

Љубодраг ПЉАКИЋ
дугогодишњи судија Врховног суда Србије

ПРИМЕНА ЗУП-а У ГРАДЊИ И ЛЕГАЛИЗАЦИЈИ ОБЈЕКТА – О ГРАДЊИ И ЛЕГАЛИЗАЦИЈИ –

І Увод

После дужег времена најављивања измена Закона о планирању и изградњи (у даљем тексту: Закон),¹ усвојен је и објављен Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (у даљем тексту: измене Закона),² који има двоструку сврху; да поједностави поступак издавања грађевинске дозволе и да реши тако дуго нерешавано и одлагано питање легализације објеката изграђених без одобрења надлежног органа.

Питања везана за убрзање поступка издавања грађевинске дозволе треба да омогуће грађанима да што ефикасније и уз поједностављену процедуру добију одобрење за изградњу, а и да према страним инвеститорима, које на тај начин треба привући, објаснимо да смо правно уређена земља у којој ће државни органи помоћи инвеститорима да што пре дођу у позицију да граде.

Решавање бесправне градње као дуго одлаганог проблема је у истој функцији: да се успостави склад фактичког и правног и да власници уписом стварних права у одговарајућим књигама, могу да се користе овлашћењима које својина на непокретности као правни институт има. Наравно, бесправна градња (термин који је изворно наш, а тешко

1 Закон о планирању и изградњи (*Службени гласник РС*, бр. 72/09 и 81/09).

2 Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (*Службени гласник РС*, бр. 24/01).

разумљив у земљама развијене демократије) је најмање правни проблем; пре је социјални, економски, социолошки и политички. Сетимо се осамдесетих година, када се грађење без дозволе прећутно толерисало уз услов да се довољно удаљите од саобраћајнице и суседа и да не градите на парцели предвиђеној за јавне намене. Свака измена Закона којима је регулисана градња роковима кроз измене Закона, ранији утврђени рокови су били померани. То се догодило и са Законом о планирању и изградњи³ који је многа понашања у вези бесправне градње предвидео као кривична дела.

Овај реферат ће се бавити питањима поступка у изменама Закона.

II Појмови

Још је у Закону из 2003. године, а и у Закону из 2009. године, уграђен поднаслов „појмови“ и то је јако добро решење јер су на исцрпан начин обрађени појмови стручне природе са јасном садржином, ради лакше примене Закона у пракси.

Измене Закона у свом поднаслову уносе и нове категорије, а такође и мењајући, прилагођавају садржину већ датих појмова, све у функцији напред задатог циља: поједностављења и јасноће стучних термина.

У члану 2 Закона уводи се категорија грађевинског комплекса као просторне целине са више међусобно повезаних самосталних, функционалних целина, односно катастарских парцела које могу имати различиту намену.

Преуређена је тачка која се тиче појма „објекат“ на начин да је суштина појма јасније и прецизније дата. Законом је појам помоћног објекта обухватио и делимично економске објекте, али је сада категорија економских објеката посебно издвојена и дат јој је свеобухватнији значај.

Измењена је одредба која се односи на „линијски инфраструктурни објекат“, за који није потребно да је утврђен општи интерес, већ је довољно да је његова изградња предвиђена одговарајућим планским актом.

Пречишћен је текст код појма „реконструкција“ изостављањем „других радова“, због избегавања понављања јер су ти други радови прецизније дати на одговарајућем месту. Појам је на јасан начин објаснио његову суштину одавно познату у пракси: извођење грађевинских радова на постојећем објекту у габариту и волумену којима се мењају кон-

3 Закон о планирању и изградњи (Службени гласник РС, бр. 47/03 и 34/06).

структивни елементи, мења спољни изглед објекта или повећава број функционалних целина.

Код појма „доградња“ брисано је значење „испод објекта“ што је етимолошки исправно јер доградња иде у ширину и висину, а не испод објекта.

После ранијег појма „инвестиционо одржавање“ додаје се појам текућег (редовног) одржавања објекта што ће допринети лакшем сналажењу у решавању практичних питања.

У члану 3 измене Закона, дато је логично решење које даје примат општеприхваћеним уговорима и стандардима Европске уније.

III Локацијска дозвола

Код подношења захтева за издавање грађевинске дозволе, први услов је поседовање локацијске дозволе. Основни текст из Закона допуњен је решењем према коме се локацијска дозвола издаје за изградњу нових и доградњу постојећих објеката. Ради олакшања градње, по захтеву инвеститора, могуће је предвидети поред фазне и етапну изградњу. Задржано је решење по коме захтев за локацијску дозволу обавезно садржи податке о врсти и намени објекта који се гради, али више није обавезно да садржи податке о планираној диспозицији и слично, који могу бити приказани и на графичком прилогу.

Једна од значајних карактеристика измена Закона су повећане обавезе органа који одлучује у управној ствари градње и легализације. У неким ситуацијама, те обавезе пробијају и сама начела Закона о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП).⁴

Измене Закона скраћују рокове за поступање код неуредних захтева.

Уколико надлежни орган утврди да уз захтев за издавање локацијске дозволе није поднета потпуна документација, обавестиће подносиоца да у року од осам дана (сваки предмет мора да узме хитно у рад!) *од подношења захтева* у даљем року од 30 дана од пријема решења, достави недостајуће доказе. Обавеза је органа да приликом давања налога буде јасан и прецизан, с обзиром да после поступања подносиоца орган не може накнадно да тражи и другу документацију! Да ли би то значило да локацијска дозвола може да се изда и без нужних доказа, ако их орган није тражио? Свакако да не, али би због одбацивања захтева као непотпуног орган био одговоран подносиоцу за насталу штету.

Следећа значајна новина у овом поступку је да ако плански документ не садржи услове прикључења на комуналну и осталу инфраструк-

4 Закон о општем управном поступку (*Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 33/01).

туру, да ће их орган прибавити *по службеној дужности* о *широшку инвестиционој*. Овлашћене организације су дужне да по тражењу поступе у року од 30 дана. Налазим да је ово решење добро и да убрзава поступак уместо налагања странци да отклања недостатке.

За разлику од ранијег решења (који је успоравало поступак) према коме се код издавања локацијске дозволе тражило да је грађевинска парцела формирана, сада је услов за издавање, *да су испуњени услови за грађевинску парцелу* што утврђује сам орган у поступку, по службеној дужности.

Такође, новина је да локацијска дозвола мора да садржи све урбанистичке и техничке услове за израду идејног (новина) односно главног пројекта као и назив планског документа или урбанистичког пројекта на основу кога се издаје локацијска дозвола.

И у односу на *урбанистички пројекат* унето је решење као код локацијске дозволе да за његову израду није потребно да је формирана грађевинска парцела, већ је довољно *да је њеова израда предвиђена планским документом или одговарајућим акцијом јединице локалне самоуправе*, уз одговарајуће податке.

Исправка границе парцеле припајањем постојећој парцели грађевинског земљишта у јавној својини ради формирања катастарске парцеле која испуњава услове за грађевинску, врши се на захтев и о трошку власника односно закупца који има превасходни интерес да се његова парцела заокружи као грађевинска.

IV Земљиште за редовну употребу објеката

Изменама Закона је појашњена дефиниција земљишта за редовну употребу објекта (питање је у дугогодишњој управној пракси било јако недефинисано). То је земљиште испод објекта и око објекта *„које испуњава услове за грађевинску парцелу“*.

Уколико је у питању отворени стамбени блок, онда је то земљиште испод објекта. Ради убрзања поступка легализације, по захтеву подносиоца захтева орган може одредити земљиште испод објекта за редовну употребу, али се подносиоцу захтева оставља рок од пет година од правоснажности решења о легализацији да покрене поступак утврђивања земљишта за редовну употребу, у складу са овим Законом (мисли се и на земљиште око зграде).

О захтеву за утврђивање земљишта за редовну употребу и за формирање грађевинске парцеле, одлучује орган за имовинско-правне послове, уз испуњавање ближе наведених услова између осталог, да

странка достави доказ о праву својине и основу стицања и доказ *да је њој додјелено право коришћења за легализацију надлежни орган утврдио могућности (или и донео решење) легализације.*

По пријему захтева опет настају обавезе за орган. Он мора по службеној дужности, од органа за послове урбанизма, да прибави извештај да ли постојећа катастарска парцела испуњава услове да буде одређена за редовну употребу објекта и услове за грађевинску парцелу, те да ли је потребно израдити пројекат парцелације. Ако је потребна израда пројекта парцелације односно препарцелације, извештај мора да садржи и предлог за формирање грађевинске парцеле. Законодавац дакле, иде до краја, не оставља недовршене ситуације.

Решење којим се утврђује земљиште за редовну употребу објекта и о формирању грађевинске парцеле доноси орган јединице локалне самоуправе надлежан за имовинске послове, против кога је дозвољена жалба Министарству за послове просторног планирања и урбанизма. *Правноснажно решење је основ за његово доношење одлуке у катастарском одјелу, односно основ да надлежни орган донесе решење којим дозвољава деобу односно сјајање свих катастарских парцела које чине земљиште за редовну употребу објекта и којим се формира катастарска парцела која испуњава услове за грађевинску парцелу.* За случај да је грађевинска парцела формирана до дана ступања на снагу Закона (11.9.2009. године), та чињеница се прихвата као стечено право у поступку одређивања земљишта за редовну употребу.

V Промена намене земљишта

Коначно су у члану 39 измена Закона прихваћени ставови управно-судске праксе од пре четврт века. Наиме, осамдесетих година прошлог века, код издавања одобрења за градњу, уз подношење захтева тражен је доказ да је подносилац платио накнаду за промену намене пољопривредног у грађевинско земљиште само због тога што се парцела у катастру, по култури, водила као пашњак или њива и без обзира на чињеницу што је правни режим земљишта већ био грађевинско (на основу Закона и другог планског акта). То је био разлог што су судови у управном спору таква решења поништавали.

Управо овакво решење судске праксе је уграђено у цитирани члан измена Закона према коме се ова накнада не плаћа ако је земљиште променило статус на основу Закона или другог планског акта до ступања на снагу Закона о пољопривредном земљишту (15. јула 1992. године), без обзира што се парцела води као њива, ливада, пашњак...

VI Урбана комасација

Измене Закона, по први пут у члану 109а уводе појам „урбана комасација“. Овај део измена Закона по много чему је нејасан. Најпре, етимолошко значење речи „комасација“ се везује за укрупњавање пољопривредног земљишта ради лакше обраде. Зато је овај институт, као потпуно нов у области грађења, морао да нађе своје место у члану 2 поднаслова „појмови“, јер се чини да реч „урбана“ не појашњава већ је напротив, у супротности са етимолошким значењем суштине комасације.

Законодавац је морао на други начин да објасни потребу да се у јавном интересу обједине, заокруже, делови парцела који у праву не могу самостално да егзистирају, ради стварања грађевинских парцела. Законско решење је да се у том поступку врши прерасподела тако обједињених и формираних парцела и истовремено решавају имовинско – правни односи. Ни речи о процесним питањима, вођењу поступка, учешћу странака, доношењу решења, поступку по жалби. Речено је да ће таква питања уредити Влада дакле, подзаконским актом, тако да, по ко зна који пут, законодавац своју надлежност преноси на извршну власт што је неуставно. Није потребно наглашавати да је одредбом члана 17 ЗУП-а предвиђено да се стварна надлежност за одлучивање у управном поступку одређују по прописима којима се одређује надлежност појединих органа.

VII Грађевинска дозвола

Изменама Закона поступак издавања грађевинске дозволе је знатно убрзан.

Ако надлежни орган утврди да уз захтев нису приложени сви потребни докази, поступаће се као код локацијске дозволе. Дакле, обавестиће подносиоца у року од осам дана од дана подношења захтева (поново захтеви морају хитно да се узму у рад, а не да се одлажу), да у даљем року од 15 дана достави недостајуће доказе. И код овог захтева орган не може накнадно тражити другу документацију. О могућим проблемима је већ речено о локацијским дозволама.

Уколико орган утврди да идејни или главни пројекат није усклађен са правилима из локацијске дозволе, наложиће подносиоцу, у року од осам дана од дана подношења захтева, да усклади документацију, под претњом одбијања захтева. Право на жалбу није дато па остаје питање да ли је законодавцу познато да је одредба члана 214 ЗУП-а измењена у

смислу да се жалба против првостепеног решења министарства или посебне организације може изјавити само ако је законом предвиђена.⁵

Одредбом члана 138а измена Закона је предвиђено да се грађењу може приступити по правноснажности решења о грађевинској дозволи или пријави радова. Одредба је врло јасна па је сувишан став 2 овог члана по коме инвеститор може приступити градњи и по коначности решења, на сопствени ризик.

Највеће чуђење изазива став 3 овог члана. Уколико странка (у дво-страначком предмету) покрене управни спор па инвеститор због тога не може да почне да гради, имаће право на накнаду штете и изгубљену добит, ако тужба буде неоснована.

Овакво решење није смело да се појави у изменама Закона. По први пут се уводи кажњавање странке само због тога што се обратила суду. Тиме је грубо повређена одредба члана 6 Европске конвенције о људским правима о приступу грађанина суду и право на правично суђење у разумном року. С тога је нужно да се чује став Уставног суда око овог питања како грађани не би били изложени непријатностима само због тога што су легално затражили заштиту код суда.

Решеност законодавца у домену грађења, да се фактичко стање усаглашава са правним, види се и из чињенице да грађевинска дозвола престаје да важи уколико се не прибави употребна дозвола у року од пет година од правоснажности грађевинске дозволе, осим објеката из члана 122 Закона (бране, акумулације...) и породичних стамбених зграда за сопствене потребе. Издата дозвола може остати на правној снази још две године ако би објекат био 80% завршен.

Нејасна је одредба по којој се после истека важности грађевинске дозволе нова дозвола може да изда на новог инвеститора. Да ли се одредба односи и на физичка и правна лица као инвеститоре? Међутим, јасно је да ће се нова грађевинска дозвола издати на име лица које је по тржишним условима купило објекат или његове делове.

Изменама су обухваћени објекат и радови за које није потребно прибавити одобрење нити подносити пријаву.

Када су у питању привремене грађевинске дозволе није потребно прилагати локацијску дозволу.

Изменама Закона је ближе прецизирано када се сматра да је објекат подобан за употребу, а да се може користити и без употребне дозволе, ако у року од 90 дана од дана формирања комисије за технички преглед не буде одлучено о употребној дозволи.

Цитираћемо три става управно-судске праксе из одговарајућих пресуда:

5 Закон о изменама Закона о општем управном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 30/10).

1. „Потврда о пријему документације инвеститора за градњу објекта нема карактер управног акта.“⁶
2. „Акт о урбанистичким условима за изградњу стамбеног објекта, нема карактер управног акта.“⁷
3. Решење којим Општинска управа образује комисију за технички преглед објекта нема карактер управног акта.

Из образложења:

„Према оцени Врховног суда Србије, првостепено решење донето у овој управној ствари којим је већ поверено вршење техничког прегледа објекта нема карактер управног акта из члана 6. Закона о управним споровима и не представља доношење одлуке у управној ствари, већ је у питању радња у поступку која претходи доношењу употребне дозволе, а она има карактер управног акта против кога је дозвољена жалба у управном поступку и тужба у управном спору.

Како је управни спор по својој природи јединствен, то ни одлучивање по жалби није решавање у управној ствари, а тужба у управном спору није дозвољена, без обзира на дату правну поуку.“⁸

VIII Бесправна градња

Изменама Закона се потпуњују овлашћења инспектора у случају почетка градње без грађевинске дозволе. Ако није познато име инвеститора поступак налагања рушења објекта који се неправно гради наставља се према непознатом инвеститору. Накнадним идентификовањем инвеститора не покреће се нови поступак, нити почињу да теку нови рокови већ се започети поступак наставља. Новина је да се решење о налагању рушења прибија и на огласну таблу органа и објекат који се гради, на који начин се достава сматра уредном. Против донетог решења јединице локалне самоуправе у поступку инспекцијског надзора у области изградње објекта жалба се изјављује министарству надлежном за послове грађевинарства.

„Записник о процени услова и могућности издавања одобрења за изградњу и употребну дозволу за објекте изграђене, односно реконструисане без грађевинске дозволе, не представља управни акт против кога је заштита обезбеђена у управном спору.“⁹

6 Пресуда ВСС У-1500/07 од 18.3.2009. године.

7 Пресуда ВСС У-2194/05 од 27.7.2006. године.

8 Пресуда ВСС У-1199/09 од 9.10.2009. године.

9 Пресуда Управног суда 9 УВП-1149/2010 (2008) од 29.4.2010. године.

IX Легализација објекта

Чини се да су најзначајније измене Закона од интереса за грађане извршене на плану легализације. Према Закону, критеријуме за утврђивање накнаде за уређивање земљишта у поступку легализације код одређене врсте објекта утврђивао је министар за послове грађевинарства, сада уз обавезу да критеријуме донесе у року од 30 дана од дана ступања на снагу измена Закона. Изменама Закона су предвиђени јединствени критеријуми за станове и стамбене зграде до 100м², тако што се накнада умањује за 99% за сваких 25м² по члану породичног домаћинства, према којим условима би четворочлано домаћинство плаћало незнатну накнаду, а за следећих 100м² умањење износи 60%, осим за објекте у екстра и првој урбанистичкој зони, где јединица локалне самоуправе утврђује износ накнаде. Право на умањење имају лица која изградњом или куповином грађевинског објекта сама себи решавају стамбено питање.

Долазимо до једног решења из измена Закона које је под сумњом у погледу његове уставности и законитости.

Наиме, предвиђено је решење да на основу писменог овлашћења инвеститора орган сам може да прибавља потребну документацију. У том правцу, закључује се уговор између власника и јединице локалне самоуправе, која је обавезна да у року од 60 дана од дана ступања на снагу Закона, донесе о томе општи акт.

Налазим да је оваква одредба у супротности са положајем органа који води поступак и странака у том поступку, утврђен начелима ЗУП-а, посебно у двостраначким управним стварима. Орган може у поступку да укаже странци да јој неко право припада (члан 6 ЗУП-а), али не може уместо странке да предузима процесне радње.

До измена Закона, легализација никада није могла да се изврши на зеленим површинама ако је таква њихова намена предвиђена одговарајућим планом. Сада је то могуће, ако се не ради о парковским површинама, а могуће је и на објектима који се налазе у заштитном појасу путева, ако за то добију сагласност организације која њима управља, као и код зелених површина.

Ако записник о техничкој исправности објекта не садржи пројекте инсталација, у диспозитив решења ће се унети да Република Србија не гарантује стабилност објекта. Заиста чудно решење? Не ради се о ослобађању Републике Србије могуће штете, већ се ради о превентивној потреби заштите живота грађана и њихове имовине. Оваква решења говоре да се у заштити инвеститора у спровођењу поступка легализације изгубила мера која власнике може да кошта и живота.

Коначно и једно добро решење као резултат дугогодишње праксе заснованој на пресуди Окружног суда у Крагујевцу из 1985. године, формално усвојено на седници Управног одељења Врховног суда Србије 2005. године. Према њему, ако је објекат грађен на парцели у сувласништву или сукорисништву за грађење је увек потребна сагласност сувласника или сукорисника (а и за легализацију) изузев ако је он знао или је могао знати за градњу па се није противио.

Х Прелазне и завршне одредбе

Старо је правило да код измена и допуна било ког Закона морају да се проуче прелазне и завршне одредбе, да би се знало на који начин ће се окончати започети, а незавршени предмети.

Измене Закона предвиђају да решавање по захтевима за издавање одобрења за изградњу, употребне дозволе и других захтева за решавање о појединачним правима и обавезама, поднетим до дана ступања на снагу овог Закона, наставиће се по прописима који су важили до дана ступања на снагу овог Закона.

И једна повољност за лица која су добила правноснажно решење за изградњу по ранијим прописима а касније планским актом буде предвиђено издавање одобрења за исти објекат веће површине; она могу поднети захтев за укидање ранијег решења ради добијања новог према измењеним условима.

На основу реченог може се закључити:

1. Изменама Закона поједностављен је поступак издавања грађевинске дозволе и знатно убрзан и олакшан поступак легализације;
2. Измене су допринеле већем поштовању странака у управном поступку уз повећање обавезе органа који воде поступак да одређене доказе прикупљају по службеној дужности;
3. Уградња у измене Закона проверених ставова управно-судске праксе, у многоме доприноси квалитету самих измена;
4. Проверити терминолошку употребу појма „урбана комасација“ и пронаћи одговарајући појам за садржину одредаба члана 109а-109в измена Закона;
5. Нужно је у одговарајућем поступку што пре проверити законитост и уставност члана 138а став 3 и члана 78 став 8 и 9 измена Закона због могућег настанка неотклоњивих штета по странке у поступку.