остављање рока за усаглашавање, па је рушење објекта налагано тек за случај да усаглашавање није могуће.

Актуелни Закон, у члану 141. став 1. тачка 2., предвиђа могућност остављања рока за усаглашавање изведених радова само у случају да инвеститор већ има одобрење за изградњу, па да је приликом градње од њега одступио. Свако друго започињање извођења радова без одобрења је разлог за налагање рушења без остављања рока.

На овај начин, дошли смо до прелазних одредби Закона које се, између осталог, тичу правног статуса објеката изграђених без одобрења за изградњу пре његовог ступања на снагу.

### **Примена одредби члана 160-164. Закона**

Као што смо већ истакли, Закон онемогућава било какву бесправну градњу од његовог ступања на снагу (13. мај 2003. године) па убудуће. Затечена ситуација са објектима бесправно изграђеним пре ступања на снагу Закона регулисана је одредбама члана 160-164.

Одредбом члана 160. Закона је предвиђена обавеза власника објеката, изграђених или реконструисаних без одобрења пре ступања на снагу Закона, да у року од шест месеци пријаве такву градњу ради легализације, а даљим одредбама су предвиђена овлашћења управних органа. Овакво прелазно решење у Закону је препрека било каквом налагању рушења објеката бесправно изграђених пре ступања на снагу Закона, без претходне могућности њихове легализације по поднетим захтевима. У том правцу, погрешни су ставови управних органа према којима је у таквим ситуацијама могуће налагање рушења, а да би питање легализације могло имати значаја тек у поступку извршења.

Врховни суд Србије је кроз донете пресуде<sup>8)</sup> око овог питања заузео јасан став:

"Првостепено решење у овој инспекцијској ствари је донето у време када је ступио на снагу Закон о планирању и изградњи који у прелазној одредби члана 160. предвиђа обавезу власника изграђеног односно реконструисаног објекта да у року од шест месеци од ступања на снагу Закона пријави објекат чије је грађење односно реконструкција завршена без грађевинске дозволе. Даљим одредбама

8. У. 3741/03 од 7. 10. 2004. године.

члана 161-163. истог закона предвиђене су обавезе странке и органа коме је предата документација за легализацију бесправно изграђених објеката.

Код напред утврђених чињеница, према ставу Врховног суда Србије, није имало места налагању рушења објекта који је тужилац изградио, а које је рушење наложено у смислу члана 141. став 1. тачка 1. цитираног закона, обзиром да се ова одредба односи на будућу бесправну градњу у односу на ступање на снагу Закона, а не на објекте чија је градња завршена до ступања на снагу Закона, за које је цитираним одредбама предвиђена могућност легализације."

Објашњења са почетка реферата, изнета у прилог усаглашавања бесправне градње, била су разлог за доношење Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи<sup>9)</sup> који је између осталог, оставио нови рок за усаглашавање објеката бесправно изграђених до 13. 05. 2003. године, са посебним статусом објеката који служе за становање.

Изложени осврт на садржину Закона нужно намеће

### Закључке

1. Доношењем Закона о планирању и изградњи у делу који се односи на грађење, област изградње објеката је уређена на потпун и систематичан начин.

2. Прелазна решења из Закона омогућавају да се за убудуће прекине са грађењем објеката без прибављања одобрења за изградњу на који начин се у овој области приближавамо решењима цивилизованих земаља.

3. Обавеза је државе да, примењујући легалистички принцип у области грађења, одговарајућим мерама фискалне и монетарне политике посебно омогућавањем повољних кредита за стамбену изградњу, са своје стране, створи амбијент који не би подстицао бесправну градњу.

4. Имајући у виду стратешки значај планирања и уређења простора, блиско повезаним са режимом грађевинског земљишта и изградњом објеката, неопходно је размотрити могућност изучавања на правним факултетима предмета под називом Урбанистичко (Грађевинско) право што треба да допринесе подизању нивоа знања и културе у овој области.

---

9. "Службени гласник РС" 34/06.

**Ljubodrag Pljakic**  
**Judge of the Supreme Court of Serbia**

**THE ADMINISTRATIVE COURT PRACTICE OF FACILITY  
CONSTRUCTION ACCORDING TO THE NEW LAW**

*The Law on Planning and Construction has been well drafted in the conceptual sense, as it unites three mutually linked fields: space planning and development, the construction land regime and the building of facilities. The section referring to the building of facilities very clearly specifies the investor's obligations prior to, during and after the construction, which is aimed at introducing a higher level of order in this field. Measures aimed at preventing illegal construction in future and, at the same time, legally contributing to the legalization of facilities that have been illegally constructed to date have been intensified. Nevertheless, all this will not be fully feasible without regulating property and legal relations on land by harmonizing the legal and factual condition of property.*

**Key words:** *construction, license for construction and use, harmonization of construction.*