

Др Александар Ј. Мартиновић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
A.Martinovic@pf.uns.ac.rs

УПРАВНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ УРЕЂЕЊА ПРОСТОРА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ – ПОСТУПАК ИЗДАВАЊА ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ¹

Сажетак: Једна од основних карактеристика норми управног права јесте њихова многобројност. Поред оштрих дела управног права (правних правила која важе за све органе управе и за све правне ситуације у којима постоје сви органи управе), важан део управног система сваке државе, па и Републике Србије, јесу правне норме посебног дела управног права, којима се регулишу различите области друштвеног живота, као и надлежност појединих органа управе у тим областима. Правно уређење простора је једна од најважнијих области друштвеног живота којима модерне државе посвећују посебну пажњу. У правном систему Републике Србије ова област је једна од најважнијих у којима се појављују норме посебног дела управног права. Од свих питања која се уређују овим нормама, прва питања су нарочито важна: постоје ли издавања грађевинске дозволе, постоје ли озакоњења (легализације) објеката и постоје ли конверзије грађевинског земљишта. Сва три питања представљају посебне управне ситуације.

Кључне речи: оштри део управног права, управно право – посебни део, правно уређење простора, грађевинска дозвола, озакоњење, конверзија.

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Основне карактеристике норми управног права у правној књижевности су њихова многобројност и некодификованост. „Ово обележје извора управног права нам говори о томе да постоји изузетно велики број норми које спадају у ову грану права. Сматра се да више од две трећине свих норми

¹ Рад је резултат рада на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“.

правног система спада у управно право. Оне су садржане у великом броју различитих материјалних прописа којима се уређују односи у појединим областима друштвеног живота. Оне се, наравно, не проучавају све у оквиру *ойшиџе* дела управног права, већ оне чине садржину управног права у појединим посебним областима.² Веома важна област друштвеног живота у савременим државама, која је стога регулисана посебним управно-правним нормама, је област урбанизма и правног уређења простора. Наравно, и овде долази до изражаја још једна карактеристика извора управног права – њихова парцијалност.³ Наиме, регулатива која дефинише правни режим ове области друштвеног живота – урбанизма и уређења простора у Републици Србији садржана је у великом броју правних аката, како закона тако и подзаконских аката. У раду нагласак ће бити стављен на битан сегмент правног режима уређења простора код нас, а то је поступак издавања грађевинске дозволе. Поред овог поступка, правни режим уређења простора у Републици Србији регулишу још два закона, и то: поступак озакоњења (легализације) објеката⁴ и поступак који уређује правни режим трансформације права коришћења на грађевинском земљишту, у право својине на грађевинском земљишту, уз исплату накнаде (тзв. конверзија)⁵. Сваки од ових поступака представља, заправо, један од посебних управних поступака.⁶ Научни значај анализирања ових поступака огледа се у чињеници да питање уређење простора, као важног природног и друштвеног ресурса, нема само правни значај, већ и политички, економски, културолошки и војно-стратешки значај.

ГРАЂЕВИНСКА ДОЗВОЛА – ОРГАНИ И ПОСТУПАК

Законом о планирању и изградњи⁷ дефинисани су органи надлежни за издавање грађевинске дозволе, као и сам поступак издавања грађевинске

² Драган Милков: Управно право I – уводна и организациона питања, Нови Сад 2010, 49.

³ Д. Милков: нав. дело, 50.

⁴ Закон о озакоњењу, „Службени гласник РС“, бр. 96/2015.

⁵ Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, „Службени гласник РС“, бр. 64/2015.

⁶ О односу општег управног поступка и посебних управних поступака више у: Драган Милков, Ратко Радошевић: „Неке новине у Закону о општем управном поступку – *Управно постојање*“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2016, 733-752; Д. Милков: „Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2013, 85-99; Зоран Лончар: „Посебни управни поступци“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 4/2016, 1231-1249; З. Лончар: „Одлучивање у управном поступку“, *Зборник радова управног факултета у Новом Саду*, 61/2015, 179-195.

⁷ „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014 и 145/2014.

дозволе. Већ смо истакли да је поступак издавања грађевинске дозволе посебан управни поступак, на који се односи одредба члана 3. став 2. Закона о општем управном поступку („Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.“).⁸ Када говоримо о органу надлежном за издавање грађевинске дозволе, треба истаћи да је надлежност подељена између органа управе на нивоу републике, аутономне покрајине, али и органа управе јединица локалне самоуправе (општина, градова и града Београда). Законом о планирању и изградњи надлежност у поступку издавања грађевинске дозволе преваасходно је поверена министарству чији ресор обухватају послови грађевинарства.⁹

Члан 133. Закона о планирању и изградњи прописује да се грађевинска дозвола од стране надлежног министарства издаје се за изградњу објеката, а затим изричито набраја врсте објеката за које се грађевинска дозвола може издати. Уопштено речено, ради се о објектима од посебног значаја, као што су високе бране и акумулације, ; нуклеарни објекти и других објекти у којима се производи нуклеарно гориво, објекти за складиштење радиоактивних отпадних материја, објекти у којима се врши прерада нафте и гаса, објекти који служе за производњу биодизела, затим објекти хемијске индустрије, црне и обојене металургије, кожарске и крзнарске индустрије, производње целулозе и папира. Поред тога, грађевинска дозвола од стране надлежног министарства се издаје и за изградњу стадиона за 10.000 и више гледалаца, објеката висине 50 и више метара, силоса капацитета преко 10.000 м³, објеката казнено-поправних установа, објеката за службене потребе дипломатско-конзуларних представништава страних држава, односно канцеларија међународних организација у Републици Србији, уколико је то прописано билатералним споразумом, као и стамбених комплекса вишепородичног становања када је инвеститор Република Србија; термоелектрана и других објеката за производњу електричне енергије, међурегионалних и регионалних објеката водоснабдевања и канализације, регулационих радова за заштиту од великих вода градских подручја и руралних површина, објеката у границама непокретних културних добара уписаних у Листу светске културне и природне баштине, објеката у заштићеној околини лука, и друго.

Поред тога, органи управе аутономне покрајине, као поверене управне послове, издају грађевинске дозволе за изградњу наведених објеката у

⁸ Закон о општем управном поступку, „Службени гласник РС“, бр. 18/2016.

⁹ Сходно Закону о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017), послови грађевинарства у делокругу су Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

случајевима када се грађење објеката у целини врши на територији аутономне покрајине. Надлежни органи јединица локалне самоуправе издају грађевинске дозволе за изградњу објеката за које нису надлежни ни Република Србија, нити аутономна покрајина, односно оних објеката за који нису одређени у члану 133. овог закона.

Грађевинска дозвола се издаје на основу поднетог захтева инвеститора. Дужност је инвеститора да уз овај захтев надлежном органу приложи пројекат за грађевинску дозволу, затим доказ о одговарајућем праву на земљишту или објекту, као и све оне доказе које прописују подзаконски акти који уређују садржину грађевинске дозволе и начин њеног издавања. Извод из пројекта за издавање грађевинске дозволе, који се прилаже уз захтев, мора потписати главни пројектант, и оверити печатом личне лиценце. Под „одговарајућим правом на земљишту“, законодавац подразумева неколико различитих стварних права и то на пример: право својине, затим право закупа на грађевинском земљишту у јавној својини, али и нека друга права. У случају да се захтев подноси ради добијања грађевинске дозволе за тзв. линијске инфраструктурне објекте, чланом 69. овог закона набројани су докази којима се одговарајуће право може доказивати, између осталих то су: решење о експропријацији које је стекло својство правноснажности или коначности, уговор о праву службености закључен у складу са овим законом, уговор о закупу на земљишту у приватној својини, и други. Важно је нагласити да у случају изградње комуналне инфраструктуре у регулацији постојеће саобраћајнице, сходно фактичком стању на терену, није неопходно доставити доказ о одговарајућем праву на земљишту, односно објекту. Са друге стране, када се радови изводе на грађевинском земљишту или објекту који је у власништву већег броја лица, горепоменути доказ о праву представља и сагласност власника, која је оверена на законом прописан начин. Када се ради о надзиђивању објекта, као доказ о праву се прилаже уговор који је закључен у складу са посебним законом. С тим у вези, важно је напоменути постојање одређених специфичности у случају изградње или извођења радова на изградњи објеката у функцији службених потреба дипломатско-конзуларних представништава иностраних држава, односно за службене потребе представништава различитих међународних организација у Републици Србији. Наиме, када је то међународним билатералним споразумом предвиђено, у случају реципроцитета са конкретном страном државом, инвеститор неће имати обавезу да плати доприносе за уређивање грађевинског земљишта. Потврду о постојању реципроцитета издаје Министарство спољних послова. У случају изградње енергетских објеката, пре самог издавања грађевинске дозволе, обавеза је инвеститора да добије од надлежног органа и приложи енергетску дозволу, која мора бити у складу са посебним законом. Такође, када захтев за издавање грађевинске дозволе предвиђа

прикључење објекта на комуналну или другу инфраструктуру, иако она није изведена у тренутку издавања локацијских услова, потребно је уз захтев, приложити посебан уговор који је закључен између инвеститора и надлежног имаоца јавних овлашћења. Овај уговор по својој природи треба да буде такав да обавезује уговорне стране да до заједнички утврђеног крајњег рока за окончање радова на објекту за који се тражи грађевинска дозвола, изврше изградњу комплетне инфраструктуре која је потребна ради прикључења објекта. Након што прими захтев за издавање грађевинске дозволе, надлежни орган има дужност да провери достављену документацију. У случају испуњености свих законом прописаних услова, издаје се решење о грађевинској дозволи.

Према члану 136. Закона о планирању и изградњи, ово решење садржи податке који се тичу: инвеститора, објекта на које се односи решење о грађењу, уз навођење података о габариту, спратности, укупној површини и предрачунској вредности објекта, катастарске парцеле на којој се налази објекат који се гради, објекту који се уклања или реконструира ради грађења, року важења грађевинске дозволе и року завршетка грађења, прилоге у облику документације на основу које се решење о грађењу издаје.

Битно је уочити да је рок за доношење решења о издавању грађевинске дозволе рекордно кратак, јер износи пет радних дана од дана када је захтев поднет. Да би решење о издавању грађевинске дозволе било потпуно, неопходно је да садржи све законом прописане делове, и то локацијске услове, износ доприноса, извод из пројекта и пројекат за грађевинску дозволу. Решење о издавању грађевинске дозволе могуће је побити редовним правним средством, односно законом је дозвољена жалба, за коју је прописан осмодневни рок, који почиње тећи наредног дана од дана достављања првостепеног решења. Међутим, уколико се ради о решењу донетом од стране надлежног министарства, односно надлежног органа аутономне покрајине, жалбу није могуће изјавити, јер није дозвољена, већ се може одмах тужбом покренути управни спор. Важно је нагласити да се једно решење о грађевинској дозволи издаје за један објекат, односно за део објекта, уколико он фактички егзистира као целина, у техничком и функционалном смислу, при чему је правни основ за извођење припремних радова на објекту грађевинска дозвола.

Закон о планирању и изградњи прописује обавезу надлежног органа да решење о грађевинској дозволи обавезно достави и инспекцији надлежној за надзор над изградњом објекта. Уколико решења доноси министарство или надлежни орган аутономне покрајине, решење се, у сврху информисања, мора доставити оној јединици локалне самоуправе на чијој се територији врши грађење објекта. Поред тога, достављање решења о грађевинској дозволи врши се и имаоцима јавних овлашћења (предузећима, односно

организацијама), уколико су они надлежни за утврђивање пројектиних услова, као и за прикључење објеката на инфраструктурни систем, у циљу обавештавања. Тренутак грађења може да наступи онда када решење о грађевинској дозволи стекне својство правноснажности и након што се изврши пријава радова. Међутим, и само коначно решење о грађевинској дозволи може бити основ који инвеститору омогућава да приступи, под условом да је инвеститор извршио пријаву радова, с тим да инвеститор сам сноси ризик таквог поступка. Уколико је странка тужбом отпочела управни спор, а што за последицу може имати неотпочињање радова на грађењу објекта, до стицања правноснажности тужбом оспореног решења, инвеститор је овлашћен да тражи накнаду штете, али и изгубљену добит у складу са позитивним прописима, уколико суд у управном спору утврди да је поднета тужба неоснована.

ДРУГОСТЕПЕНИ ПОСТУПАК ИЗДАВАЊА ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ

Одредбама Закона о планирању и изградњи прописана је и надлежност за одлучивање у другом степену (по жалби) у поступку издавања грађевинске дозволе. О основаности жалбе против решења о грађевинској дозволи, које је донео орган управе јединице локалне самоуправе, као и против првостепеног решења о одобрењу извођења радова истог органа, одлучује Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Аутономној покрајини законом је поверено право да решава о жалбама изјављеним на првостепена решења о грађевинској дозволи јединице локалне самоуправе, у случају грађења објеката на територији аутономне покрајине, као и на првостепена решења о одобрењу извођења радова на територији аутономне покрајине. Коначно, Граду Београду је поверено одлучивање по жалбама изјављеним на првостепена решења о грађевинској дозволи донета за извршење грађевинских радова на објектима до 800 м² бруто развијене грађевинске површине, али и на првостепена решења о одобрењу извођења радова који се изводе на територији града Београда.¹⁰

¹⁰ Овде се, заправо, ради о праву Града Београда да одлучује о жалбама на решења о грађевинској дозволи које доносе органи градских општина. Наиме, у Београду је надлежност за издавање грађевинских дозвола подељена између Града и градских општина. Према члану 10. Статута града Београда („Службени лист града Београда“, бр. 14/2004), Град „издаје одобрење за изградњу објеката преко 800 м² бруто површине“, док градска општина „доноси решење у првом степену за изградњу и реконструкцију објеката до 800 м² бруто површине“ (члан 12. Статута града Београда). Практично, решење из Статута града Београда пресликало се у Закон о планирању и изградњи.

ВРЕМЕНСКО ВАЖЕЊЕ ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ

Анализом одредаба Закона о планирању и изградњи недвосмислено се може закључити да грађење – под условима који су утврђени правним прописима – није само право, већ и обавеза инвеститора коме је издата грађевинска дозвола. Стога је логично законско решење по коме ће доћи до престанка важења грађевинске дозволе уколико се у року о две године од правноснажности решења о издавању грађевинске дозволе, не започне грађење објекта. Надлежност за доношење решења којим се утврђује престанак важења грађевинске дозволе поверена је управо органу који је издао грађевинску дозволу. Престанак важења грађевинске дозволе закон је везао за ситуацију када се по протеку рока од пет година од правноснажности решења о издавању грађевинске дозволе, не изда употребна дозвола. Међутим, описано законско правило неће важити за објекте и породичне зграде уколико их инвеститор гради у циљу решавања сопствених стамбених потреба. Овлашћење надлежног органа је да, поводом захтева инвеститора, донесе решење које представља одобрење да правноснажна грађевинска дозвола две године од раније прописаног рока, остаје на правној снази. У том случају обавеза је инвеститора да претходно докаже да је конкретни објекат завршен преко 80%. Исто овлашћење органа постоји и у случају када се у току поступка установи да је конкретни објекат под кровом, да је спољна столарија постављена и да су извршени радови на унутрашњим инсталацијама у погледу развода којима се омогућава прикључење објекта на екстерну мрежу инфраструктуре. У случају да истекне рок важења грађевинске дозволе, инвеститор има обавезу плаћања накнаде у износу који је идентичан износу пореза на имовину, сходо закону који уређује плаћање те пореске обавезе. Ова обавезу инвеститор уплаћује на рачун Пореске управе, а обвеза траје до издавања нове грађевинске дозволе за ту локацију. Чињеница да је грађевинска дозвола престала да важи утврђује се решењем органа надлежног за издавање грађевинске дозволе. Након наступања правноснажности решења о престанку важења грађевинске дозволе врши се његово достављање надлежној организационој јединици Пореске управе, зависно од територије на којој се налази предметни објекат.

НАРОЧИТИ СЛУЧАЈЕВИ ГРАЂЕЊА, ОДНОСНО ИЗВОЂЕЊА РАДОВА БЕЗ ПРИБАВЉАЊА ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ

Закон о планирању и изградњи предвиђа и изузетке од установљеног правила да се грађењу може приступити тек по правноснажности решења о издавању грађевинске дозволе. Ово је прописано из разлога постојања

ситуација у којима јавни интерес налаже грађење, односно извођење радова без претходно прибављене грађевинске дозволе. Ради се о следећим ситуацијама: а) када се објекат гради непосредно пред или у току елементарне непогоде, или због отклањања штетних последица непогода, непосредно после наступања последица; б) када је дошло до хаварије на енергетским објектима или телекомуникационим системима; и в) у случају ратног стања или непосредне ратне опасности. Уколико дође до хаварије на енергетским објектима и телекомуникационим системима, власник објекта, односно система има дужност да о насталој хаварији што пре обавести надлежно грађевинског инспектора. Објекат који је изграђен у једној од наведених ситуација може остати као стални, уколико се испуни један услов, а то је да у року од године дана од дана престанка опасности које су проузроковале његово грађење, односно извођење радова, инвеститор добије грађевинску дозволу. Уколико овај услов не испуни, инвеститор има дужност да уклони објекат у року који одреди грађевински инспектор, а који у сваком случају може трајати најдуже 30 дана.

ПРИВРЕМЕНА ГРАЂЕВИНСКА ДОЗВОЛА

Одредбама Закона о планирању и изградњи регулисан је и институт привремене грађевинске дозволе. До издавања оваковог управног акта долази у случају изградње: фабрике бетона, асфалтне базе, сепарације агрегата, самостојећих, анкерисаних метеоролошких анамометарских стубова, стубова за друге намене, привремених саобраћајница и прикључака, прикључака на комуналну мрежу за грађење или експлоатацију објеката, као и за извођење истражних радова на локацији, ради утврђивања услова за израду пројекта за извођење и измештање постојећих инсталација. Процедура издавања привремене грађевинске дозволе идентична је процедури која се примењује и за издавање класичне грађевинске дозволе. Поред изградње објеката, до издавања привремене грађевинске дозволе може доћи и у случају предузимања радова на производним објектима или објектима у функцији производних објеката, уз услов да је за те објекте већ раније поднет захтев за легализацију, све са циљем да се објекат доведе у функционално стање, да се настави или обнови производња. Горенаведени закон прописује и дужност инвеститора да након окопчања свих радова у делу инвестиционог одржавања, адаптације, реконструкције или пак санације, достави технички опис и попис изведених радова, и то органу надлежном за послове легализације, уз достављање идејног пројекта, тј. пројекта за извођење, у складу са врстом радова који се изведени. У случају да се ради о радовима на одговарајућем објекту, за издавање привремене грађевинске дозволе је

битно да је инвеститор у листу Катастра непокретности уписан као власник управо оног грађевинског земљишта на коме је дошло до грађења објекта. У зависности од тога о којој се врсти објеката или радова ради у конкретном случају, решење о издавању привремене грађевинске дозволе треба донети за унапред прецизно утврђен период времена у коме се грађевински објекат може да користи, односно у коме могу да се изводе одређени грађевински радови, али тај период може да траје најдуже три године, почев од дана када је донета привремена грађевинска дозвола. Када инвеститор пропусти да изврши уклањање привременог објекта у означеном року, орган који је донео решење о издавању привремене грађевинске дозволе, по службеној дужности, доставља захтев за уклањање објекта надлежном грађевинском инспектору. У случају подношења жалбе против решења грађевинског инспектора закон не предвиђа њено суспензивно дејство, односно жалба не задржава извршење решења о уклањању објекта. Од овог правила ипак постоји један изузетак, и то у случају када инвеститор поднесе посебан захтев, у ком случају моће доћи до продужења решења о привременој грађевинској дозволи – али само један пут за време поступка – и то за три године. По истеку на овај начин продуженог рока, законска правила која се односе на уклањање привременог објекта поново могу да се примењују.

ЗАКЉУЧАК

Поступак издавања грађевинске дозволе, поступак озакоњења и поступак конверзије представљају посебне управне поступке. Најшире посматрано, сваки од ових поступака саставни је део правног режима уређења простора у Републици Србији. Уређење простора има не само правни, већ генерално, и друштвени значај. Из тог разлога је правилна и доследна примена правних прописа везаних за ову област од посебног значаја. Важно је уочити да су важећи правни прописи који регулишу област уређења простора у Републици Србији новијег датума, што за последицу има то да се управна и судска пракса у овој области нису до краја искристалисале. Ипак, то не значи да управна или судска пракса не постоји. Пресудом Управног суда 21У. 31467/2010 од 07. децембра 2011. године утврђено је да „конверзија права коришћења у право својине на неизграђеном и изграђеном грађевинском земљишту у државној својини уписаном у корист градских општина, не врши се у корист градских општина већ у корист града у чијем су саставу те градске општине.“¹¹ Поред тога Управни суд је тумачењем одредбе члана 48. став 3. Закона о планирању и изградњи која се тиче правног карактера

¹¹ Управни суд – Билтен судске праксе бр. 6, Београд 2016, 222.

записника о процени могућности и услова за издавање одобрења за изградњу и употребну дозволу закључио да „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“ (Пресуда Управног суда 9 Увп. 1149/2010 (2008) од 29. априла 2010. године).¹² Због свега наведеног, за очекивати је да ће заједничко оптимално деловање квалитетног законодавства и управне и судске праксе довести до таквог нивоа уређености простора која је у служби економског и укупног друштвеног развоја Републике Србије. А то значи, у крајњем, на корист грађана и привредних субјеката.

¹² Управни суд – Билтен судске праксе, 138.

*Aleksandar L. Martinović, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
A.Martinovic@pf.uns.ac.rs*

The Administrative Law Aspects of Physical Planning in the Republic of Serbia – Building Permit Issuing Procedure

***Abstract:** One of the fundamental characteristics of the administrative law norms is its multiplicity. Alongside the General Part of the Administrative Law (legal norms applying to the administrative bodies including legal situations when all the administrative bodies act), an important part of legal order of every country, thus of the Republic of Serbia as well, are the norms falling within special part of the Administrative law, regulating different areas of social life, as well as the competences of the certain administrative bodies in those areas. Legal regulation of physical planning is among the most important areas of social life and it draws particular attention of the modern states. In legal order of the Republic of Serbia, this area is one of the most crucial when it comes to the special part of administrative law norms appearance. Out of all the issues regulated by these norms, there are three exceptionally important: building permit issuing procedure, legalization procedure and the procedure of building land conversion. Each represents a special administrative procedure.*

***Keywords:** General part of the Administrative Law, Administrative law-special part, legal space regulation, building permits, legalization, conversion.*

Датум пријема рада: 22.02.2018.