

**Др Дејан Вучетић,<sup>1</sup>**  
Доцент Правног факултета,  
Универзитет у Нишу  
**Др Предраг Димитријевић,<sup>2</sup>**  
Редовни професор Правног факултета,  
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 341.341

Рад примљен: 06.10.2013.  
Рад прихваћен: 25.10.2013.

## **СПЕЦИФИЧНОСТИ ПОСТУПКА ИЗДАВАЊА ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ<sup>3</sup>**

**Апстракт:** *О позитивној корелацији између грађевинске делатности и економског развоја не треба посебно елаборирати – та веза је доказана: грађевинска делатност је носилац развоја јер упошљава низ других привредних грана. У практичној примени правила поступка издавања грађевинских дозвола већ деценијама постоји мноштво проблема, који проистичу из његовог предугог трајања, дискутабилног квалитета просторних планова, сукоба између управноправне и грађевинске струке итд., а све то утиче на конкурентност Србије и отежано привлачење домаћих и страних инвестиција. Грешке у примени процесних одредби Закона о планирању и изградњи крећу се од оних техничке природе до озбиљнијих незаконитости – као што је кршење принципа саслушања странке. Рад је резултат истраживања аутора извршеног са циљем идентификовања управно-процесних посебности поступка издавања грађевинских дозвола у односу на норме општег управног поступка, како би се утврдило како његове специфичности утичу на ефикасност и ефективност у овој управној области. Након извршене анализе аутори су дошли до закључака у ком правцу би требало да се крећу најновије измене Закона о планирању и изградњи, односно других, секторских закона у овој области.*

**Кључне речи:** *посебни управни поступак, министарство надлежно за послове грађевинарства, локална самоуправа, јавна предузећа.*

1 dvucetic@prafak.ni.ac.rs

2 peca0909@yahoo.com

3 Овај чланак је резултат рада у оквиру пројекта под називом Заштита људских и мањинских права у европском правном простору, финансираном од стране Министарства просвете и науке Републике Србије (референтни број 179046).

## 1. Увод

Поступак издавања грађевинских дозвола је посебан управни поступак. Уопште узев, управни поступак је систем процесних правила по којима поступају управни и други органи и организације када у управним стварима одлучују о правима, обавезама и правним интересима странака. Или, другачије речено, у питању је поступак доношења управних аката (решења и закључака) у управним стварима (Димитријевић, 2008: 5). Општа правила управног процесног поступања се примењују у свим управним областима и свим управним стварима. Међутим, неке управне области су толико специфичне да су норме општег управног поступка недовољне и због тога долази до модификације опште управне процедуре посебно прописаним правилима. У таквим ситуацијама кажемо да постоје посебни управни поступци који, такође, регулишу надлежност управних органа, форме радњи и управних аката, али увек само одређених врста органа и у одређеним, специфичним управним материјама.

„Општи управни поступак у односу на посебне управне поступке има допунски (супсидијарни) карактер што значи да се у управним областима за које је законом прописан посебан поступак у појединим питањима, поступа по одредбама тог посебног закона, а у свим другим питањима поступа се по одредбама Закона о општем управном поступку. Одредбе Закона о општем управном поступку примењују се онда кад не постоје прописи о посебним врстама поступка или у оним питањима која нису регулисана одредбама прописа о посебним управним поступцима (Поповић, Петровић, Прица, 2011: 175).“

Компаративно посматрано ово није случај у свим правним системима, већ само у онима у којима постоји „кровни“ тј. општи управни поступак од кога се касније одвајају посебне управне процедуре које се примењују у посебним материјама. Такво уређење управног поступања назива се још и аустријско-немачки систем. „Поред осталих, данас кодификације опште управне процедуре имају и Немачка, Швајцарска, Шпанија, Мађарска, Шведска, Норвешка, Бугарска, Израел, итд (Томић, 2002: 335).“

Исто тако, постоје државе које немају посебно нормиран општи управни поступак већ се свака посебна управна материја и процедура засебно регулише. У таквим системима, наводи Ратко Марковић:

„... сматра се да је за установљавање процедуре за доношење управних аката довољна судска пракса, јер се и тако постиже циљ формалног управног поступка - обезбедити заштиту странке одређеним процесним правима. Такав пример пружа француско право, у којем су, уместо у посебном закону, процесна правила за доношење управних

аката установљена у одлукама Државног савета и управних судова (Марковић, 2002: 299).“

Законом о планирању и изградњи<sup>4</sup> уређују се првенствено услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката, вршење надзора над применом одредаба Закона. Циљ доношења најновијег Закона о планирању и изградњи и његових каснијих измена био је олакшати инвеститорима изградњу, укључујући и поступак за издавање грађевинске дозволе за изградњу објеката који је по оценама великог броја стручних институција предугачак и превише компликован. Међу различитим одредбама материјалне, организационе и техничке природе, у овом Закону налази се велики број одредби процесног карактера. Процедуралне одредбе нису груписане у засебна поглавља, већ се, на жалост, налазе у различитим деловима Закона, чиме циљ усвајања новог Закона није у потпуности остварен. Такође, ефекти примене Закона су слаби или их уопште није било.

„Ново уведени институти (на пример конверзије) нису дали очекиване резултате, поједностављене процедуре нису функционисале, рокови се нису поштовали, нису се схватале поједине одредбе закона, нити суштина закона у целини. Већина одредаба захтевала је додатна тумачења или упутства, а тамо где су одредбе биле прилично јасне, администрација је правила тешкоће за њихову примену (Петровић, 2011: 5).“

Но, упркос томе 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 објекта“ (Пљакић, 2007: 779).

Према нашој анализи Закон о планирању и градњи садржи норме које регулишу следеће посебне управне поступке:

- поступак издавања локацијске дозволе,
- поступак издавања грађевинске дозволе,
- поступак издавања употребне дозволе,
- поступак легализације,
- поступак усвајања планских докумената,
- инспекцијске поступке и др.

---

4 *Сл. гласник РС*, 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС и 24/2011.

Од наведених поступака ми ћемо се, у овом раду, концентрисати на норме које регулишу поступак издавања грађевинске дозволе. Претходно треба напоменути, да без обзира на то што Закон о планирању и изградњи садржи већи број посебних процесних норми, којима одступа од општег управног поступка, оне не смеју да противурече основним принципима у управном поступку. Такође, у поступку издавања грађевинске дозволе примењују се и одредбе Закона о општем управном поступку и то у оним питањима која нису регулисана одредбама Закона о планирању и изградњи.

## **2. Органи надлежни за издавање грађевинске дозволе**

Према одредбама чланова 133. и 134. Закона о планирању и изградњи грађевинску дозволу за изградњу објеката издају три различита субјекта: министарство надлежно за послове грађевинарства, односно надлежни органи аутономне покрајине тј. јединице локалне самоуправе.

Министарство (и аутономна покрајина, када су у питању објекти на територији аутономне покрајине) издаје грађевинску дозволу за изградњу: 1) високих брана и акумулација; 2) нуклеарних објеката; 3) објеката за производњу, прераду, транспорт и складиштење нафте и гаса, и других врста горива; 4) објеката базне и прерађивачке хемијске индустрије, црне и обојене металургије, објеката за прераду коже и крзна, објеката за прераду каучука, објеката за производњу целулозе и папира и објеката за прераду неметаличних минералних сировина, осим објеката за примарну прераду украсног и другог камена; 5) стадиона за 10.000 и више гледалаца, објеката конструктивног распона 50 и више метара, објеката висине 50 и више метара, силоса капацитета преко 10.000 м<sup>3</sup>, 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; 6) одговарајућих врста хидроелектрана са припадајућом браном; 7) међурегионалних и регионалних објеката водоснабдевања и канализације, те одговарајућих постројења за припрему воде за пиће, те за пречишћавање отпадних вода; 8) одговарајућих регулационих радова за заштиту од великих вода градских подручја и руралних површина; 9) објеката у границама одговарајућих непокретних културних добара од изузетног значаја и културних добара уписаних у Листу светске културне и природне баштине, као и објеката у границама националног парка и објеката у границама заштите заштићеног природног добра од изузетног значаја; 10) одговарајућих постројења за третман неопасног отпада; 11)

постројења за третман опасног отпада, као и централна складишта и/или депоније за одлагање опасног отпада; 12) аеродрома; 13) путничких пристаништа, лука, пристана и марина; 14) државних путева првог и другог реда, путних објеката и саобраћајних прикључака на ове путеве и граничних прелаза; 15) јавне железничке инфраструктуре са прикључцима и метроа; 16) телекомуникационих објеката, односно мрежа, система или средстава који су међународног и магистралног значаја и они који се граде на територији две или више општина; 17) хидрограђевинских објеката на пловним путевима; 18) пловних канала и бродских преводница који нису у саставу хидроенергетског система; 19) регионалних депонија, односно депонија за одлагање неопасног отпада за подручје настањено са преко 200.000 становника; 20) објеката за производњу енергије из обновљивих извора енергије, као и електрана са комбинованом производњом снаге 10 и више MW.

Као што запажамо, надлежности Министарства обухватају најважније инфраструктурне објекте, еколошки најважније и посебно осетљиве објекте, објекте изузетног инвестиционог значаја. Против решења министарства није могуће изјавити жалбу, већ је одмах могуће покренути управни спор!

Покрајина горенаведене послове врши као поверене.

Јединице локалне самоуправе обављају, такође као **поверене**, поступке издавања грађевинских дозвола за изградњу оних објеката који нису одређени у члану 133. Закона. Према одредби члана 146. Закона о планирању и изградњи постављање и уклањање мањих монтажних објеката привременог карактера на површинама јавне намене (киосци, летње и зимске баште, тезге и други покретни мобилијар), споменика и спомен обележја на површинама јавне намене, балон хала спортске намене, надстрешница за склањање људи у јавном превозу и пловећих постројења на водном земљишту, такође обезбеђује и уређује јединица локалне самоуправе.

Делегација, односно поверавање, надлежности издавања грађевинске дозволе значи да републички органи задржавају право контроле и право преузимања тих послова у складу са одредбама чланова 55. и 56. Закона о државној управи.<sup>5</sup>

Уколико странка захтев за издавање грађевинске дозволе поднесе ненадлежном органу, он је, у смислу члана 56. став 3. и 4. ЗУП-а (зависно од начина предаје захтева), дужан да се огласи ненадлежним и предмет уступи надлежном органу.

---

5 *Сл. гласник РС*, 79/2005, 101/2007 и 95/2010.

### **3. Странке и други учесници у поступку издавања грађевинске дозволе**

Према одредби члана 39. Закона о општем управном поступку<sup>6</sup> странка је лице по чијем је захтеву покренут поступак или против кога се води поступак или које, ради заштите својих права или правних интереса, има право да учествује у поступку (Димитријевић, 2013: 333).

Учесници који су у процесном положају странке или на неки други начин учествују у поступку изградње објекта су:

- инвеститор – правно или физичко лице које гради објекат, односно „за чије се потребе гради објекат и на чије име гласи грађевинска дозвола“ сходно одредби члана 2 став 1. тачка 21. Закона о планирању и изградњи (инвеститор може одлучити да га у процесу добијања дозволе представља друго лице - пуномоћник, и да у границама овлашћења, уместо њега обавља радње у поступку које имају исто правно дејство као да су предузете од стране самог инвеститора);
- пројектант – одговорни пројектант може бити лице са стеченим високим образовањем одговарајуће струке, односно смера, на академским студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије) односно на основним студијама у трајању од најмање пет година и лиценцом за пројектовање (члан 128 став 1 Закона о планирању и изградњи);
- извођач радова – привредно друштво, односно друго правно лице или предузетник, које обавља изградњу објеката, односно извођење радова, а које је уписано у одговарајући регистар за грађење објеката, односно за извођење радова (члан 150 ст 1);
- надзорни орган (лице које врши стручни надзор) – правно или физичко лице чија делатност је пружање услуга у вршењу контроле градње;
- ревизиона комисија – генерални пројекат и идејни пројекат, претходна студија оправданости и студија оправданости за објекте из члана 133. Закона о планирању и изградњи подлежу ревизији (стручној контроли) комисије коју образује министар надлежан за послове грађевинарства;
- одговорни пројектант може бити лице са стеченим високим образовањем одговарајуће струке, односно смера, на академским студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије) односно на основним студијама у трајању од најмање пет година и лиценцом за пројектовање;

---

6 *Сл. лист СРЈ*, 33/97 и 31/2001 и *Сл. гласник РС*, 30/2010.

- одговорни планер – одговорни планер може бити лице са стеченим високим образовањем на академским студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије) односно лице са високом стручном спремом и најмање пет година радног искуства, које има стручне резултате на изради докумената просторног планирања и одговарајућу лиценцу (члан 37);
- урбаниста – одговорни урбаниста може бити лице са стеченим високим образовањем одговарајуће струке, на академским студијама другог степена (дипломске академске студије - мастер, специјалистичке академске студије) односно лице са високом школском спремом одговарајуће струке и најмање пет година одговарајућег радног искуства, које има стручне резултате на изради докумената урбанистичког планирања и одговарајућу лиценцу издату у складу са овим законом (члан 38).

Одлука (грађевинска дозвола) се увек издаје инвеститору а не пројектанту или неком другом евентуалном учеснику у поступку. Погрешно је схватање да је странка пројектант, чак и када заступа инвеститора на основу уговора о пуномоћју.

У поступку издавања грађевинске дозволе право на учешће у поступку, поред инвеститора имају и друга лица, а најчешће су то власници или носиоци права службености на суседним непокретностима. Управни органи врло често занемарују учешће ових лица у поступку, нарочито приликом извођења доказа (Пљакић, 2007: 781). Неучествовање таквих лица у окончаном поступку може као последицу имати коришћење одговарајућег ванредног правног средства, тј. понављања поступка.

За изградњу или извођење радова на грађевинском земљишту или објекту који је у власништву више лица, уз захтев за издавање грађевинске дозволе, прилаже се и оверена сагласност тих лица, а ако се радови изводе на припајању или претварању заједничких просторија у стан, односно пословни простор у стамбеним зградама, односно надзиђивању стамбене зграде, прилаже се и уговор закључен у складу са посебним законом.

Према правним правилима земљишнокњижног права укњижба је безусловно стицање и брисање права уписаних у земљишној књизи и дозвољава се само онда када је право чије се укњижење тражи потпуно доказано без икакве сумње о правном основу на који се односи. Право својине, према Закону о основама својинскоправних односа<sup>7</sup> стиче се по самом закону, на основу правног посла и наслеђивањем (одредба члана 20). Право својине на непокретности стиче се уписом у јавну књигу или на

---

<sup>7</sup> Сл. лист СФРЈ, 6/80 и 36/90, Сл. лист СРЈ, 29/96 и Сл. гласник РС, 115/2005 - др. закон.

други одговарајући начин одређен законом па се у том смислу и прилаже доказ о праву својине у поступку издавања грађевинске дозволе (одредба члана 33 Закона о основама својинско правних односа). Одредбом члана 15. став 4. истог закона предвиђено је да је за предузимање послова који прелазе оквира редовног управљања ствари (отуђење целе ствари, промена намене, издавање целе ствари у закуп, заснивање хипотеке на целој ствари, заснивање стварних службености, веће поправке и слично) потребна сагласност свих сувласника.

Међутим, када се изводе радови на припајању или претварању заједничких просторија у стан, односно пословни простор у стамбеним зградама, односно изградњи косог крова - санацији кровне конструкције, уз захтев за издавање грађевинске дозволе прилаже се и уговор закључен у складу са посебним законом, односно Законом о одржавању стамбених зграда.<sup>8</sup> Уговор између инвеститора и стамбене зграде, који се закључује у писменој форми и оверава у суду служи као доказ о праву извођења радова. Одлука о извођењу тих радова доноси се сагласношћу власника станова и других посебних делова зграде којима припада више од половине укупне површине станова и других посебних делова зграде.

Право на учешће у поступку лица које има правни интерес, односно жели да интервенише у циљу заштите својих правних интереса или права (у складу са Законом о општем управном поступку), мора да докаже. Све трошкове настале у вези са доказивањем и евентуалним прибављањем стручног мишљења, сноси лице које је поднело захтев да интервенише.

Треба напоменути да ови други учесници у овом посебном управном поступку имају иста процедурална права као странка, посебно имајући у виду начело саслушања странке (позив, учешће у свим процесним радњама, право да прегледају документе, обавештења о одлуци, право на жалбу, коришћења ванредних правних средстава).

#### **4. Покретање поступка за издавање грађевинске дозволе**

За покретање било ког управног поступка потребно је да иницијатива потекне или од органа управе или од странке (физичког или правног лица). Пошто процес издавања грађевинске дозволе може бити покренут искључиво на захтев странке, њој мора бити дата одговарајућа улога. Захтев за грађевинску дозволу због тога може, с обзиром на кључну улогу коју има у изградњи објекта, поднети само инвеститор, или у његово

---

<sup>8</sup> *Сл. гласник РС*, 44/95, 46/98, 1/2001 - одлука УСРС, 101/2005 - др. закон, 27/2011 - одлука УС и 88/2011.



име пуномоћник. Закон о планирању и изградњи изричито не регулише заступање преко пуномоћника па се у том случају примењују општа правила Закона о општем управном поступку односно Закона о парничном поступку, као супсидијарног закона.

Уз захтев за издавање прилаже се:

- 1) локацијска дозвола;
- 2) главни пројекат са извештајем о извршеној техничкој контроли;
- 3) доказ о праву својине, односно праву закупа на грађевинском земљишту;
- 4) доказ о уређивању односа у погледу плаћања накнаде за уређивање грађевинског земљишта;
- 5) доказ о уплати административне таксе.

Најважнији доказ о праву својине несумњиво је лист Катастра непокретности Републичког геодетског завода, којим се показује да инвеститор има право власништва или било које друго стварно право или обавезу на основу којег се може вршити изградња, односно други грађевински радови. За изградњу линијских инфраструктурних објеката, као доказ о праву својине служи коначно решење о експропријацији и доказ да је крајњи корисник експропријације обезбедио новчана средства у висини тржишне вредности непокретности, односно уговор о установљавању права службености са власником послужног добра. За изградњу или извођење радова на грађевинском земљишту или објекту који је у власништву више лица, уз захтев, прилаже се и оверена сагласност тих лица. Ако се радови изводе на припајању или претварању заједничких просторија у стан, односно пословни простор у стамбеним зградама, односно надзиђивању стамбене зграде, прилаже се и уговор закључен у складу са посебним законом. За изградњу енергетских објеката, уз захтев прилаже се и енергетска дозвола у складу са посебним законом. Закон о енергетици предвиђа обавезу прибављања енергетске дозволе као услова за изградњу: дакле, неопходно је прибављање дозвола од два различита Министарства!

## **5. Садржина грађевинске дозволе**

Грађевинска дозвола је управни акт посебног назива којим надлежни орган, након што утврди да је планирана изградња у складу са актом о коришћењу земљишта да објекти планирани за изградњу испуњавају основне услове и да изградња неће утицати на права трећих лица и јавни интерес, одобрава изградњу и прописује посебне услове који се морају

узети у обзир. Поред састојака предвиђених правилима Закона о општем управном поступку (Вучетић, 2008: 175-196), примењују се одредбе члана 136. Закона о планирању и изградњи, која су конкретизована посебним Правилником о садржини и начину издавања грађевинске дозволе<sup>9</sup>.

Грађевинска дозвола садржи, нарочито, податке о:

- 1) инвеститору;
- 2) објекту чије се грађење дозвољава са подацима о габариту, спратности, укупној површини и предрачунској вредности објекта;
- 3) катастарској парцели на којој се гради објекат;
- 4) постојећем објекту који се руши или реконструише ради грађења;
- 5) року важења грађевинске дозволе и року завршетка грађења;
- 6) документацији на основу које се издаје.

Грађевинска дозвола се издаје решењем, у року од осам дана од подношења уредног захтева, а главни пројекат је саставни део решења. На решење се може изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања. Ако је решење издало министарство надлежно за послове грађевинарства, односно надлежни орган аутономне покрајине, може се тужбом покренути управни спор (не жалба него одмах тужба Управном суду). Грађевинска дозвола издаје се за цео објекат, али може и за део објекта, ако тај део представља техничку и функционалну целину и на основу ње се изводе и припремни радови.

## **6. Привремена грађевинска дозвола**

Према одредби члана 147 Закона о планирању и изградњи привремена грађевинска дозвола се издаје за изградњу: асфалтне базе, сепарације агрегата, фабрике бетона; самостојећих, анкерисаних метеоролошких анамометарских стубова, као и стубова за друге намене са пратећом мерном опремом привремене саобраћајнице и прикључци, као и за извођење истражних радова на локацији, у циљу утврђивања посебних услова за израду главног пројекта и за измештање постојећих инсталација.

На поступак издавања привремене грађевинске дозволе и њену садржину примењују се одредбе којима је регулисана садржина главног пројекта (члан 121.), захтев за издавање грађевинске дозволе (члан 135.) и садржина грађевинске дозволе (члан 136.). Уз захтев за издавање привремене грађевинске дозволе не прилаже се локацијска дозвола.

<sup>9</sup> Сл. гласник РС, 93/2011.

Зависно од врсте објекта, односно радова, привремена грађевинска дозвола се доноси за тачно одређени период у коме се објекат може користити, односно изводити радови, а који не може бити дужи од три године од дана доношења привремене грађевинске дозволе. У случају да инвеститор сам не уклони привремени објекат у одређеном року, орган који је донео привремену грађевинску дозволу, по службеној дужности доставља захтев грађевинској инспекцији за уклањање. Жалба на решење грађевинског инспектора не задржава извршење решења.

### **7. Достављање решења о грађевинској дозволи**

Решење се доставља странци у управном поступку у два примерка (подносиоцу захтева), а један примерак решења о грађевинској дозволи доставља се инспекцији која врши надзор над изградњом објеката. Ако је решење издало министарство/покрајина доставља се и јединици локалне самоуправе. Овде је чест проблем то што различити органи управе немају информације шта раде други органи.

### **8. Коначност, правноснажност и извршност грађевинске дозволе**

Одлука која се више не може оспоравати жалбом постаје коначна, а уколико се не може оспоравати ни тужбом у управном спору постаје правоснажна. Значај коначности одлуке је у тесној вези са извршењем решења, јер извршност одлуке обично прати њену коначност, изузев ако другачије није предвиђено посебним законом. Стицањем својства коначности решења странка у питању може покренути поступак његовог спровођења односно остваривања права које је стекла.

Без обзира на чињеницу да је формални услов за почетак изградње правноснажна грађевинска дозвола, инвеститор може, на основу одредбе члана 138а Закона о планирању и изградњи започети изградњу на основу коначне грађевинске дозволе, али на **сопствени ризик**, што значи да инвеститор преузима ризик да дозвола у каснијим поступцима може бити укинута или поништена. Ако је странка покренула управни спор, а инвеститор из тог разлога не започне са грађењем објекта до правноснажности решења, инвеститор има право на накнаду штете и на изгубљену добит у складу са законом, ако се утврди да је тужба неоснована.

Као што смо напоменули на решење које је донело Министарство, односно покрајина није дозвољена жалба, док је против решења јединице локалне самоуправе могуће изјавити жалбу Министарству, односно надлежном органу покрајине за решења локалне самоуправе на њеној територији,

односно Граду Београду за решења градских општина до 800м<sup>2</sup>. Овде се оправдано поставља питање зашто и другим градовима није додељена ова надлежност?

Један од елемената решења о грађевинској дозволи је рок важења грађевинске дозволе, односно рок у коме је инвеститор у обавези да отпочне са грађењем, односно извођењем радова. Након истека рока од две године од дана правноснажности решења, грађевинска дозвола престаје да важи уколико није отпочето са изградњом објекта. Решење којим се утврђује престанак важења грађевинске дозволе доноси орган надлежан за издавање грађевинске дозволе.

Претходни текст Закона није прописивао шта се дешава ако инвеститор у предвиђеном року започне са извођењем радова, али их не завршава. Из тог разлога многе грађевинске парцеле нису приведене планираној намени. У тој ситуацији пореског прихода није било, кочиле су се инвестиције, а несолвентни инвеститори нису сносили никакве санкције. Они су недовршене, односно започете објекте продавали и по више пута, најчешће савесним трећим лицима, чиме је правна сигурност била потпуно угрожена. Одредбом новог става 5. члана 140. Закона о планирању и изградњи нереализоване инвестиције имале би порески третман изграђеног објекта у складу са грађевинском дозволом, чиме ће се повећати правна сигурност, а несолвентни инвеститори би се дестимулисали да отпочну инвестицију без обезбеђених средстава за њено спровођење.

Грађевинска дозвола престаје да важи ако се у року од пет година од дана правоснажности решења којим је издата грађевинска дозвола, не изда употребна дозвола. Ово правило се не примењује на грађевинске дозволе за изградњу породичних стамбених зграда, које гради инвеститор ради решавања својих стамбених потреба и за објекте из члана 133. Закона, за које грађевинску дозволу издаје министарство надлежно за послове грађевинарства. Међутим, инвеститор има могућност да тражи одобрење да правоснажна дозвола остане на снази још две године након истека рока од пет година од дана правоснажности решења којим је издата грађевинска дозвола уколико испуни одређене услове, који се односе се на степен завршености објекта. Након истека рока важења грађевинске дозволе, нова грађевинска дозвола за исту локацију може се издати само на име другог инвеститора, који не спада у круг повезаних лица према посебним законима. Изузетно грађевинска дозвола се може издати на име лица која су током изградње од инвеститора купила објекат, односно посебне делове објекта.

## **9. Ванредна правна средства**

Против издатих грађевинских дозвола могу да се користе ванредни правни лекови у складу са Законом о општем управном поступку, а у пракси се најчешће може јавити понављање поступка када странци није дато право да учествује у поступку.

Грађевинска дозвола је финална фаза у поступку изградње одређеног објекта и њеном издавању претходи вођење других управних поступака и издавање „претходних“ управних аката. Њихово уклањање из правног поретка може довести до понављања поступка.

Такође, издавање грађевинске дозволе често прати комбинација различитих управних аката и услуга у односу на исту странку, као што је, на пример, дозвола за рад у случају угоститељског објекта. У таквом случају, уклањање грађевинске дозволе из правног поретка (по жалби или тужби) значило би уклањање и пратећих дозвола.

## **10. Посебни случајеви грађења, односно извођења радова без прибављене грађевинске дозволе**

Према одредби члана 143. Закона о планирању и изградњи, грађењу објекта, односно извођењу појединих радова може се приступити и без претходно прибављене грађевинске дозволе, ако се објекат гради непосредно пред наступање или за време елементарних непогода, као и ради отклањања штетних последица тих непогода непосредно после њиховог наступања, у случају хаварије на енергетским објектима или телекомуникационим системима, као и у случају рата или непосредне ратне опасности. Објекти о којима је реч, могу остати као стални, ако инвеститор прибави грађевинску дозволу, односно одговарајуће решење из члана 145. закона, у року од једне године од дана престанка опасности које су проузроковале његово грађење, односно извођење радова.

## **11. Изградња објеката и извођење радова за које се не издаје грађевинска дозвола**

Према одредби члана 144. Закона о планирању и изградњи посебна врста објеката, односно радова за које није потребно прибављати акт надлежног органа за градњу, односно акт за извођење радова јесу: радови на текућем одражавању објекта или стана; постављање жичане или дрвене ограде; грађење објеката противградне одбране; грађење једноставних објеката који се граде на истој катастарској парцели на којој је саграђен главни

објекат, а који се изводе на начин да не ометају редовно коришћење суседних објеката; сточне јаме одређених карактеристика; гробнице и споменици на гробљу; пешачке стазе, плоче за обавештавање површине до 6 м<sup>2</sup> и друга опрема у заштићеним природним добрима; носачи антена, базне станице и средства одговарајућа електронских комуникација; контејнери за смештај електронско комуникационе и електроенергетске опреме и уређаја, микроророви за оптичке и друге каблове, типски ормани за унутрашњу и спољашњу монтажу за смештај опреме електронске комуникације и сл.; стубићи катодне заштите за челичне цевоводе и станице катодне заштите, ознаке километраже, ознаке скретања и заштитне луле на укрштањима са путевима и пругама на линијским инфраструктурним објектима типа гасовода, нафтовода и продуктовода.

Према одредбама члана 145 грађење помоћних и економских објеката дефинисаних у одредби члана 2. тач. 24) и 24а) Закона,<sup>10</sup> извођење радова на инвестиционом одржавању објекта и уклањању препрека за особе са инвалидитетом, изградња секундарних, односно дистрибутивних мрежа комуналне инфраструктуре и уређење саобраћајница у оквиру постојеће регулације улица, реконструкција, адаптација, санација, промена намене објекта без извођења грађевинских радова, промена намене уз извођење грађевинских радова, извођење радова на раздвајању или спајању пословног или стамбеног простора, уградња унутрашњих инсталација у постојећи објекат, постављање антенских стубова и секундарних, односно дистрибутивних делова електронске комуникационе мреже, појединачни електродистрибутивни и електропреносни стубови, одговарајући део нисконапонске електродистрибутивне мреже, типске трансформаторске станице и делови електродистрибутивне мреже од трансформаторске станице до места прикључка на објекту купца, разводна постројења, мање црпне станице и мањи ски-лифтови, прикључци на изграђену водоводну, канализациону, гасну мрежу; компресорске јединице за гас, уређаји за испоруку гаса, соларни колектори и соларне ћелије, типски топоводни

---

10 Помоћни објекат јесте објекат који је у функцији главног објекта, а гради се на истој парцели на којој је саграђен главни стамбени, пословни или објекат јавне намене (гараже, оставе, септичке јаме, бунари, цистерне за воду и сл.). Економски објекти јесу објекти за гајење животиња (стаје за гајење коња, штале за гајење говеда, објекти за гајење живине, коза, оваца и свиња, као и објекти за гајење голубова, кунића, украсне живине и птица); пратећи објекти за гајење домаћих животиња (испусти за стоку, бетонске писте за одлагање чврстог стајњака, објекти за складиштење осоке); објекти за складиштење сточне хране (сеници, магацини за складиштење концентроване сточне хране, бетонирани сили јаме и сили тренчеви), објекти за складиштење пољопривредних производа (амбари, кошеви) и други слични објекти на пољопривредном газдинству (објекти за машине и возила, пушнице, сушионице и сл.).

прикључци, грађење зиданих ограда, врше се на основу решења којим се одобрава извођење тих радова, односно промена намене објекта, које издаје орган надлежан за издавање грађевинске дозволе.

Уз захтев за издавање ове врсте решења подноси се: 1) доказ о праву својине; 2) идејни пројекат, односно главни пројекат, односно технички опис и попис радова за извођење радова на инвестиционом одржавању (тзв. техничка документација); 3) информација о локацији за изградњу; 4) доказ о плаћању накнаде за уређивање грађевинског земљишта за изградњу гаража, остава и других сличних објеката. На наведену техничку документацију за изградњу водова и прикључака до изграђене мреже комуналне инфраструктуре, прибавља се сагласност јавног комуналног предузећа, односно привредног друштва коме је поверено обављање комуналне делатности.

## **12. Закључци и могућа побољшања правног оквира издавања грађевинских дозвола**

У претходном делу рада показали смо да Закон о планирању и изградњи представља заокружену, и релативно добро конципирану целину, те да је потребно само прилагодити поступак издавања дозволе објектима чија изградња се тражи, тако што ће се за објекте једноставнијег типа дозволе издавати брзо и по поједностављеној процедури. Број грађевинских радова који се изводе на основу обавештења надлежног органа, без прибављања грађевинске дозволе требало би повећати. Такође, неопходно је поједностављивање регулативе у области урбанистичког планирања, која је тренутно предимензионирана условима јавних предузећа, који не би требало да буду део плана. Суштина целог концепта реформе треба да буде смањење утицаја јавних предузећа, јер како је показало истраживање израђено у оквиру УСАИД-овог Пројекта за боље услове пословања од 400 дана, колико у просеку траје поступак добијања грађевинске дозволе у Србији, 80 процената отпада на поступке пред јавним предузећима.

Како се наводи у радној верзији Предлога концепта реформе поступка издавања грађевинских дозвола израђеног у оквиру УСАИД-овог Пројекта за боље услове пословања, најзанемариванији проблем у поступку је исказан у следећој констатацији:

„Велика овлашћења низа слабо контролисаних јавних предузећа и других јавних тела која су незаинтересована за већу ефикасност у вези са грађевинским дозволама, или чак намећу непотребне процедуре како би ојачали свој положај, односно оправдали неразумно високе накнаде (УСАИД, 2013:2)“.

Оптимизацију поступка издавања грађевинских дозвола потребно је стога извршити кроз прилагођавање тзв. секторских закона, односно подзаконских аката који заправо изазивају највише проблема. У том смислу било би потребно изменити поједине одредбе следећих закона: Закон о водама,<sup>11</sup> Закон о шумама,<sup>12</sup> Закон о јавној својини,<sup>13</sup> Закон о јавним путевима,<sup>14</sup> Закон о железници,<sup>15</sup> Закон о енергетици,<sup>16</sup> Закон о ванредним ситуацијама,<sup>17</sup> итд.

Друга опасност која се стално изнова јавља приликом промена у овој области јесте питање тзв. „позитивног ћутања управе“, тј. да ће се, ако надлежни орган не донесе решење (изда грађевинску дозволу) у року од 30 дана сматрати да је издато позитивно решење. Искуства држава која су применом ове правне мере покушале да убрзају процес решавања управно-грађевинских ствари, а најсвежији пример је суседна Република Македонија, показују да се увођењем „позитивног ћутања управе“ у овој области отвара „Пандорина кутија“ која би још више повећала корупцију и створила низ нових, тешко премостивих правних проблема.

Уместо „позитивног ћутања управе“ законодавац би требало да омогући стварање реалних претпоставки за увођење једношалтерског система за издавање грађевинских дозвола који би допринео ефикасности поступка и отежао коруптивне радње.

Све ове измене требало би обавити у контексту ширег процеса побољшавања регулаторног оквира управљања грађевинским земљиштем, а пре свега земљиштем у јавној својини. Да подсетимо, Законом о локалној самоуправи<sup>18</sup> као једна од нових надлежности јединица локалне самоуправе у Републици Србији предвиђено је управљање имовином (Димитријевић, Вучетић, 2011: 250). Требало би подстаћи преношење права јавне својине на неуређеном јавном грађевинском земљишту локалним самоуправама. Сврха ове мере била би да се локалне самоуправе са одговарајућим институционалним и кадровским капацитетима више ангажују, јер су оне најбоље позиционирани за ефикасно стављање неискоришћених ресурса грађевинског земљишта у продуктивну функцију. Градови и

11 *Сл. гласник РС*, 30/2010 и 93/2012.

12 *Сл. гласник РС*, 30/2010 и 93/2012.

13 *Сл. гласник РС*, 72/2011.

14 *Сл. гласник РС*, 101/2005, 123/2007, 101/2011 и 93/2012.

15 *Сл. гласник РС*, 45/2013.

16 *Сл. гласник РС*, 57/2011, 80/2011 - испр., 93/2012 и 124/2012.

17 *Сл. гласник РС*, 111/2009, 92/2011 и 93/2012.

18 *Сл. гласник РС*, 129/2007.



општине, имајући у виду њихове надлежности у погледу просторног и урбанистичког планирања и уређивања грађевинског земљишта, имају кључну позицију и највећи интерес да обезбеде оптимално коришћење тог, за сада слабо или никако искоришћеног потенцијала.

### Литература

Вучетић, Д. (2008). Типични случајеви манљивости форме управних аката у српској управно-процесној пракси. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. Ниш: Правни факултет. 51, 175-196.

Димитријевић, П. (2008). *Управно право: општи део – књига друга*, Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Димитријевић П., Вучетић Д. (2011). *Систем локалне самоуправе*, Београд: ЈП Службени гласник.

Димитријевић, П. (2013). *Управно право: општи део*, Ниш: Свен.

Закон о ванредним ситуацијама. *Службени гласник РС*, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012.

Закон о водама. *Службени гласник РС*, бр. 30/2010 и 93/2012.

Закон о државној управи. *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010.

Закон о енергетици. *Службени гласник РС*, бр. 57/2011, 80/2011 - испр., 93/2012 и 124/2012.

Закон о железници. *Службени гласник РС*, бр. 45/2013.

Закон о јавним путевима. *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 123/2007, 101/2011 и 93/2012.

Закон о јавној својини. *Службени гласник РС*, бр. 72/2011.

Закон о одржавању стамбених зграда. *Службени гласник РС*, бр. 44/95, 46/98, 1/2001 - одлука УСРС, 101/2005 - др. закон, 27/2011 - одлука УС и 88/2011.

Закон о општем управном поступку. *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/2001 и *Службени гласник РС*, бр. 30/2010.

Закону о основама својинско правних односа. *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80 и 36/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96 и *Службени гласник РС*, бр. 115/2005 - др. закон.

Закон о парничном поступку. *Службени гласник РС*, бр. 72/2011 и 49/2013 - одлука УС.

Закон о планирању и изградњи. *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС и 24/2011.

Закон о шумама. *Службени гласник РС*, бр. 30/2010 и 93/2012.

Марковић Р. (2002). *Управно право: општи део – друго поправљено и проширено издање*, Београд: Слово.

Петровић Н. (2011). *Коментар закона о планирању и изградњи: са подзаконским актима, примерима уговора и захтевима и прилогом (треће измењено и допуњено издање)*, Београд: Пословни биро.

Пљакић Љ. (2007). Управно-судска пракса изградње објеката према новом закону, *Право и привреда*, 5-8. 779-788.

Поповић С., Петровић М., Прица М. (2011). *Управно право: општи део*. Ниш: СБЕН.

Правилник о садржини и начину издавања грађевинске дозволе. *Службени гласник РС*, бр. 93/2011.

Томић З. (2002). *Управно право: систем (четврто, дотерано издање)*. Београд: Јавно предузеће Службени лист СРЈ.

USAID SRBIJA, M&P ASSOCIATES (2013). *Предлог концепта реформе поступка издавања грађевинских дозвола – радна верзија*. Београд: УСАИД пројекат за боље услове пословања (<http://www.naled-serbia.org/documents/vesti/2013-07-17/2013%2006,%20Koncept%20GD,%20v2.1.pdf>)

*Dejan Vučetić, LL.D.*

*Assistant Professor, Faculty of Law, University of Niš, Serbia*

*Predrag Dimitrijević, LL.D.*

*Full Professor, Faculty of Law, University of Niš, Serbia*

## **Special Features of Building Permits Issuing Procedure**

### **Summary**

*The paper presents research results obtained by applying the standard corpus of legal methods, such as dogmatic, normative, teleological and axiological method. The goal is, first, to identify the characteristics of the procedure for issuing construction permits as a special type of administrative proceedings, and, second, to show whether they are the cause of reduced efficiency and effectiveness of this procedure.*

*The authors have grouped the provisions of the Planning and Construction Act into smaller parts specific for the structure of the General Administrative Procedure Act. These units are: issuing authorities; parties in the process of issuing building permits; filing and contents of building permits; temporary construction permits and service of permits; finality, absoluteness and enforceability of building permits; and legal remedies. Some problems were dealt with separately: special cases of construction, or construction works without obtained building permit, and construction of buildings and works that do not require building permits.*

*The paper proves that the Planning and Construction Act is a relatively well-formed and coherent system but that it is necessary to adjust the procedure of issuing building permits to the importance of objects that they going to be built. The authors conclude by stating that the problems in this special administrative area arise from the so-called accessory procedures, and that it is necessary to simplify the legal regime of urban planning and reduce the role of public enterprises in the process of obtaining building permits. To achieve this goal, it is necessary to change a number of specific sectoral Acts (which are listed in the conclusion of the paper), to introduce "one-stop shop" system for issuing building permits and to provide the capable local governments with more responsibility in this area.*

**Key words:** *special administrative procedures, ministry in charge of construction, local government, public enterprises*

