
СТРУЧНА МИШЉЕЊА

Љубодраг ПЉАКИЋ

судија Врховног касационог суда у пензији

УГОВОР О ГРАЂЕЊУ И УПРАВНИ АКТИ У ПРОЦЕСУ ГРАЂЕЊА

„У човеку постоји насупротна потреба за правом“
Емир Кустурица¹

Резиме

Уговор о грађењу са обавезном писменом формом сада у значајније уговоре облигационе права, а спорови настали поводом извршења његових уговорених одредби представљају компликоване спорове, дуже трајања са врло честим скупим вештачењима код привредних и редовних судова.

Сам процес грађења садржи и одређене претпоставке везане за доношење одговарајућих аката са правном природом управних аката из надлежности органа управе и са њиховом судском контролом у управном спору код Управног суда. Заједнички циљ у свим тим ситуацијама је њихово убрзање како би инвеститори могли што пре да раде, а будући инвеститори стекли сигурност да ће њихове пословне одлуке о инвестирању правни бити исплативе. У реферату су дата и нова решења садржана у уговору о грађењу из Грађанског законика.

Посебно питање је легализација бесправно изграђених објеката које уопштењује слику реалности грађења у Србији. Успостављање склада између фактичког и правног у домену бесправне правне треба да омогући власницима да се користе овлашћењима која им својина на непокретностима даје.

1 Полишика, 4.4.2015. године, стр. 8.

Кључне речи: уговор о грађењу, обједињена процедура, грађевинска и уједињена дозвола, лејализација, ЗОО, Грађански законик РС.

І Уговор о грађењу

Закон о облигационим односима – у даљем тексту ЗОО, у чл. 630–647 детаљно регулише одредбе уговора о грађењу. У чл. 630 је представљена његова садржина као уговора о делу „којим се извођач обавезује да према одређеном пројекту сагради у уговореном року одређену грађевину на одређеном земљишту, или да на таквом земљишту, односно на већ постојећем објекту изврши какве друге радове, а наручилац се обавезује да му за то исплати одређену цену“. Писмена форма уговора је обавезна.

Дефиниција је врло прецизно дата, обухвата појмовно различите варијанте грађења и у њеној примени у судској пракси није било нејасноћа. Стога је преднацрт Грађанског законика Републике Србије (2009. године) – у даљем тексту: Грађански законик, преузео идентичну одредбу у члану 787 правилно налазећи да за новим појашњењима не постоји потреба. И одредбе чл. 631–634 ЗОО су преузете кроз одредбе чл. 787–791 Грађанског законика.

За практичну примену у споровима код судова од значаја је одредба члана 631 ЗОО која даје дефиницију појма „грађевине“, што је судовима знатно олакшавало садржину овог појма, а такође, и дефинисање наизглед, недовољно јасног појма „остали грађевински објекти чија израда захтева веће и сложеније радове“. Од значаја за повећање цене уговорених радова због одступања од пројекта, битна је сагласност на страни извођача од самог наручиоца.

У судској пракси поводом извршења уговора о грађењу често су постојала опречна мишљења међу странкама који су то радови који су сматрани „хитним неподвижним“, те да ли је за њихово извођење требало увећати уговорену цену. Ради правилне примене материјалног права, ово чињенично питање је решавано вештачењем преко вештака грађевинске струке које се, не ретко, завршавало вештачењем преко специјализоване организације састављање од тима вештака различитих струка.

Извођач има право на накнаду за неподвижне радове уз кумулативно испуњена два услова: да се ради о радовима чије предузимање је било нужно због осигурања стабилности објекта или ради спречавања настанка штете. Други услов, такође значајан, је да су ти радови изазва-

ни неочекиваном тежом природом земљишта, појавом воде или другим ванредним и неочекиваним догађајима. Овај други услов је био доста споран у пракси, јер је на страни извођача (као стручне организације) постојао терет доказивања да ли су ти радови могли унапред да буду предвиђени. Због тога је и законодавац установио обавезу на страни извођача да о насталим појавама и предузетим мерама обавести наручиоца, без одлагања. На овоме је пак, стајала диспозиција да може раскинути уговор уколико би, због тих радова, уговорена цена морала да буде знатно повећана о чему би морао да буде обавештен извођач.

„Истицање недостатака у извршењу уговора о грађењу и захтева за смањење нема значај приговора урачунавања, него обичног обрачуна уговорене цене, сагласно недостацима и то према вредности недостатака у време закључења уговора о грађењу, када је и цена радова одређена: уколико је садашња цена отклањања недостатака већа, онда се и накнада за то повећање цени по правном основу накнаде штете.“²

У члану 792 Грађанског законика дат је потпунији назив „цене радова“ и наслова изнад овог члана тако да се предвиђа „цена грађевине или радова“, на који начин се ова одредба језички и суштински усклађује са предметом уговора из уводног члана 630 ЗОО.

У члану 793 Грађанског законика, аутор се опредељује за алтернативу у односу на члан 636 ЗОО који говори о измени цене.

Ради се о повећању цене које тражи извођач који је радове извео у року ако је у њему дошло до повећања цене елемената на основу којих је одређена цена радова. Требало би да се ради о повећању цене за више од 2%. Такође, и уколико извођач није извео радове у року, а дође до повећања цене до рока када су радови морали да буду изведени, требало би да нова цена буде већа за 5%.

Алтернатива Грађанског законика не говори о проценту повећања цене па да би извођач имао право на разлику повећања, већ узима једно општије, али струци ближе решење „у складу са уговором, грађевинским узансама или обичајима грађевинске струке“. Треба рећи да је овакво решење у складу и са ставовима судске праксе, нарочито привредних судова, који су се, за случај спора, увек позивали на грађевинске узансе и правила грађевинске струке. На тај начин се добија и уједначенија судска пракса.

Наравно, и према ЗОО и Грађанском законнику, извођач се не би морао позивати на повећање цене елемената који су ушли у цену радова, ако би до таквог повећања дошло након његовог доласка у доцњу.

Идеју о измени цене, не према законом утврђеном проценту, већ „у складу са уговором грађевинским узансама или обичајима грађевинске

2 Врховни суд Војводине, Рев. 799/82 од 14.1.1983. године.

струке“, Грађански законик задржава и у члану 794 (чл. 637 ЗОО) Грађанског законика која се тиче одредбе из уговора о непромењивости цене. Дакле, као и према ЗОО и према Грађанском законнику може доћи до измене цене чак и поред уговорене одредбе о непромењивости, али на начин и у складу са формулацијом из претходног члана.

ЗОО у члану 638 предвиђа и могућност раскида уговора због повећања цене, али повећања до кога је дошло на начин и под условима предвиђеним претходним одредбама ЗОО.

Грађански законик такође, предвиђа раскид уговора због повећања цене, али ако је до тог повећања дошло у складу са напред реченим критеријумима који се предлажу као новина у Грађанском законнику.

Члан 639 ЗОО би био изостављен уколико би се прихватила претходно алтернативна решења Грађанског законика, зашта се и аутор залаже. Остале одредбе уговора о грађењу из ЗОО остају непромењене.

II Управни акти у процесу грађења

1. Управни акти пре издавања грађевинске дозволе

Градња објеката у Србији 40 година уназад, вршена је на основу закона који су имали различите називе зависно од тога да ли су се односили на саму градњу или и на планирање и уређење простора и на режим грађевинског земљишта. Врло често, иако су закони имали амбиције да истовремено обухватају уређење простора, режим грађевинског земљишта и изградњу објеката, радило се, о три целине једног истог закона чије одредбе нису увек биле усклађене. Уочавало се да су, већ према проблематици, сваку од тих целина обрађивале посебне радне групе па је отуда, изостајала обједињена оцена целине закона.

Осамдесетих година прошлог века постојала је значајна толеранција у контроли примене прописа о грађењу. Само је било важно да инвеститор не гради на парцели јавне намене, већ на парцели предвиђеној за стамбену изградњу, да објекат довољно удаљи од саобраћајница и од суседа и градња је могла да почне. То је довело до изградње објеката без одобрења у коме поступању би били оцењени услови испуњености за градњу, не само дозвољености градње на одређеној парцели, већ и услови стабилности и безбедности такве градње. На тај начин, дошли смо у ситуацију да имамо највеће бесправно изграђено насеље на Балкану због чега је судска пракса редовних судова морала да заузима правне ставове и у другим областима права (наслеђивање бесправно изграђених објеката).

У правничној и другој јавности обично се говорило само о дозволи за градњу, о дугом чекању на њено добијање, а мање о претходном прибављању неопходних доказа важних за издавање дозволе за градњу.

Сваки од закона који је регулисао градњу, захтевао је прибављање одређених аката, најчешће са правном природом управног акта.³ Урбанистичка дозвола је била услов за издавање грађевинске дозволе и њеним евентуалним поништајем, стекли би се услови и за обнову поступка издате грађевинске дозволе.

Заправо, свака промена у простору по основу грађења морала је да буде у складу са одговарајућим урбанистичким решењима. Тако је и прибављање локацијске дозволе, која је такође, представљала управни акт било нужно у поступку одобрења за градњу.⁴

2. Обједињена процедура прибављања доказа по службеној дужности

Врло важну новину у свим досадашњим законима који су регулисали градњу представља решење из Закона о планирању и изградњи.⁵ Оно се тиче одредбе члана 8д која се са пратећим одредбама примењује од 1.3.2015. године. Посебност ових одредби није само у значајном скраћењу рокова за издавање одређених аката (грађевинска дозвола) већ у истој мери, чак и значајнијој, у обавези прибављања одговарајуће документације по службеној дужности. У томе је суштина поступка тзв. „спровођење обједињене процедуре“. Према тој одредби, надлежни орган по захтеву за издавање локацијских услова, те услове издаје најдаље у року од 5 радних дана од дана прибављања свих услова и других докумената од надлежних органа из члана 8б. Надлежни органи су имаоци јавних овлашћења који имају обавезу да у року од 15 дана од пријема захтева поступе по захтеву.

Одмах је уочљиво да хитност поступања око издавања локацијских услова зависи не само од надлежног органа, већ у истој мери и од других органа снабдених јавним овлашћењима који поступају у одређеној ствари. Врло прихватљиво изгледа решење из истог члана према коме је по захтеву за издавање грађевинске дозволе, орган дужан да је изда за 5 радних дана. Такође, и употребну дозволу у истом року. Али, спровођење

3 Љубодраг Пљакић, „Урбанистичка дозвола као управни акт“, *Правни информатор*, бр. 11/2001.

4 Љубодраг Пљакић, „Грађење и легализација – Измене и допуне Закона о планирању и изградњи“, *Избор судске праксе*, бр. 10/2011.

5 Закон о планирању и изградњи (*Службени гласник РС*, бр. 72/09... 145/14; у даљем тексту: Закон).

обједињене процедуре подразумева да сам орган, по службеној дужности, има обавезу да од других органа прибавља доказе који представљају услове без којих се грађевинска дозвола не издаје. И поред запрећених прекршајних казни, другим органима за случај непоступања (посебно не у року), доношење одлуке по захтеву странке, у првом реду, зависи од поступака тих органа. Да би поступање органа у том правцу било ефикасније, законодавац обавезује надлежно министарство као и органе локалне самоуправе да у свом саставу образују посебну организациону јединицу која ће да врши наведене послове обједињене процедуре: издавање локацијских услова, грађевинске дозволе, пријаву радова, издавање употребне дозволе, итд.

3. Правила грађења, локацијски услови, урбанистички пројекат

У читавом низу прибављања документације пре издавања грађевинске дозволе, правила грађења представљају почетни важан документ. Правила садрже, између осталог, врсту и намену објеката који се могу градити, услове за формирање грађевинске парцеле (минималну и максималну површину), положај објекта, висину, спратност, индекс изграђености парцеле, услове за градњу других објеката на парцели, речју, све оно што треба да отклони могуће спорове са суседима и могућим сукорисницима. Правила грађења представљају техничка решења и немају карактер управног акта.

Локацијски услови представљају јавну исправу која садржи податке о могућностима и ограничењима градње. Издају се за изградњу и доградњу објеката као и за објекте који се прикључују на комуналну инфраструктуру, па зато садрже урбанистичке и друге техничке услове за израду пројекта за грађевинску дозволу.

Сматрам да на издате локацијске услове може се изјавити приговор Градском већу или Влади, ако је услове издало министарство. Закон не говори о управном спору као судској заштити. Сматра да заинтересована странка може да тражи судску заштиту код Управног суда ако сматра да су услови издати мимо одговарајућег планског акта.

Урбанистички пројекат се израђује када је то предвиђено планским документом или за потребе инвеститора. Њиме се прецизно дефинишу планиране намене на одређеној парцели.

Закон предвиђа процедуру потврђивања урбанистичког пројекта после јавне презентације. О потврђивању или одбијању орган је дужан да обавести подносиоца који може да у року од 3 дана уложи приговор.

У погледу правне заштите, став је аутора исти као и у односу на издате локацијске услове: може се користити тужба у управном спору ако заинтересовано лице сматра да је пројекат издат мимо предвиђених урбанистичких услова градње.

4. Грађевинска дозвола

Грађевинску дозволу издаје Министарство за послове грађевинарства уколико законом није друкчије одређено. Грађевинска дозвола садржи нарочито (што значи те податке обавезно) податке о инвеститору, објекту који се гради са подацима о габариту, висини, укупној површини и предрачунској вредности објекта, катастарској парцели на којој се гради, о објекту који се уклања, року важења и о документацији на основу које се издаје.

Издаје се решењем у року од 5 радних дана од подношења захтева. Њен саставни део су локацијски услови, допринос који се плаћа, извод из пројекта и пројекат за грађевинску дозволу. Против решења се може изјавити жалба у року од 8 дана од пријема. Закон не говори о могућности вођења управног спора, али будући да грађевинска дозвола има карактер управног акта, у управно-судској пракси није било дилеме да је против овог решења дозвољено вођење управног спора ради контроле законитости издате дозволе.

Самом грађењу претходи пријава радова органу који је дозволу издао, 8 дана пре почетка извођења радова. У пријави се наводи датум почетка и рок завршетка грађења или извођења радова.

5. Употребна дозвола

Објекат за који је предвиђено издавање грађевинске дозволе може се користити тек по прибављеној употребној дозволи. Техничким прегледом објекта се утврђује његова подобност за употребу.

Употребна дозвола се издаје у року од 5 радних дана од подношења захтева и доставља се инвеститору и грађевинском инспектору. Правна природа употребне дозволе је да је увек имала карактер управног акта.⁶

6. Легализација објеката

Значајно је указати да је изменама Закона (132/014) брисана Глава XIII која се односила на легализацију објеката тако да се на укњижбу

6 Љубодраг Пљакић, „Употребна дозвола као управни акт“, *Правни информатор*, бр. 12/11.

објеката изграђених без грађевинске дозволе примењују Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе.⁷ Овај закон се односи на власнике објеката изграђених без грађевинске дозволе или се као такви и користе и то од пре 11.9.2009. године. Уз захтев за упис права својине на бесправно изграђеним објектима доставља се снимак објекта у коме се налази приказ положаја катастарске парцеле, њену ознаку, снимак свих бесправно изграђених објеката, спратност и начин коришћења, записник о увиђају. Решење се доноси у року од 90 дана у јавној књизи се уноси забележба да је право својине уписано на овај начин. Ова се забележба брише ако власник у посебном поступку обезбеди грађевинску и употребну дозволу.

III Закључак

На основу свега реченог могу се извући следећи закључци.

1. Предложене алтернативне у уговору о грађењу у Грађанском законнику доприносе побољшању и прецизности одговарајућих одредби и у складу су са дугогодишњом праксом привредних и редовних судова.
2. Обједињена процедура по службеној дужности прибављања документације пре грађевинске дозволе, представља крајње логично решење које знатно убрзава поступак издавања грађевинске дозволе. У том правцу је неопходно да органи са јавним овлашћењима покажу ефикасност у раду.
3. Дозвољено је вођење управног спора од стране заинтересованог лица против акта о локацијским условима и урбанистичког пројекта уколико заинтересовано лице сматра да су издати мимо предвиђених правила грађења.
4. Грађевинска дозвола и употребна дозвола имају карактер управних аката против којих се може остварити судска заштита код Управног суда.
5. Укњиживом права својине на бесправно изграђеним објектима, уз прибављање грађевинске и употребне дозволе, врши се усклађивање фактичког и правног стања на непокретностима.

⁷ Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе (*Службени гласник РС*, бр. 25/2013).

Ljubodrag PLJAKIĆ
Retired Judge of the Supreme Court of Cassation

CONTRACT ON BUILDING AND ADMINISTRATIVE ACTS IN THE BUILDING PROCESS

Summary

The Contract on Building, with the obligatory written form, is one of the more significant contracts of the law of obligations and the disputes resulting from the execution of its contractual provisions are among the more complicated and lengthy ones, with very frequent and often expensive expert testimonies at commercial and regular courts.

The very process of building entails certain prerequisites related to the enactment of appropriate acts with the legal nature of administrative acts from the competence of administrative authorities and with their judicial control in the administrative dispute at the administrative court. The common objective in all those procedures is to speed them up in order that investors should be able to start building as soon as possible and future investors become sure that their business decisions on starting the building will pay.

The paper also provides new solutions contained in the building contract from the Civil Code.

A special issue is the legalization of illegally constructed buildings, which adds up to the picture of Serbian reality in the field of construction. Adjusting the factual and legal dimension in the field of illegal construction should enable owners to use the authorizations which their real estate ownership provides them with.

Key words: *contract on building, unified procedure, building and exploitation permit, legalization, Law of Contracts and Torts, Civil Code of the Republic of Serbia.*