



Broj: I-OP-1-404/13

Dana: 23. avgusta 2013. godine

NOVI SAD

Nakon sprovedenog postupka po predstavi K. J. iz Novog Sada Pokrajinski ombudsman na osnovu člana 33 stav 1 alineja 2 Pokrajinske skupštinske odluke o Pokrajinskom ombudsmanu ("Službeni list AP Vojvodine", br. 23/2002, 5/2004, 16/2005 i 18/2009-promena naziva akta) Gradskoj upravi za urbanizam i stambene poslove grada Novog Sada upućuje sledeće

MIŠLJENJE

I Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove grada Novog Sada učinila je nepravilnost u radu, jer postupajući po zahtevu D. K. iz Novog Sada za naknadno izdavanje građevinske dozvole pod brojem V-351-15094/10 u više navrata po proteku roka za dopunu dokumentacije određenog Zakonom o planiranju i izgradnji nije donela zaključak o odbacivanju zahteva, produžavajući na taj način zakonom određen rok za koji nije predviđena mogućnost produženja, niti je po izjavljenim žalbama postupala u rokovima određenim Zakonom o opštem upravnom postupku.

II Učinjenim nepravilnostima Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove odugovlačila je vođenje postupka po zahtevu D. K. iz Novog Sada u njenu korist, ne vodeći računa o pravima i pravnim interesima podnositeljke predstavke kojoj je priznato svojstvo stranke u predmetnom postupku, čime je došlo do povrede načela zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, efikasnosti i ekonomičnosti opšteg upravnog postupka.

III Utvrđivanje drugačijeg činjeničnog stanja od strane Gradske uprave za urbanizam i stambene poslove nakon sprovedenog postupka po žalbi D. K. izjavljenoj protiv Rešenja broj V-351-15094/10 od 13. jula 2012. godine kojim je po drugi put odbijen njen zahtev, u odnosu na utvrđeno činjenično stanje na osnovu kojeg su doneta prethodna rešenja, po mišljenju Pokrajinskog ombudsmana dovelo je do pravne nesigurnosti svih učesnika predmetnog upravnog postupka, budući da se radi o istoj pravnoj stvari.

IV Kako je Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove u toku predmetnog postupka utvrdila da je prilikom izvođenja radova u cilju izgradnje otvorene terase i njenog pripajanja postojećem stanu broj .. uklonjen deo krovne konstrukcije, što je i sam Pokrajinski ombudsman utvrdio uvidom u Glavni arhitektonsko - građevinski projekat broj E-190/99 i Zapisnik o izvršenom veštačenju broj E-331/11, te kako za izvođenje predmetnih radova nije pribavljena saglasnost svih vlasnika posebnih delova zgrade, koja je potrebna s obzirom na to da je krov zajednički deo zgrade na kome vlasnici posebnih delova zgrade imaju pravo zajedničke nedeljive svojine, a izvedeni radovi prevazilaze radove na redovnom održavanju



zgrade, potrebno je da Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove, nakon stupanja na snagu zakona kojim će se urediti uslovi, postupak i način legalizacije objekata, u što kraćem roku donese rešenje.

V Ovo mišljenje biće objavljeno na internet stranici Pokrajinskog ombudsmana nakon uručenja Gradskoj upravi za urbanizam i stambene poslove grada Novog Sada.

Образложење

Pokrajinskom ombudsmanu predstavkom se obratila K. J. iz Novog Sada u kojoj iznosi pritužbe na rad Gradske uprave za urbanizam i stambene poslove grada Novog Sada i Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine. Podnositeljka predstavke se žali na rad navedene gradske uprave zbog odugovlačenja postupka koji se vodi pred ovim organom po zahtevu D. K. iz Novog Sada za naknadno izdavanje građevinske dozvole zavedenim pod brojem V-351-15094/10. Navodi se da je prvi zahtev za dopunu dokumentacije neophodne za naknadno izdavanje građevinske dozvole gradska uprava dostavila podnositeljki zahteva po proteku četiri meseca od dana podnošenja zahtev, te da su nakon toga upućivani novi zahtevi za dopunu, čime su neosnovano produžavani rokovi za dopunu dokumentacije. U vezi sa pritužbom na rad Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine navodi da je protiv Rešenja Gradske uprave za urbanizam i stambene poslove broj V-351-15094/10 od 16. januara 2013. godine blagovremeno izjavila žalbu, da je ista prosleđena sekretarijatu dana 11. aprila 2013. godine, te da o žalbi nije rešeno do podnošenja predstavke Pokrajinskom ombudsmanu dana 13. juna 2013. godine.

Postupajući po predavci Pokrajinski ombudsman uputio je zahteve Gradskoj upravi za urbanizam i stambene poslove i Pokrajinskom sekretarijatu za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine da se izjasne o navodima predstavke.

U izjašnjenju Gradske uprave za urbanizam i stambene poslove se navodi da je D. K. iz Novog Sada dana 10. marta 2010. godine podnela zahtev za naknadno izdavanje građevinske dozvole za stan broj .. na u Novom Sadu, jer "u stanu postoji razlika između stanja po projektu i faktičkog stanja". Kako uz zahtev nije priložena dokumentacija, podnositeljka zahteva je dopisom od 14. jula 2010. godine o tome obavestena i obavezana da u roku od 60 dana od dana prijema dopisa dostavi traženu dokumentaciju. Navodi se da je razlog zbog kojeg je zahtev za dopunu dokumentacije upućen 14. jula 2010. godine to što je do 11. marta 2010. godine primljeno ukupno 27.293 zahteva za legalizaciju po kojima je ova uprava dužna da postupi. Navodi se da je rešavajući po zahtevu podnositeljke predstavke od 28. februara 2011. godine, uprava dana 7. aprila 2011. godine donela zaključak kojim joj se priznaje svojstvo stranke u predmetnom postupku. Dalje se navodi da je na usmenoj raspravi održanoj dana 9. maja 2011. godine službeno lice pozvalo punomoćnika podnositeljke zahteva da precizira podneti zahtev, jer je isti nejasan, odnosno nerazumljiv, nakon čega je dopisom od 29. avgusta 2011. godine podnositeljka obavezana da u roku od 8 dana od dana prijema dopisa dostavi potrebnu dokumentaciju. U izjašnjenju se ističe da se spisi predmeta broj V-351-15094/10 od 11. aprila 2013. godine nalaze kod Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne



sredine, radi odlučivanja po žalbi podnositeljke predstavke izjavljenoj dana 1. februara 2013. godine protiv Rešenja ove uprave broj V-351-15094/10 od 16. januara 2013. godine.

U izjašnjenju Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine se navodi da je po navedenoj žalbi podnositeljke predstavke doneto Rešenje broj 130-351-97/2013-02 od 12. juna 2013. godine kojim su poništena rešenja Gradske uprave za urbanizam i stambene poslove broj V-351-15094/10 od 16. januara 2013. godine i 13. jula 2012. godine i predmet je vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak. U prilogu je dostavljeno navedeno drugostepeno rešenje.

U daljem toku postupka Pokrajinski ombudsman se ponovo obratio Gradskoj upravi za urbanizam i stambene poslove i tražio da dostavi fotokopiju zapisnika o izvršenom veštačenju broj E-331/11 od aprila 2011. godine. Tražena dokumentacija dostavljena je Pokrajinskom ombudsmanu dana 17. jula 2013. godine.

Nakon obraćanja Pokrajinskog ombudsmena Tehničkoj arhivi Gradske uprave za opšte poslove grada Novog Sada zahtevom da izvrši uvid i fotokopira Glavni arhitektonsko-građevinski projekat broj E-190/99 od decembra 1999. godine za višeporodični stambeni objekat na u Novom Sadu, na parceli broj 10216/2 K.O. Novi Sad I, dobijena je informacija da je traženi projekat dostavljen Gradskoj upravi za urbanizam i stambene poslove.

Postupajući po predstavi Pokrajinski ombudsman uputio je zahtev Gradskoj upravi za urbanizam i stambene poslove da dostavi fotokopiju predmetnog arhitektonsko-građevinskog projekta. Kako je dopisom od 29. jula 2013. godine izvešten da gradska uprava nije u mogućnosti da dostavi fotokopiju tražene dokumentacije iz razloga što ne raspolaže tehničkom opremom adekvatnom za fotokopiranje dokumenata velikih formata, uvid u predmetni arhitektonsko- građevinski projekat izvršen je , dana 8. avgusta 2013. godine u službenim prostorijama gradske uprave. Uvidom je utvrđeno da prema glavnom arhitektonsko-građevinskom projektu površina stana broj .. iznosi 27,80 m². U Zapisniku o izvršenom veštačenju broj E-331/11 od aprila 2011. godine kao predmet legalizacije označena je izgrađena otvorena terasa površine 11,34 m², koja je pripojena postojećem stanu broj .. u potkrovlju.

Poređenjem prikaza osnove krova i krovne konstrukcije iz glavnog arhitektonsko-građevinskog projekta i grafičke dokumentacije iz zapisnika o izvršenom veštačenju utvrđeno je da je prilikom izvođenja radova na izgradnji predmetne terase uklonjen deo krovne fasade, odnosno krovne konstrukcije.

Uvidom u celokupnu priloženu dokumentaciju utvrđeno je sledeće:

- D. K. iz Novog Sada podnela je zahtev za naknadno izdavanje građevinske dozvole za stan broj .. na u Novom Sadu, na parceli broj 10216/2 K.O. Novi Sad I, dana 10. marta 2010. godine;
- Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove uputila je zahtev za dopunu dokumentaciju dana 14. jula 2010. godine koji je podnositeljka zahteva primila dana 20. jula 2010. godine;
- Podnositeljka zahteva je dana 16. septembra 2010. godine gradskoj upravi podnela molbu za produženje roka za dostavljanje dokumentacije;



- podnositeljka predstavke je, kao vlasnik stana broj ..., na šestom spratu višeporodične stambene zgrade u Novom Sadu, na, iznad kojeg se nalazi stan kojem je pripojena terasa koja je predmet legalizacije, dana 28. februara 2011. godine podnela zahtev za priznavanje svojstva stranke u predmetnom postupku;
- Gradska uprava za urbanizam i stambene ponovo je dana 21. marta 2011. godine podnositeljki zahteva uputila dopis kojim je traženo da dopuni dokumentaciju;
- zaključkom od 7. aprila 2011. godine podnositeljki predstavke priznato je svojstvo stranke u predmetnom postupku;
- dopisom gradske uprave od 29. avgusta 2011. godine ponovo je tražena dopuna dokumentacije, koju podnositeljka zahteva nije dostavila;
- kako bi se strankama u postupku pružila mogućnost da se izjasne o činjenicama i okolnostima koje su od značaja za donošenje rešenja održana je usmena rasprava dana 13. oktobra 2011. godine na kojoj je podnositeljki zahteva određen rok od osam dana da precizira zahtev;
- podnesak kojim je preciziran zahtev dostavljen je gradskoj upravi 21. oktobra 2011. godine;
- Rešenjem gradske uprave broj V-351-15094/10 od 16. novembra 2011. godine, koje je potpisala v.d. načelnika T. P., odbijen je zahtev D. K. iz Novog Sada za naknadno izdavanje građevinske dozvole za rekonstrukciju dela krova višeporodične stambene zgrade radi formiranja terase i njenog pripajanja postojećem stanu broj ... u potkrovlju, u Novom Sadu na, na parceli broj 10216/2 K.O. Novi Sad I;
- u obrazloženju navedenog rešenja, na strani četiri, između ostalog, se navodi da podnositeljka zahteva nije priložila dokaz o saglasnosti svih vlasnika stanova i posebnih delova, koja obaveza proizlazi i iz činjenice da je izvođenjem predmetnih radova investitor izvršio uklanjanje dela krovne fasade na višeporodičnom stambenom objektu;
- podnositeljka predstavke izjavila je žalbu protiv ovog rešenja dana 3. decembra 2012. godine;
- Rešenjem Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine broj 130-351-433/2011-02 od 27. marta 2012. godine poništeno je navedeno rešenje gradske uprave i predmet je vraćen prvostepenom organu na ponovni postupak;
- novim Rešenjem broj V-351-15094/10 od 13. jula 2012. godine donetim u ponovnom postupku, koje je potpisala zamenica načelnika J. P., ponovo je odbijen zahtev D. K. iz Novog Sada;
- na strani četiri novog rešenja, između ostalog, se navodi da je otvorena terasa nastala zauzimanjem dela tavanskog prostora i rekonstrukcijom kosog krova, tako što je uklonjen deo krovnog pokrivača čime je izmenjena konstrukcija krova i spoljni izgled objekta;
- protiv navedenog rešenja D. K. je izjavila žalbu dana 9. avgusta 2012. godine;
- Rešenjem broj V-351-15094/10 od 16. januara 2013. godine, koje je potpisao v.d. načelnika B. R., usvojena je žalba D. K. i poništeno je Rešenje gradske uprave broj V-351-15094/10 od 14. jula 2012. godine;
- u obrazloženju rešenja od 16. januara 2013. godine, između ostalog, se navodi da je postupajući organ utvrdio da tavanski prostor pod kosinom uz stan broj ..., u vlasništvu D. K., a koji je pretvoren u predmetnu terasu i pripojen stanu broj ..., predstavlja zajedničku prostoriju koja ne ispunjava propisane uslove za pretvaranje u poseban stan;
- protiv novog rešenja podnositeljka predstavke izjavila je žalbu dana 1. februara 2013. godine;



- žalba podnositeljke predstavke dostavljena je Pokrajinskom sekretarijatu za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine dana 11. aprila 2013. godine;
- odredbe čl. 185 do 200 Zakona o planiranju i izgradnji ("Službeni glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009, 64/2010 – odluka US i 24/2011) prestale su da važe dana 7. juna 2013. godine objavljivanjem Odluke Ustavnog suda kojom se utvrđuje da su navedene odredbe Zakona o planiranju i izgradnji nisu u saglasnosti sa Ustavom u "Službenom glasniku RS", broj 50/2013 od 7. juna 2013. godine.

Prema odredbama člana 194 st. 3 i 4 Zakona o planiranju i izgradnji koji je bio na snazi u vreme podnošenja predmetnog zahteva za legalizaciju i rešavanja po istom bilo je određeno da je nadležni organ dužan, ako uz zahtev nisu podneti svi dokazi propisani ovim zakonom za legalizaciju, da zatraži dopunu dokumentaciju, u roku koji ne može biti duži od 60 dana. Ako u ostavljenom roku podnosilac ne izvrši dopunu dokumentacije, organ uprave će zahtev odbaciti zaključkom.

U članu 6 Zakona o opštem upravnom postupku ("Službeni list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Službeni glasnik RS", broj 30/2010) sadržano je načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa. Stavom 1 navedenog člana propisano je da su pri vođenju postupka i rešavanju u upravnim stvarima organi dužni da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesima. Prema načelu efikasnosti organi koji vode postupak, odnosno rešavaju u upravnim stvarima, dužni su da obezbede uspešno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka, a prema načelu ekonomičnosti postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, ali tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rešenja.

Članom 89 Zakona o opštem upravnom postupku ("Službeni list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i "Službeni glasnik RS", broj 30/2010) propisano je da za preduzimanje pojedinih radnji u postupku mogu biti određeni rokovi. Ako rokovi nisu određeni zakonom ili drugim propisom, određuje ih, s obzirom na okolnosti slučaja, službeno lice koje vodi postupak. Rok koji je odredilo službeno lice koje vodi postupak, kao i rok određen propisima za koji je predviđena mogućnost produženja, može se produžiti na molbu zainteresovanog lica podnesenu pre isteka roka ako postoje opravdani razlozi za produženje.

Članom 226 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku propisano je da ako organ koji je doneo prvostepeno rešenje nađe povodom žalbe da je sprovedeni postupak bio nepotpun, a da je to moglo biti na rešavanje upravne stvari, on može postupak dopuniti saglasno odredbama ovog zakona. Stavom 3 istog člana propisano je da prema rezultatu dopunjenog postupka, organ koji je doneo prvostepeno rešenje može u granicama zahteva stranke upravnu stvar rešiti drukčije i novim rešenjem zameniti rešenje koje se žalbom pobija.

Članom 228 stav 1 navedenog zakona određeno je da kad organ koji je doneo prvostepeno rešenje nađe da je podneta žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlašćenog lica, a nije novim rešenjem zamenio



rešenje koje se žalbom pobija, dužan je, bez odlaganja, a najdocnije u roku od 15 dana od dana prijema žalbe dostaviti žalbu organu nadležnom za rešavanje po žalbi.

Prema Zakonu o održavanju stambenih zgrada ("Službeni glasnik RS", br. 44/95...88/2011) radovi na održavanju stambene zgrade prema prirodi, obimu i dinamici izvođenja jesu: radovi na investicionom održavanju i radovi na tekućem održavanju.

Članom 22 istog zakona propisano je da ako zajednička prostorija ne ispunjava propisane uslove za pretvaranje u poseban stan, skupština zgrade može doneti odluku o pripajanju te prostorije susednom stanu, odnosno poslovnoj prostoriji. Odluka se donosi većinom od ukupnog broja članova skupštine zgrade.

Član 15 stav 1 Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa ("Službeni list SFRJ", br. 6/80 i 36/90, "Službeni list SRJ", broj 29/96 i "Službeni glasnik RS", broj 115/2005-dr. zakon) propisuje da suvlasnici imaju pravo da zajednički upravljaju stvarju, a stav 4 da je za preduzimanje poslova koji prelaze okvir redovnog upravljanja (otuđenje cele stvari, promena namene stvari, idavanje cele stvari u zakup, zasnivanje hipoteke na celoj stvari, zasnivanje stvarnih službenosti, veće popravke i sl.) potrebna saglasnost svih suvlasnika. Članom 19 stav 2 istog zakona propisano je da na zajedničkim delovima zgrade i uređajima u zgradi vlasnici posebnih delova zgrade imaju pravo zajedničke nedeljive svojine.

Imajući u vidu navedeno Pokrajinski ombudsman je po završetku istrage utvrdio da je Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove učinila nepravilnost u radu, jer je protekao neprimereno dug vremenski period (četiri meseca) od podnošenja zahteva D. K. iz Novog Sada za naknadano izdavanje građevinske dozvole do upućivanja zahteva za dopunu dokumentacije od strane gradske uprave. Po proteku roka od 60 dana određenog Zakonom o planiranju i izgradnji za dopunu dokumentacije, gradska uprava nije donela zaključak o odbacivanju zahteva u skladu sa odredbom člana 194 stav 4 navedenog zakona, s obzirom na to da podnositeljka zahteva nije dostavila traženu dokumentaciju, čime je takođe učinila nepravilnost u radu.

Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove učinila je nepravilnost u radu, jer je od podnošenja predmetnog zahteva do donošenja prvog rešenja od 16. novembra 2011. godine kojim se odbija zahtev, u tri navrata tražila dopunu dokumentacije, produžavajući na taj način rok od 60 dana za dopunu dokumentacije, iako se radi o zakonskom roku za koji nije predviđena mogućnost produženja.

Nadalje, Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove učinila je nepravilnost u radu, jer je postupajući po žalbi D. K. izjavljenoj protiv rešenja od 13. jula 2012. godine donela rešenje tek 16. januara 2013. godine, iako je prema odredbi člana 228 stav 1 Zakona o opštem upravnom postupku dužna da žalbu sa spisima predmeta najdocnije u roku od 15 dana od dana prijema dostavi organu nadležnom za rešavanje po istoj. Takođe, žalbu podnositeljke predstavke izjavljenu protiv rešenja od 16. januara 2013. godine gradska uprava prosledila je drugostepenom organu nakon više od dva meseca od dana prijema.

Nakon donošenja dva rešenja kojima se zahtev D. K. odbija, u kojima se u obrazloženjima navodi da je prilikom izvođenja radova na izgradnji predmetne terase uklonjen deo krovne fasade, odnosno krovne



konstrukcije, Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove postupajući po žalbi D. K. izjavljenoj protiv Rešenja broj V-351-15094/10 od 14. jula 2012. godine, kojim je po drugi put odbijen njen zahtev, donela je Rešenje broj V-351-15094/10 od 16. januara 2013. godine i u obrazloženju navodi da je postupajući organ utvrdio da tavanski prostor pod kosinom uz stan broj ..., koji je pretvoren u predmetnu terasu i pripojen ovom stanu, predstavlja zajedničku prostoriju koja ne ispunjava propisane uslove za pretvaranje u poseban stan, što je dovelo do pravne nesigurnosti svih učesnika postupka.

Potrebno je da Gradska uprava za urbanizam i stambene poslove grada Novog Sada u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu zakona kojim će se urediti uslovi, postupak i način legalizacije objekata obavesti Pokrajinskog ombudsmana o preduzetim merama u vezi sa ovim mišljenjem.

Na osnovu svega iznetog Pokrajinski ombudsman je Gradskoj upravi za urbanizam i stambene poslove grada Novog Sada uputio mišljenje kao u izreci.

**ZAMENICA POKRAJINSKOG
OMBUDSMANA**

Eva Vukašinić