



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

**Simpozijum Bespravna stambena izgradnja i njen
odraz na funkcionalni i prostorni razvoj gradova u
Bosni i Hercegovini: 16. i 17. decembar 1971. godine**

Finci, Jahiel

1972

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/items/580fad4d-6e49-4223-b461-4ddd89fdcb92>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

POSEBNA IZDANJA

KNJIGA XX

ODJELJENJE TEHNIČKIH NAUKA

KNJIGA 4.

SIMPOZIJUM

BESPRAVNA STAMBENA IZGRADNJA I NJEN ODRAZ NA FUNKCIONALNI I PROSTORNI RAZVOJ GRADOVA U BOSNI I HERCEGOVINI

16. i 17. decembra 1971. godine



Urednik
JAHIEL FINCI,
redovni član Akademije nauka i umjetnosti
Bosne i Hercegovine

SARAJEVO

1972

MUSTAFA KAMARIĆ

PRAVNI ASPEKTI BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE

Savremeni pravni poredak svake zemlje zahtijeva dobro uređen pravni sistem, u kome su razne oblasti kompletno i neprotivrječno regulisane, naročito one oblasti koje su od bitnog značaja za razvoj uslova boljeg društvenog života. Jedna od takvih oblasti za koje je socijalističko, i ne samo socijalističko, društvo posebno zainteresovano je svakako izgradnja objekata, među koje spada i stambena izgradnja, koja je od prvorazrednog značaja za čovjekov standard. Stoga u pravnom sistemu Jugoslavije normiranje pitanja građenja je, sasvim razumljivo, zauzelo posebno mjesto i kao takvo je našlo svoja rješenja u nizu propisa: u nizu saveznih i republičkih zakona, uredaba, pravilnika i opštinskih odluka. Pri tom treba naglasiti da je jedna od osnovnih karakteristika u oblasti građenja proces stalne decentralizacije normative funkcije. Taj proces u rasporedu normative nadležnosti, ukoliko je u pitanju odnos federacije i republika, dobio je svoje vrlo izrazito novo rješenje u amandmanima na savezni Ustav iz 1963. godine.

Prvi normativni akt federacije u kome je zakonskom snagom regulisano pitanje izgradnje jeste Uredba o građenju (*»Službeni list FNRJ«, broj 32/58*). Poslije ukidanja ustavnog ovlašćenja prema kome vlada, odnosno Izvršno vijeće može na osnovu zakonskog ovlašćenja donositi uredbe sa zakonskom snagom, donesen je Osnovni zakon o izgradnji investicionih objekata (*»Službeni list SFRJ«, br. 52/1966*), kojim je potpuniye, iako u vidu osnovnih normi, uređena izgradnja i rekonstrukcija investicionih objekata za čitavu zemlju.

Sam Osnovni zakon o izgradnji investicionih objekata zahtijevao je po ustavnoj koncepciji o raspodjeli nadležnosti da republike donesu svoje dopunske zakone kako bi čitava oblast izgradnje bila dokraja, odnosno u većoj mjeri kompletirana. Pri tom je ipak izgradnja objekata građana i građanskih pravnih lica izuzeta ispod primjene odredaba Osnovnog zakona o izgradnji investicionih objekata. U ovom zakonu je rečeno da se izgradnja objekata građana i građanskih pravnih lica uređuje propisom o izgradnji takvih objekata koji donosi opštinska skupština, ako republičkim zakonom o izgradnji investicionih objekata, kao dopunskim, nije drukčije određeno (član 8. st. 2 Osnovnog zakona). Već tim propisom je, kako se vidi, omogućena daljnja decentralizacija nor-

mativne funkcije u oblasti građenja uslovno, zavisno od volje republičkog zakonodavca, koji ovo normiranje može pridržati za sebe. Republički Zakon o izgradnji investicionih objekata u oblasti privrede i društvenog standarda i u komunalnoj djelatnosti (»Službeni list NRBiH«, br. 45/1962) reguliše dopunski ovu zakonodavnu oblast, obuhvatajući pri tom i izgradnju stambenih zgrada za potrebe Jugoslovenske armije izvan vojnog okruga, kao i komunalne objekte koji su funkcionalno povezani sa tim stambenim zgradama, ukoliko to nije regulisano drugim propisima. Izričito se, međutim, utvrđuje da se njegove odredbe ne odnose na izgradnju objekata građana i građanskih pravnih lica (član 2. st. 2. pomenutog Zakona). Ali se, s druge strane, izgradnja stambenih i gospodarskih objekata u selu rezerviše za republički zakon (član 2, st. 2 istog Zakona). Prema tome, republički zakonodavac je djelimično iskoristio mogućnost da za sebe rezerviše normiranje pitanja izgradnje objekata građana i građanskih pravnih lica samo ukoliko se radi o izgradnji u selu (»Službeni list NRBiH«, br. 48/1962), dok je regulisanje izgradnje objekata građana i građanskih pravnih lica u selu, što znači ne samo stambenih već i drugih objekata, prepušteno opštinskim skupštinama. Koristeći se međutim, ovlašćenjima iz člana 89. stav 1 Osnovnog zakona o izgradnji investicionih objekata, savezni sekretar za industriju donio je Pravilnik o minimalnim tehničkim uslovima za izgradnju stanova, čija je primjena obavezna i u pogledu izgradnje objekata građana i građanskih pravnih lica, dakle i za izgradnju onih stambenih objekata čiju izgradnju normira skupština opštine. Ali, upravo u ovom pogledu sam Pravilnik postavlja ograničenje svoje primjene. Minimalni tehnički uslovi propisani Pravilnikom primjenjuju se, naime, samo na izgradnju stanova u užim građevinskim rejonima gradova i naselja gradskog karaktera (član 1. Pravilnika). Pri tom dolazi u obzir izgradnja stanova i na komunalno opremljenom zemljištu van užih građevinskih rejona gradova i naselja gradskog karaktera koje je u smislu Osnovnog zakona o doprinosu za korišćenje gradskog zemljišta odlukom opštinske skupštine određeno da se smatra gradskim zemljištem. Ali, minimalni tehnički uslovi propisani Pravilnikom ne primjenjuju se na izgradnju stambenih zgrada za privremeni boravak (vikend-kuće i sl.) što se izgrađuju na dijelovima zemljišta u užim odnosno i širim građevinskim rejonima gradova i naselja gradskog karaktera koji su urbanističkim planom, odnosno aktom koji zamjenjuje urbanistički plan predviđeni za izgradnju takvih zgrada. Pravilnik, međutim, dopušta da opštinska skupština može učiniti obaveznim primjenu minimalnih tehničkih uslova propisanih Pravilnikom i na izgradnju ovih zgrada, odnosno opštinska skupština može sama popisati takve uslove.

U pogledu uslova za izgradnju stambenih objekata od odlučnog su značaja urbanistički planovi, koje obavezno donose naselja gradskog karaktera, a i pojedina naselja koja nisu gradskog karaktera za koja to odrediti opštinska skupština (član 4. st. 1 i 3 Zakona o urbanističkom planu, — »Službeni list SRBiH«, br. 4/1965). Jer, izgradnja i uređenje naselja, kao i uređenje pojedinih područja vrše se na osnovu urbanističkog plana, kojim se reguliše način izgradnje, rekonstrukcija i asanacija naselja i pojedinih područja i usmjerava njihov urbanistički razvitak u

skladu sa perspektivom društveno-ekonomskog razvitka tih naselja i područja (član 1. st. 1. i član 2. pomenutog Zakona). Njime se detaljno utvrđuje program razvitka naselja, odnosno područja, izrađen na osnovu analize razvitka i ocjene mogućnosti i perspektivnog razvoja naselja, odnosno područja (urbanistički program), utvrđuju se osnovni uslovi za izgradnju naselja, odnosno područja (generalni urbanistički plan) s tim što obavezno sadrži i generalno rješenje saobraćajnica, namjenu površina, sistem izgradnje, osnovne elemente nivelacionog plana, šemu komunalnih instalacija, odredbe za primjenu generalnog urbanističkog plana (generalni urbanistički plan) itd.

Za naselja, odnosno područja za koja nije izrađen urbanistički plan opštinske skupštine su dužne da donesu odluke kojim će se do donošenja urbanističkih planova privremeno regulisati izgradnja i uređenje naselja, odnosno područja. Pored propisivanja postupka za donošenje urbanističkog plana i predviđanja odredaba o nadzoru nad sprovođenjem urbanističkih planova, kao i stvaranja o sprovođenju zakona i donošenja bližih odredaba za njegovo izvršenje, u Zakonu o urbanističkom planu se reguliše i obezbjeđenje sprovođenja urbanističkih planova, pri čemu se naročito ističe da se investicioni programi, idejni i glavni projekti ne mogu odobravati niti se odobrenja za građenje mogu izdavati ako namjeravana izgradnja građevinskog objekta ili obavljanje radova nisu u skladu sa urbanističkim planom.

U cilju usmjeravanja izgradnje i razvoja naseljenih mjesta u skladu sa principima savremene izgradnje, kao i u cilju zaštite poljoprivrednih zemljišta za građenje donesen je poseban Zakon o određivanju građevinskih rejonu (»Službeni list NRBiH, br. 30/1961), kojim se određuju način i postupak za određivanje zemljišta na kojima se mogu podizati stambene i privredne zgrade i drugi građevinski objekti (građevinski rejon). Ovim Zakonom, međutim, regulisano je određivanje građevinskih rejonu za ona naseljena mjesta, odnosno područja za koja nije obavezno donošenje urbanističkog plana (član 4, stav 3 Zakona o urbanističkom planu), kao i za zemljišta koja nisu obuhvaćena urbanističkim planom, odnosno odlukom koja ga zamjenjuje, te zemljišta na koja se ne odnose propisi o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti: zaštitne šume, zaštitni turistički predjeli i nacionalni parkovi (član 1 navedenog Zakona).

Odlukom opštinske skupštine o određivanju građevinskog rejonu utvrđuju se naročito granice građevinskog rejonu, mreža i širina putova (ulica), opšti raspored površina namijenjenih za javne potrebe, vrsta i veličina objekata koji se mogu izgraditi, položaj i odnos objekata prema putovima, međusobni odnos pojedinih objekata, položaj i odnos gospodarskih objekata prema putovima i objektima, način snabdijevanja stanovništva vodom za piće i način odvođenja otpadnih voda (sistem kanalizacije, način prečišćavanja i sl., — član 5 Zakona o određivanju građevinskih rejonu).

Ako se uz niz navedenih zakonskih i podzakonskih propisa dodaju i odluke opštinskih skupština o izgradnji objekata građana i građanskih pravnih lica, pod kojima se u prvom redu podrazumijevaju porodične stambene zgrade, može se konstatovati da republički pravni sistem obi-

luje propisima posvećenim stambenoj izgradnji. Prema tome, sam naš pravni sistem ne uslovljava širenje bespravne stambene izgradnje. Naпротив, striktna primjena svih ovih propisa isključila bi bespravnu stambenu izgradnju, pod kojim terminom se mora podrazumijevati ne samo izvođenje objekata bez odobrenja za građenje, već u širem smislu i svako izvođenje koje nije u skladu sa zakonom i zakonitim propisima podzakonskog karaktera. U užem smislu, međutim, kako se općenito misli, pod bespravnom izgradnjom se smatra samo izvođenje, odnosno izgradnja stambenih objekata bez prethodno dobivenog odobrenja za građenje. Jer, građenju stambenog kao i svakog drugog investicionog objekta može se pristupiti tek pošto se od nadležnog organa pribavi odobrenje za građenje. Samo izuzetno, međutim, umjesto odobrenja za građenje može doći u obzir sistem prijave, koja ne zahtijeva izdavanje odobrenja već dopušta građenje na osnovu same prijave za građenje stambenog objekta. Takav je slučaj, na primjer, kada se radi na izvođenju radova na postojećem investicionom objektu kojima se ne vrše izmjene u obimu ili konstruktivnom sistemu građevinskog objekta, odnosno kojima se ne vrše bitne izmjene u konstrukciji, obimu i rasporedu postrojenja i opreme (član 12, st. 1. i 2. republičkog Zakona o izgradnji investicionih objekata u oblasti privrede i društvenog standarda i u komunalnoj djelatnosti). Isto tako, takva mogućnost postoji i ako izuzetno opštinska skupština propiše da se u selu u pojedinim građevinskim rejonima, odnosno njihovim dijelovima koji nemaju perspektivu većeg razvitka i koji nisu u neposrednoj blizini javnih puteva I, II i III reda, željezničkih pruga, aerodroma, velikih vodotoka i naselja gradskog karaktera mogu izgrađivati zgrade bez odobrenja za građenje (član 24 Zakona o izgradnji stambenih i gospodarskih objekata, »Službeni list SRBiH«, br. 48/62).

U navedenim slučajevima se uopšte ne donosi upravni akt, već investitor može pristupiti izvođenju radova neposredno nakon podnošenja prijave opštinskom organu uprave nadležnom za poslove građevinarstva. Ali, treba istaknuti da samo odobrenje za građenje nije upravni akt koji se donosi po slobodnoj ocjeni nadležnog organa za građevinarske poslove. Da bi se svaka sumnja u ovom pravcu otklonila, zamijenjen je raniji termin »dozvola« terminom »odobrenje«. Odobrenje je, prema tome, nesumnjivo vezani a ne diskrecioni upravni akt, koji organ uprave mora ne samo donijeti u propisanom roku i po odredbama upravnog postupka, već mora i udovoljiti traženju investitora ako ispunjava sve zakonske uslove. Stoga nikakvo kruto djelovanje po liniji oportuniteta upravnog organa ne može doći u obzir kao razlog pojavi bespravne izgradnje stambenog objekta. Niko se ne može izgovarati da nije mogao dobiti odobrenje za građenje ako je ispunio sve zakonske uslove i da ga je upravni organ odbio od traženja primjenom diskrecione ocjene. Ako bi čak do toga i došlo, takav akt bi bio nezakonit i morao bi se poništiti po žalbi, odnosno po tužbi u upravnom sporu.

Sa pravnog aspekta osnovni razlog bespravne stambene izgradnje, ovdje ne ulazimo u druge razloge, leži upravo u samom postupku, komplikovanosti i dužini procedure nužne za pribavljanje odobrenja za građenje stambene zgrade. Opšta je konstatacija da se u našim uslovima odobrenje za građenje porodične stambene zgrade dobija u toku vrlo

dugog postupka. Tako npr., prema analizi koja je izvršena u jednoj opštini u SR Hrvatskoj, za dobijanje takvog odobrenja potrebna su ukupno 324 dana. Za to vrijeme treba da se izvrši u postupku 14 raznih operacija. Općenito je konstatovano da je za pribavljanje odobrenja za građenje porodične stambene zgrade potrebno tri mjeseca do jedne godine. Stoga se smatra da je u izvjesnim slučajevima zbog komplikovanog i dugog postupka jednostavnije, i pod rizikom snošenja sankcija, graditi stambenu zgradu bez odobrenja. Prema tome, bitno je u cilju izbjegavanja bespravnog građenja stambenih objekata sprovesti bolju organizaciju i time uprostiti postupak izdavanja odobrenja za građenje stambene zgrade. To će se naročito postići koncentracijom pojedinih radnji u posupku u rukama jednog organa, kao i isključujući do najviše mjere suvišno individualiziranje procesa izdavanja odobrenja i stvarajući u tom cilju u skladu sa zakonskim propisima što bolje generalne uslove kojim će se svaka stranka koristiti u postupku pribavljanja odobrenja za građenje stambene zgrade.

Svi propisi koji se odnose na građenje tretiraju izdavanje odobrenja za građenje kao hitnu stvar. Ali posljedice nepoštovanja tih propisa normiraju se različito. Tako jednom se propisuje da će se ako organ uprave nadležan za poslove građevinarstva ne izda odobrenje u predviđenom roku ili u istom roku investitoru ne vrati prijedlog sa svojim primjedbama, smatrati da je odbio da izda odobrenje (član 23 ukinute Uredbe o građenju, — »Službeni list FNRJ«, br. 32/58). Prema tome, smatra se da je investitor dobio negativan upravni akt. Drugi put propisuje se da će se, ako nadležni organ uprave ne odbije izdavanje odobrenja za građenje u roku od 30 dana od prijema prijave, smatrati da je izdato odobrenje za građenje po podnesenoj prijavi (Zakon o izgradnji stambenih i gospodarskih objekata na selu čl. 23, st. 5, — »Službeni list NRBiH«, br. 48/62).

Treba naglasiti da stranka nije zainteresovana samo da dobije povoljno rješenje upravne stvari, već i naročito da se izdavanje odobrenja po njenom zahtjevu što prije obavi. Svojim ćutanjem organ može da stranci nanese teži udarac nego u slučaju kad dobije negativan upravni akt, protiv koga ona ima mogućnosti da se koristi redovnim pravnim sredstvima: žalbom u upravnom postupku i tužbom za pokretanje upravnog spora. Stoga je pravno regulisanje ćutanja, odnosno inercije uprave od posebnog društvenog interesa za svaki dobro uređeni pravni poredak.

Prvobitno određeni rok za izdavanje odobrenja za građenje, pod kojim se razumije pravo za izvođenje cijelog građevinskog objekta, bio je kratak, svega 15 dana od dana prijema prijedloga investitora, pod uslovom da je taj prijedlog snabdjeven svim nužnim priložima (odobren glavni projekat, rješenje o odobrenju uže lokacije itd.).

U slučaju kad organ nadležan za izdavanje odobrenja za građenje mora prethodno pribaviti mišljenje drugih zainteresovanih organa uprave, u kome slučaju se radi o odobrenju kao kompleksnom upravnom aktu, rok za izdavanje odobrenja računa se od dana kad se to mišljenje pribavi, ali ni u kom slučaju taj rok nije mogao biti duži od dva mjeseca, računajući od dana podnošenja prijedloga za izdavanje odobrenja

za građenje sa urednim dokumentima. Budući da se u ovom slučaju pretpostavlja negativno rješenje zbog ćutanja uprave stranka je mogla da se koristi redovnim pravnim sredstvima: žalbom, odnosno tužbom za pokretanje upravnog spora, u slučaju da nema organa višeg stepena kome bi se mogla izjaviti žalba, odnosno kad je žalba zakonom isključena. Osnovni zakon o izgradnji investicionih objekata, međutim, ne govori više o roku za izdavanje odobrenja za građenje, već samo određuje da je postupak za izdavanje odobrenja za građenje hitan (član 23, stav 2). Ali, i pored ovakve odredbe koja stvarno ne fiksira nikakav rok uz predviđenu raniju sankciju prećutnog donošenja negativnog rješenja, propis ipak nije ostao bez odgovarajuće sankcije. Ta sankcija se nalazi u odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, koji pitanje ćutanja uprave potpuno reguliše na dosta cjelishodan način. Predviđeni su rokovi od jedan i dva mjeseca, ako posebnim propisom nije određen kraći rok, u kojima je nadležni organ dužan donijeti rješenje i uručiti ga stranci, računajući od dana predaje urednog zahtjeva (član 218). Ako nadležni organ protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje u propisanom roku, konkretno odobrenje za građenje stambene zgrade, stranka ima pravo žalbe neposredno organu višeg stepena kao da je njen zahtjev odbijen. Ako organa više stepena nema, može se pokrenuti upravni spor zbog ćutanja administracije. Ista mogućnost postoji za vođenje upravnog spora i u slučaju kad drugostepeni organ u upravnom postupku ne donese rješenje u propisanom roku od dva mjeseca i nakon sedam dana poslije požurenja da stranci dostavi drugostepeno rješenje. Međutim, borba stranke protiv ćutanja uprave, i pored njenog regulisanja, nije ni laka, a često ni dovoljno efikasna. Ovo naročito zbog toga što nema jačih sankcija, odnosno mjera prema upravi u slučaju neopravdanog ćutanja. Ta borba je još neefikasnija i, što je naročito važno, još sporija u postupku vođenja upravnog spora. Priroda upravne stvari koja se odnosi na izdavanje odobrenja za građenje takva je da onemogućava iskorićavanje spora pune jurisdikcije ne samo kad uprava ćuti već i onda kad neće da postupi po primjedbama i pravnom shvatanju u presudi donijetoj u upravnom sporu o zakonitosti. Potrebno bi bilo de lege ferenda zavesti i primjenu finansijske sankcije kako prema upravnom organu, tako i prema licu odgovornom u upravnom postupku. Nije potrebno naglašavati u kolikoj mjeri ćutanje uprave u postupku izdavanja odobrenja za građenje može da usmjeri investitora da se odluči na bespravnu stambenu izgradnju.

Ne može se u principu tvrditi da pravni propisi koji regulišu uslove i proces za izdavanje odobrenja za građenje stambenih objekata sami po sebi predstavljaju ozbiljan razlog za bespravnu izgradnju. Norme koje regulišu tehničke standarde, zdravstvene, komunalne, saobraćajne i druge uslove u vezi sa dobivanjem odobrenja za građenje su neophodne i uslovljene su savremenom urbanizacijom. One nisu specifične ni u načelu teže u jugoslovenskom pravnom sistemu nego u pravnim sistemima drugih zemalja. Izvjesne teškoće, ali ne odlučujućeg karaktera, u vezi s ovim postoje samo utoliko što je dosada pod uslovima decentralizacije normativne funkcije u ovoj oblasti postojalo odsustvo kodifikacije jedin-stvenih propisa u oblasti izgradnje objekata.

Razlog pravne prirode za bespravnu izgradnju ne leži u nedovoljnom ni u neadekvatnom normiranju, već u organizaciji sprovođenja i primjeni propisa i u birokratskom postupku realizovanja materijalnog prava u oblasti stambene izgradnje. Komplikovanost i sporost odvijanja procesa oko dobijanja odobrenja za stambenu gradnju rezultat su, prije svega, nepripremljenih urbanističkih uslova i rejoniziranja, posljedica su inercije uprave i posebno i u vezi s tim suvišnog individualiziranja pojedinog slučaja izdavanja odobrenja, naročito u pogledu izvjesnih uslova koji bi sa više brige, nastojanja i finansijskog angažovanja opština mogli da budu olakšani unaprijed generalno, a ne da se utvrđuju posebno za svaki slučaj davanja odobrenja. Neophodno je i racionalno u cilju izbjegavanja bespravne stambene izgradnje ostvarivati jedinstvo upravnog postupka u rukama organa uprave za građevinarstvo ne samo pribavljanjem raznih saglasnosti drugih organa, već i obezbjeđenjem dokumentacije. U ovom smislu od bitne je važnosti da se donesu urbanistički planovi, odnosno odluke koje ih zamjenjuju, zatim da se u skladu sa urbanističkim planovima, odnosno odlukama opštinskih skupština izvrši uređivanje građevinskog zemljišta namijenjenog za stambenu izgradnju porodičnih stambenih objekata, što znači da se pripreme građevinska zemljišta za izgradnju i da se opreme komunalnim objektima i uređenjima. Neosporno je da su nužna znatna finansijska sredstva, koja teško mogu pribaviti naročito nerazvijene opštine. Investitori bi, međutim, ta sredstva postepeno refundirali opštinama poslije dobivanja odobrenja za građenje.

U svojim odlukama o izgradnji objekata građana i građanskih pravnih lica opštinske skupštine posvećuju određenu pažnju i pitanju bespravne izgradnje, iako u organizacionom pravcu i u postupku rijetko preduzimaju ono što je nužno za njeno otklanjanje, odnosno smanjenje. Propisujući prethodno da se izvođenju objekta ne smije pristupiti bez odobrenja za građenje, odlukom se obično bespravna izgradnja definiše kao svako izvođenje objekta bez izdatog odobrenja za izgradnju. Ovakva definicija bespravne izgradnje je, međutim, nepotpuna ili bolje reći netačna. Jer, bespravnom izgradnjom ne može se tretirati samo izgradnja bez odobrenja za građenje, već je to i izgradnja koja se ne vrši prema tehničkoj dokumentaciji na osnovu koje je izdato odobrenje za građenje, odnosno prema važećim propisima: urbanističkim i regulacionim planovima, standardima, higijensko-tehničkim mjerama i sl. Krajnja najteža sankcija i u jednom i u drugom slučaju može da bude rušenje objekta.

Pitanje je da li odredbe u nekim odlukama ne stimuliraju bespravnu izgradnju. To su odredbe, npr., da organ nadležan za poslove građevinarstva može izuzetno investitoru koji izgrađuje ili je izgradio objekat bez odobrenja odrediti rok u kome ovaj ima da pribavi dokaz od nadležnog organa za urbanizam da je izgradnja objekta u skladu sa važećim tehničkim propisima. Ako investitor u datom roku ne pribavi traženi dokaz, ima se donijeti rješenje o rušenju objekta, a ako pribavi, objekat ostaje iako je bespravno izgrađen. Za ovakvu odredbu je karakteristično, međutim, da, s jedne strane, daje mogućnost arbitrarnog postupanja uprave prema pojedinim investitorima u slučaju bespravnog građenja, a s druge strane, uslovljavanje rušenja rokom dobivanja

dokaza da je izgradnja objekta u skladu sa važećim tehničkim propisima može biti nerealno s obzirom na dug proces takvog utvrđivanja, koji upravo u znatnoj mjeri i dovodi do bespravne izgradnje. Realno bi bilo samo odrediti rok za traženje takvog dokaza, jer njegovo dobivanje je nezavisno od volje investitora, i zavisi samo od volje nadležnog organa. Drugi stimulativan normativni elemenat za bespravnu izgradnju mogla bi se smatrati odredba u odluci opštinske skupštine da se rješenje o rušenju bespravno građenog objekta ne može donijeti ako je od izgradnje objekta protekao rok od godinu dana. Osim toga, i u takvom slučaju daje se mogućnost upravi da arbitrarno postupa tim više što primjena ove pogodnosti za investitora u slučaju bespravnog građenja zavisi od pravilnog, savjesnog i efikasnog vršenja građevinskog inspekcijskog nadzora.

Svi normativni akti (savezni, republički i opštinski) koji regulišu pitanje stambene izgradnje predviđaju i sankcije i mjere protiv bespravne zgradnje. Sankcije i mjere su manje ili više rigorozne i različito formulisane. U Osnovnom zakonu o izgradnji investicionih objekata data su u ovom smislu znatna ovlašćenja organima tehničke inspekcije (član 79), a isto tako u Zakonu je predviđeni i niz sankcija zbog povrede propisa o građenju, posebno odredba za slučaj građenja investicionog objekta prije nego što je dato odobrenje za građenje (član 81—88). Odgovarajuće odredbe o sankcijama nalaze se i u republičkom Zakonu o izgradnji stambenih i gospodarskih objekata na selu (član 28, st. 1, tač. 1), zatim u republičkom Zakonu o urbanističkom planu, kao i u opštinskim odlukama o izgradnji objekata građana i građanskih pravnih lica. Izvršavanje zakona obezbijeđeno je isto tako sankcijama u vidu novčanih kazni i izricanja zaštitnih mjera uklanjanja započetog, odnosno izgrađenog objekta na zemljištu na kojem se ne mogu podizati građevinski objekti (član 15 rep. Zakona o određivanju građevinskih rejonu).

Norme su stroge prema investitorima koji bespravno grade, a organi aktivne uprave i inspekcijski organi, kao organi nadzora, imaju u rukama efikasna pravna sredstva. Ali, analizom stvarnog stanja u domenu bespravne izgradnje može se konstatovati da postoji veliki nesklad između strogih propisa i obima slučajeva bespravne izgradnje, odnosno broja bespravno sagrađenih objekata koji postoje i koji se iskorištavaju uprkos strogosti propisa. Očigledna je tolerantnost u održavanju bespravno stvorenog stanja ako se čak pravosnažna rješenja o rušenju takvih objekata ne izvršavaju. A brojni su slučajevi da uprava baš tu zataja. Često postoje pravosnažni akti koji nemaju stvarnog efekta, jer se ne sprovode prinudna izvršenja. U stvari, postoji iluzija u takvim slučajevima o poštovanju zakonitosti. Čest je slučaj da organi nadzora i ne reaguju na vrijeme, već to čine tek kad je objekat gotov, kad intervencija postaje vrlo delikatna. Tada socijalni, a često i politički momenti djeluju da se traže cjelishodna rješenja nastalih problema u vezi sa izvršenjem umjesto da se sprovođenjem izvršenja primjenjuje zakon. Tako se dešava da uprava djeluje po liniji oportuniteta u slučajevima gdje treba da ostvari zakonitost, a to saznanje stimuliše investitore da radije rizikuju i da grade porodične stambene zgrade bez odobrenja za građenje, nego da to odobrenje pribavljaju pod uslovima necjelishodne organizacije i sporog postupka.

MUSTAFA KAMARIC

LEGAL ASPECTS OF ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION

SUMMARY

The author points out that in a well-organized legal system in any country one area of special interest is that of crucial significance for the development of better social conditions. Such an area of interest for a socialist society, and for many non-socialist societies, is the field of construction in general and housing construction especially, which is of most considerable importance for man's standard of living. Therefore in the legal system of socialist Yugoslavia the establishing of norms for construction is understandably of great concern and has, as such, been dealt with in normative solutions of the law: federal and republic laws, regulations, standards, and local decisions. One of the basic characteristics in the field of construction, however, is the process of constant decentralization of the normative functions. The author shows how the area of construction has been dealt with in Yugoslavia, relating this question to other questions whose manner of regulation and accomplishment are of crucial influence upon the potential for realization of laws construction (regulations on urban planning, protection of points of historical and cultural interest, determination of zoning, nationalization of construction sites, etc.). The legal system of Yugoslavia, and specifically the legal system of the Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina, abounds with regulations concerning housing construction. Thus, the legal system itself is not responsible for the expansion of illegal construction, a problem which is presently in Yugoslavia and in Bosnia and Herzegovina specifically an extremely acute one. To the contrary, a strict application of all of these regulations would have prevented the illegal construction which now threatens the proper development of cities and other communities.

Considering the legal aspect, and ignoring other reasons, the author regards the very approach, complexity, and length of the procedure necessary for obtaining a permit for housing construction as the primary cause of illegal construction. Thus, for example, the process for obtaining a permit for a single-family dwelling requires three months to a year. For this reason, even with the risk of severe penalties, the construction of housing is frequently undertaken without the obtaining of the necessary permit.

The author considers it crucial, in order to eliminate illegal construction of housing, to undertake better organization and thereby simplify the process of issuing permits for such construction. This will be most effectively achieved by placing all the necessary aspects in the hands of a single organization, by eliminating as much as possible excessive individualization of the process of issuing permits, and by creating the best possible general conditions for every person interested in obtaining a permit for housing construction. Furthermore, it is of great importance that urban plans be made and, in accordance with these plans, construction sites intended for housing construction of single-family dwellings

be prepared by introduction of the appropriate communal supplies — water supply, sewage systems, electricity, etc. The investors would eventually refund these expenses to the communal centers after receiving building permits in the given area.

All the normative acts, at the federal, republic, and local level, which regulate the question of housing construction also provide for sanctions and measures against offenders of the law. The norms are rather strict on the investors who build without a permit, so that the enforcers of the law and especially the housing inspection departments have effective legal means in their hands. But analysis of the state of affairs concerning illegal construction can show a great discrepancy between the strict measures called for and the extent of occurrence of illegal construction. The tolerance of the responsible bodies is clear if even the court orders for the demolition of such buildings are not carried out. And there are numerous cases where things go wrong at exactly this stage.

In fact there exists an illusion in such cases about the respect of the law. It is a frequent case that the authorities do not react at all to the beginning of construction but rather wait until the building is completed, when intervention becomes a very delicate matter. Then the social and often the political pressures force a search for hasty solutions to the problems which have arisen, instead of applying the existing laws by carrying out the court order. Thus it happens that the authorities act in the direction of opportunism in cases where the law is supposed to be carried out. Knowledge of this stimulates investors to choose to risk the building of family dwellings without a permit rather than to try to obtain that permit under conditions of poor organization and slow procedures.

