
СТРУЧНА МИШЉЕЊА

Љубодраг ПЉАКИЋ

судија Врховног касационог суда у пензији

ОЗАКОЊЕЊЕ ОБЈЕКТА ИЛИ СТИЦАЊЕ СВОЈИНЕ НА ГРАЂЕВИНСКОМ ОБЈЕКТУ

Резиме

Решавање питања бесправне градње је изворно домаћи проблем на у његовом отклањању не можемо да се позовемо на решења из упоредног права. Отуда, ако држава у довољној мери није спречавала (зобрањивала) изградњу објеката без одобрења надлежног органа, онда је више него сигурно да је и тражење потпуних решења за довођење бесправног градитеља у статус власника јако отежано.

Сви досадашњи закони из ове области у својим називима су имали у виду легализацију објеката. Актуелни Закон носи назив „Закон о озакоњењу објеката”. Сви они дакле, имају у виду однос према грађевинском објекту, као предмету решавања овог питања, а требало би да назив закона има у виду власника кога се тиче својина на објекту.

Актуелни Закон је, у доброј мери, техничка решења привео праву ка стицању својине на објекту. Систематика Закона није до краја консеквентна као што и коришћење појединих института није адекватно. Зато се стиче утисак да је Закон рађен на брзину.

Ипак, његов квалитет је у повољним решењима по странке у поступку на који начин би могао да се оствари циљ Закона – да се власништво над изграђеним објектима проведе кроз јавне књиге и спречи даља бесправна градња.

Кључне речи: *грађевински објекат, својина, власништво, предмет Закона, услови грађења, накнаде, такса, грађевинска дозвола.*

I Увод

Аутор жели одмах на почетку да укаже да је споран сам назив Закона о озакоњењу објеката (у даљем тексту: Закон),¹ с обзиром на то да „озакоњење објеката” као и у ранијим Законима „легализација објеката”, не одсликава суштину правног односа – стицање својине на грађевинским објектима.

На првој години Правног факултета у предмету Увод у право се учи да се правни однос успоставља између физичких и правних лица, а поводом ствари. Озакоњењем и легализацијом објеката објекти правних односа добијају значај какав они заправо, немају! Уместо да стицање својине физичког лица буде у називу Закона јер је то његов циљ и сврха, процедурална питања – питања правне технике преко предмета поступка избијају у први план, а принципи страначке легитимације будућег власника, као субјекта права, своде се на техничке услове у вођењу поступка. Овакво опредељење законодавца провејава кроз читав Закон.

Питање бесправне градње у Србији датира од пре неколико деценија. Држава, у немогућности да на повољан начин реши питање градње кроз легалне токове, на одређени начин је, прећутно, прелазила преко ове појаве заобилазећи јавну компоненту проблема. Оправдање је законодавац налазио у чињеници да на овај начин грађани сами себи обезбеђују кров над главом и отуда толерисање бесправне градње као процеса. Оваква градња је ескалирала нарочито после деведесетих година због познатих друштвених околности.

Први Закон којим се регулише бесправна градња је из 1997. године – Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте,² затим делови Закона о планирању и изградњи 2003. – 2011. године и посебан Закон о легализацији објеката.³

Циљ свих ових Закона је био двојак: да се легализује досадашње стање бесправне градње и да се спречи даља градња објеката на овакав начин. Ниједан циљ није остварен, рокови за легализацију су изменама свих нових Закона продужавани, иако су изменама Закона (2003. и 2006. године) поједина питања бесправне градње третирана као кривична дела.

1 Закон о озакоњењу објеката, *Службени гласник РС*, бр. 96/015.

2 Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте, *Службени гласник РС*, бр. 16/97.

3 Закон о легализацији објеката, *Службени гласник РС*, бр. 95/2013 и 117/2014.

Анализа решења из овог реферата са гледишта примењивости у пракси моћи ће да да ефекте тек следећих година.

II Сврха доношења Закона и предмет озакоњења

Већ у првом члану Закона његова сврха се објашњава уређивањем услова, поступка и начина озакоњења објеката и њихових делова изграђених без одобрења за изградњу, услови за издавање решења о озакоњењу и друга питања од значаја за озакоњење. Полазећи од тезе да се ради о сврси ради стицања својине на објектима, сматрам исправнијим да је такав приступ означен и у цитираној одредби. Ако би одговор био да је коришћена терминологија приступачнија грађанима за разумевање, рекли бисмо да је обичним људима јако позната суштина института својине на објекту. Одредба члана 1. Закона се односи и на подземне водове, као и на изведене радове према цитираном Закону о планирању и изградњи.

Битна новина Закона која може да допринесе остварењу његове сврхе је проглашење озакоњења бесправно изграђених објеката јавним интересом за Републику Србију. У практичном смислу, та чињеница обезбеђује вођење поступка озакоњења не само по захтеву грађана, већ и по службеној дужности. Држава Србија има важан интерес (поред заинтересованих грађана) да се на терену усклади фактичко и правно стање објеката и њихова евиденција у јавним књигама. Такав приступ законодавца битно мења не само начин покретања поступка, већ још више појачано ангаживање службених лица за читав ток поступка све до његовог окончања.

У прилог тези аутора са почетка реферата је и одредба члана 3. Закона која јасно говори о томе шта је предмет озакоњења: објекат завршен у грађевинском смислу. У ставу 2. истог члана је додато и решење које се може изложити критици: предмет озакоњења је и зграда на којој су изграђени само конструктивни грађевински радови (темељ – армирано – бетонска таваница, кровна констукција) са или без завршене фасаде! Аутор није лице грађевинске струке, али није уочио да се кровна конструкција подиже само на стубовима између којих не постоји везивно ткиво у виду цигле или бетона. Пошто се ради о законским решењима за које је, надам се, консултована и грађевинска струка рећи ћемо да је свакако и таква варијанта могућа па ћемо у том смислу и Закон прихватити.

Сматрам да у односу на систематику Закона није добро да се у члану 4. претходно појашњава на које се све објекте овај Закон не односи.

Поред већ реченог, да би питање бесправне градње требало да се тиче њихових власника, *ratio* Закона налаже да се претходно регулише питање на кога се Закон односи. Ваљда је због тога Закон и донет. У прелиминарном читању Закона са оваквом систематиком, грађани, већ оптерећени могућношћу решавања њиховог проблема, тешко да ће себе сврстати у оне који испуњавају услове.

III Услови за озакоњење

У овој Глави Закона, законодавац задржава приступ негативне еnumerације из претходне Главе, с тим што уместо објашњења на које се објекте Закон не примењује (требало би у односу на које не постаје власник!), користи се терминологија којом се указује шта не може да буде предмет озакоњења (објекат изграђен на земљишту неповољном за грађење – клизишта, мочварно тле... члан 5. став 1. тачка 1. Закона).

Интересантна је примена става 2. у вези члана 5. став 1. тачка 1. Закона. У овом ставу, законодавац изузетно одобрава доношење решења о озакоњењу на клизишту и мочварном тлу, уз прибављање кумулативно три доказа: да је објекат стабилан, да не угрожава стабилност терена и суседне објекте. У овом случају тезе су замењене: уместо да се оцени на који начин клизиште и мочварно тле као такви могу да угрозе објекат који се озакоњује, орган цени како да објекат не угрози оваква земљишта! Наравно, то такође није неважно, али се не ради о „усаглашавању” клизишта и мочварног тла са бесправно изграђеним објектом, већ је обрнуто. Законом установљавање прибављања инжењерско-геолошких извештаја на те околности, по мишљењу аутора, не отклања сумње и страхове градње на клизиштима и мочварним површинама. Примери недавних поплава у Србији нас довољно опомињу.

Квалитетно решење из Закона које олакшава положај бесправних градитеља је да уколико постоји правноснажно решење којим је одбијена легализација, да је могуће поступак наставити уколико су, у међувремену, новим планским актима измењени услови градње на том простору.

У одредби члана 6. Закона предвиђено је који објекти представљају предмет легализације, што је претходно требало да буде предмет Закона због чега је Закон и донет.

Основно питање је да су предмет легализације објекти за које је поднет захтев за легализацију по раније важећем закону до 29.1.2014. го-

дине тако да сви захтеви поднети до овог датума су захтеви у смислу овог Закона.

Пропуст свих ранијих Закона којима је решавана бесправна градња по први пут је отклоњена овим Законом: наложен је попис незаконито изграђених објеката који се врши према програму пописа по зонама. У завршним одредбама (члан 46. став 3. Закона) предвиђено је да се сачињавање пописа обави у периоду 12 месеци од ступања на снагу Закона (од 27.11.2015. године). Сви даљи детаљи из члана 7. Закона око образовања Комисија за попис, ко их сачињава, прописивање образаца и њихова садржина, нису смели да буду уређени Законом, већ подзаконским актом.

За доношење решења о рушењу бесправно изграђеног објекта је надлежан грађевински инспектор. Он донето решење о рушењу не извршава, већ чека правноснажност решења донетог у поступку легализације, што читавом поступку легализације даје једну озбиљну димензију.

Закон у члану 7. став 8. и предвиђа да се решење о рушењу неће извршавати до озакоњења објекта, а идентичну одредбу садржи и члан 37. Закона, што довољно говори о несистематичности Закона, који као да је писан у журби.

Важно је рећи да се покретање поступка озакоњења објеката врши по службеној дужности после добијања решења о рушењу.

Највећу сметњу у досадашњим поступцима легализације је представљало достављање доказа о одговарајућем праву на земљишту на коме се објекат налази. Због тога, Закон у члану 10. предвиђа шта све може да представља доказ о одговарајућем праву на земљишту. Новина је да уколико у стамбеним зградама нису формирано одговарајући органи (што је раније био често проблем), као доказ ће послужити сагласност већине власника на становима.

И у овај Закон је пренет важећи правни став управно-судске праксе да сагласност за легализацију од стране сукорисника парцеле није потребна уколико је знао или могао знати за градњу објекта а није се томе противио.

Пре доношења решења о озакоњењу, а пошто се претходно утврди испуњеност услова, власник објекта плаћа таксу за озакоњење. Исту одредбу садржи и члан 33. став 1. Закона, па и ово дуплирање указује на несистематичност Закона.

Код обавезе плаћања таксе и раније је постављено питање да ли такса треба да буде једнакост у односу на висину обавезе коју плаћају власници који граде објекте уз прибављање одобрења за градњу, те да ли се ради о неједнакости грађана уколико су ти износи различити.

У одговору на ово питање вратићемо се на почетак реферата и поновити да је у држави, преплављеној бесправном градњом, веома тешко донети потпун и консеквентан пропис којим ће се легализацијом отклонити сви пропусти до којих је дошло грађењем без прибављања одобрења за изградњу.

Имајући у виду да је решавање овог питања најмање правно, а више социјално, економско, политичко и свако друго, аутору не сметају бенефиције које се, у одређеној мери, чине бесправним градитељима. Отуда и плаћање таксе, а не неке друге обавезе.

Такса, по својој правној природи, представља еквивалент изражен у новцу за услуге које чини неки орган јавне власти физичким и правним лицима. Такса се не користи у опште фискалне обавезе, већ уже за намене поводом сврхе за коју се и наплаћује. Ако се томе дода да су разлози за озакоњење од јавног интереса за државу Србију, која жели да има евиденцију свих непокретности на својој територији, на који начин се ствара и основ за уређење просторног и урбанистичког планирања, ето разлога који, чини се, оправдавају увођење таксе.

У Србији је изграђено укупно 4.671.899 објеката без одобрења за градњу од чега 1.996.479 за породично становање и 36.321 објекат за колективно становање⁴. Прави податак о броју бесправно изграђених објеката знаће се по обављеном попису.

IV Начин озакоњења

Глава III Закона носи наслов „Начин и поступак озакоњења”, а следећа Глава носи наслов „IV Поступак озакоњења”, што опет говори о несистематичности Закона као и да је писан на брзину.

Ако се анализира Глава III Закона и стави у однос са анализираним Главом IV, закључује се да је у I Глави садржан начин и ток самог поступка и које су то чињенице које орган утврђује да би се оценила испуњеност услова за легализацију. То даље значи да је поступак покренут. Утврђују се одлучне чињенице од којих зависи сама одлука о праву

⁴ Подаци су преузети из образложења Закона.

странке (а странка се и не помиње кроз читав Закон, али се зато увелико говори о предмету поступка...). Утврђивање чињеница нужно прати и доказни поступак.

У Глави IV Закона чији се наслов односи на поступак озакоњења, која је по систематици иза претходне Главе, говори се о врсти поступка који се примењује у практичној примени Закона. Дакле, Закон о општем управном поступку на питања која нису уређена овим Законом.

Било је нужно да ове Главе промене места и да поједина питања из једне нађу места у другој и обрнуто. Ове недостатке је било нужно отклонити уз сва уважавања и разумевања да није једноставно написати добар Закон који регулише бесправну градњу.

Реферат се не бави техничким аспектима Закона садржаним у Глави III. Сва та питања везана за извештај о затеченом стању објекта, о подацима које треба да садржи документација, о фотографијама у боји или црно-белим које приказују фасаде објекта и сл. морале су, понављамо, да буду предмет одговарајућег подзаконског акта, јер то није материја која се законом уређује. Отуда у прелазним одредбама брисање раније важећих правилника јер нови нису предвиђени, будући да је читава материја Законом регулисана што се не може објаснити ни практичним разлозима у доношењу Закона!

V Поступак озакоњења

Одредбом члана 113. Закона о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП), предвиђено је да управни поступак увек покреће надлежни орган. Дакле, на питање ко покреће поступак одговор је увек орган, а на питање како се покреће поступак одговор је: по службеној дужности или поводом захтева странке. Ово питање спада у основна знања у примени ЗУП-а. Одредбом члана 115. став 1. истог закона је речено да ако орган нађе да нема услова за вођење поступка, донеће закључак о одбацивању захтева странке. Према томе, по овом процесном Закону странка у управном поступку никада не покреће поступак.

Имајући то у виду, под озбиљном сумњом је одредба члана 23. став 1. Закона. Тачка 1., 2. и 3. става 1. овог члана говоре о различитим ситуацијама. Тачка 1. има у виду лица која су поднела захтев за легализацију до 29.1.2014. године у складу са ранијим Законом у односу на која лица се *поступак покреће даном ступања на снагу овог Закона.*

Тачка 2. цитираног члана се односи на лица која нису поднела захтев за легализацију до наведеног дана и за која је донето решење о рушењу. У таквој ситуацији поступак се покреће *даном достављања решења о рушењу*.

Тачка 3. истог члана се односи на лица која су поднела захтев, у смислу Закона о посебним условима... а који поступак није окончан, па се у тој ситуацији *поступак покреће даном достављања списка од стране катастра надлежном органу*.

Закон у овом делу није до краја јасан ко, заправо, покреће поступак. Ипак, ближи смо ставу да је законодавац мислио да се у ова три случаја ради о покретању поступка по службеној дужности.

Међутим, у тачки 4. истог става и члана директно је унето неприхватљиво решење са гледишта покретања поступка по ЗУП-у. Реч је такође, о лицима из Закона о посебним условима... по чијим захтевима је извршен упис права својине (под одложним условом; прим. аутора) на објекту изграђеном без грађевинске дозволе. Законодавац каже да се у тој ситуацији *поступак покреће подношењем захтева за озакоњење* што значи да странка покреће поступак по ЗУП-у, што правно није могуће.

У члану 26. законодавац се детаљније враћа на бесправно изграђене објекте на терену неповољном за грађење. Као што смо рекли, ради се о објектима изграђеним на клизиштима и мочварним подлогама. Таквим градитељима законодавац налаже да од одговарајућих организација прибаве доказ 1) да је објекат стабилан, 2) да не угрожава стабилност терена и 3) суседне објекте.

Стиче се утисак да на овако прописан начин законодавац штити више све друге напред наведене власнике и сам терен него самог градитеља објекта. Логично се поставља питање у којој мери је власник сигуран ако му се легализује објекат на клизишту и мочвари имајући у виду непредвидивост таквих терена и поред стручних налаза.

Законодавац је истрајан у неадекватној примени битних одредаба ЗУП-а и код прописивања члана 30. Закона. Законодавац у овој одредби сматра претходним питањем поступка легализације утврђивање да ли је за незаконито изграђени објекат, у складу са ранијим прописима, донето решење којим се одбија захтев за легализацију, а које је решење правноснажно у управном поступку.

Рећи ћемо јасно: ово није претходно питање из члана 134. ЗУП-а „које чини самосталну правну целину за чије је решење надлежан суд или

други орган!" Ово је чињенично питање у току вођења поступка од кога зависи даље вођење поступка!

Закон у свим случајевима доношења решења о одбацивању или одбијању захтева даје могућност улагања жалбе и вођења управног спора.

Законодавац је у члану 11. став 2., како смо истакли на почетку, предвидео плаћање таксе за озакоњење, пре издавања решења о озакоњењу. У ставу 3. истог члана је предвидео да висина таксе зависи од класе, површине и намене објекта, као и начина коришћења објекта. И уместо да се ту стане, а да се различити износи плаћања таксе према наведеним критеријумима разраде подзаконским актом, Закон преузима ту материју и детаљно (члан 33.) предвиђа износе таксе за различите објекте намене, спратности и др. Такса је услов без кога се не може: за случај да није плаћена, орган ће закључком одбацити захтев.

VI Упис права својине

Рекли бисмо да је упис права својине централно питање Закона. Оно је циљ коме се тежи и због кога је Закон донет. Уписом права својине се успоставља тако дуго чекани склад правног и фактичког што држави, поред осталог даје карактер правно уређење земље.

Ипак, истоветна мана овог поглавља прожима се кроз цео Закон: шта се догоди са власником који је титулар права својине на објектима вођеног поступка легализације? Наиме, Закон предвиђа да се даном правноснажности решења о озакоњењу стичу услови за упис права својине у јавној књизи. Надлежни орган по службеној дужности доставља елаборат изведених радова и примерак правноснажног решења органу за послове државног премера и катастра. Он даље доноси решење о упису и кућном броју. За упис права својине не плаћа се административна такса. Ни речи дакле, о власнику објекта!

VII Рушење објекта

У Глави Закона о рушењу објекта, члан 37. је исти као и члан 7. став 8. Закона, будући да је предвиђено да се рушење незаконито изграђеног објекта неће извршавати до правноснажно окончаног поступка озакоњења. Ставови у члану 38. нису добро поређани. Уместо да се најпре каже да уколико захтев за озакоњење буде одбачен или одбијен, да се стичу услови за рушење објекта, па тек потом ако захтев буде уважен да ће се обуставити поступак рушења, законодавац је у ставу 1. унео једну

неодређену одредбу која се може разумети тек читањем следећих ставова – да се тако неодређена одредба става 1. члан 38. има разумети да се односи на ситуацију у којој је објекат озакоњен (у етимолошком значењу) па даље објекат може да буде дозидан, надграђен, срушен, а не озакоњен. Појам „озакоњења” се постиже стицањем својинских овлашћења на страни бесправног градитеља или стицаоца по другом основу.

Закон дозвољава могућност да се подносиоцу захтева, по чијем се захтеву води поступак легализације, до окончања поступка може привремено дозволити прикључење на све мреже (водоводну, грејање...), и опстанак свих тих прикључака у зависности од начина окончања поступка.

Рекли бисмо да је стварност сасвим другачија. Бесправни градитељи који се као странке појављују у поступку легализације најчешће су већ одавно прикључени на све електро и друге мреже... Они увелико користе за становање наведене стамбене објекте што не би могли без наведених прикључака.

У завршним одредбама законодавац обавезује јединице локалне самоуправе да у року од 2 године од дана ступања на снагу овог Закона ускладе своја планска документа са резултатима пописа објеката (рок за сачињавање пописа је 12 месеци од дана ступања на снагу Закона). Оправдање за доношење Закона по хитном поступку је управо у јавном интересу за његово доношење.

VIII Закључак

Шта рећи у закључним разматрањима, а да се аутор не понавља као законодавац кроз читав текст Закона? Доношење Закона по хитном поступку не може да оправда несистематичност законских решења, њихово понављање и неодговарајућу примену ЗУП-а. Такође, и уношење материје подзаконских аката у Закон никако није могуће, јер та чињеница Закону одузима очекивану унутрашњу снагу. Представљање циља и сврхе Закона кроз јавни интерес морало би нарочито да појача прецизност, па тиме и примењивост у пракси појединих законских решења.

Једини извињавајући разлог на страни законодавца је заиста, у чињеници да није лако донети Закон којим ће се извршити легализација бесправно изграђених објеката. То би била садашња оцена вредности Закона. Аутор би волео ако буде могао да поправи свој став и критичке тонове из овог реферата, уколико би се у наредном периду остварио бар један од два циља Закона: легализација досадашњег стања и спречавање бу-

дуће градње. Такву оцену мора да сачека примена у пракси наведених законских решења: бар, неколико година!

Ljubodrag PLJAKIĆ

Judge of the Supreme Court of Appeals, retired

LEGALIZATION OF BUILDINGS OR ACQUISITION OF PROPERTY OF THE BUILDING

Summary

The solving of the issue of illegal construction is originally a local problem so that in its elimination we cannot refer to solutions from the comparative law. Thus, if the state has not prevented (prohibited) to a sufficient extent the construction of buildings without the permit of the competent authority, then most certainly the search for total solutions for the conversion of an illegal builder to the status of an owner is strongly made difficult.

All laws from this field so far considered, in their names, the legalization of buildings. The current law bears the name "Building Legalization Law". Thus all of them consider the relationship towards the building, as the object of solving of this issue; however, the name of the law should consider the owner whom the property of the building concerns.

The current law has, to a great extent, lead the technical solutions to the right to acquire the property of the building. The systematics of the law is not consequent to the end, nor is the use of single institutes adequate. Therefore one has the impression that the law has been written hastily.

Still, its quality is the favourable solutions for the parties involved, as a result of which way the goal of the law could be achieved, namely to register the property of buildings in public registers and prevent further illegal construction.

Key words: *building, property, subject of the law, construction conditions, considerations, fee, building permit.*