

ска библиографија радова из Историје управног права објављена у три последње деценије.

Историја развоја управе као и појединих институција управног права само може допринети упознавању развоја теорије управног права и развоја правне мисли уопште. Иницијатива француског Института за управне науке могла би дати подстрека да се и у нас више посвети пажња историјском развоју управног права јер бољим познавањем искуства прошлости лакше можемо сагледати савремене проблеме и налазити решења која ће одговорати условима и потребама савременог друштва.

Д. Б. Денковић

LE PERMIS DE CONSTRUIRE, ETUDE COMPARATIVE. Institut international des sciences administratives, Bruxelles et Martinus Nishoff, La Haye, 1972, 439 стр.

Данас се свуда у свету посвећује пажња урбанизму. Урбанизам није само предмет пажње у архитектури већ поред осталих одговарајућих дисциплина које проучавају проблеме урбанизма, урбанизам је у многим државама предмет управног права. Тако је, на пример, и у Француској, јер управно право регулише многе односе који се појављују у сваком урбанизованом друштву. Ово интересовање за урбанизам није ново. Још у старом веку постојале су теорије о урбанизму. Античка Грчка већ је посвећивала пажњу урбанизму. Многи филозофи, а посебно Аристотел, Платон и други, указивали су на проблеме урбанизма. И Рим тог времена посвећивао је пажњу урбанизму. Истиче се да је у Риму архитекта Витрувије дао у антици најпознатије дело о урбанизму под насловом *De architectura*. У Риму су постојале посебне службе које су се бавиле проблемима урбанизма и регулисале односе у вези са урбанистичким потребама тога времена. Посебно се истиче да је већ постојало и развијено законодавство о урбанизму које је регулисало и питање дозвола за грабење као и остала питања у вези са урбанизмом све до регулисања поступка за рушење зграда. Стога се, не без разлога, истиче да савремени урбанистички проблеми нису били страни ни грађанима пре две хиљаде година. О развоју урбанизма у старом веку видети изванредно дело које је дао Леон Омо *Léon Homo* под насловом: *Rome impériale et l'urbanisme dans l'antiquité Editions A. Michel, Paris, 1971*.

Кад су проблеми у вези са урбанистичким потребама били већ сложени и у античко време, очигледно је да су данас још сложенији, па је стога Међународни институт за управне науке са много разлога посветио пажњу проучавању система издавања дозвола за грабење у упоредном праву. Овај зборник реферата разматра систем издавања дозвола за грабење у Белгији, Великој Британији, Индији, Ирској, Југославији, Мађарској, Пољској, Португалији, Сједињеним Америчким Државама, Савезној Републици Немачкој, Турској, Француској, Холандији и Шведској.

Општи реферат дао је професор Правног факултета у Лијежу Жак Стасен (Jacques Stassen) који је уједно и генерални директор Међународног института за управне науке. Његов реферат расправља о следећем: претходни поступак и услови за подношење захтева за дозволу грабења; надлежност за издавање дозволе о грабењу; садржај решења о дозволи грабења; последица ћутања администрације поводом поднетог захтева за издавање дозволе о грабењу; рок трајања важности дозволе; правна средства; контрола и санкције и, на крају, закључак. Ова су излагања од посебног значаја јер синтетизовано излажу и указују на решења у упоредном праву.

Проф. Стасен истиче да се на основу националних реферата објављених у овом зборнику може закључити следеће:

1. Да је правно регулисање издавања дозволе за грађење, првобитно контролисало солидност, сигурност и хигијенске услове нових конструкција. Међутим, данас се при издавању дозвола за грађење посвећује пажња, не само рационалном коришћењу земљишта већ се првенствено имају у виду естетске, урбанистичке, економске и друштвене норме. Систем издавања дозвола за грађење прожет је у ствари новим духом јер се полази од концепције да је свака нова конструкција само елемент једне целине која обухвата регулисање ширег уређења земљишта и то не само оцењујући потребе садашњости већ сагледавајући будућност онолико колико је то могуће. Стога се истиче да се сада у неким државама у одређеним министарствима оснивају посебна одељења или се оснивају посебна министарства која имају задатак да се баве проблемима човекове средине и да, поред осталог, издају дозволе за грађење.

2. Проф. Стасен као други закључак истиче да је за добро правно регулисање поступка при издавању дозвола за грађење неопходно одговарајуће планирање рационалног коришћења земљишта и „проспективног“ уређивања земљишта односно имајући у виду будућност. Посебно истиче на план не сме бити крут већ мора имати извесну гипкост која би дозволила овлашћеном органу да измени план, с тим да те не буде арбитрерно решавање управе. До ових измена могло би доћи само под одређеним условима. Проф. Стасен даље истиче да је за успешно планирање неопходно високо квалификовани кадар који би могао да припрема план и планира.

3. У поступку издавања дозволе за грађење води се контрола не само о техници грађења (солидност, сигурност, хигијенски услови) већ и о коришћењу земљишта у склопу читаве средине. Проф. Стасен истиче да се у неким државама издају две дозволе од који је једна техничка дозвола, док друге неке државе имају само једну дозволу за грађење која обухвата све односно врши целокупну контролу у вези са издавањем дозволе. Проф. Стасен указује да све више нестаје систем по коме се при издавању дозволе за грађење цене само технички услови. Оцена техничких услова даје се у виду претходне стручне оцене о подобности за грађење, али проф. Стасен закључује да је за такав систем потребно: а) да постоје довољно прецизна општа правила која регулишу област грађевинарства и урбанизма; б) да постоје стручњаци који могу одговорно дати своје стручно мишљење и в) да управа може обезбедити потребну контролу како за време грађења тако и да ли је извођење радова извршено саобразно претходном стручном мишљењу.

4. Проф. Стасен у закључку истиче да нису сви грађани свесни о потреби правног регулисања у грађевинарству и урбанизму, с обзиром да још увек има, и код појединаца и код локалних органа, извесних отпора и неразумевања, јер има доста оних који сматрају да приватна својина даје носиоцу тог права овлашћење да слободно располаже својом имовином. По себи се разуме да овај екстремни индивидуализам није толико проблем у социјалистичким земљама. Проф. Стасен се залаже да је потребно да и на овом плану управа чини још већи напор, како би, и поред досадашњих успеха на овом пољу, путем конференција, штампе, радија и телевизије, што више информисала јавност о потреби урбанистичког уређења земљишта и грађења под одређеним условима.

5. Проф. Стасен на крају примећује да је правно регулисање издавања дозвола за грађење у непрестаном развоју и да се у многим државама очекују измене у току наредних година. Истиче да је област грађевинарства сложена и да ваља разликовати сложену конструкцију од конструкције стандардизованог типа и једноставних конструкција, те да стога није увек потребна изоставна документација која је за одређене грађење некад сувишна. Проф. Стасен подвлачи да су многи национални реферати истакли да је поступак при издавању дозвола за грађење сувише спор и да режим контроле и санкција често није ефикасан. Некад су контролни органи и сувише попустљиви према прекршиоцима норми у грађевинарству, било што службена лица која врше контролу нису довољно квали-

фикована или што су неке санкције некад исувише благе док су друге драконски строге, тако да они који би морали да их примењују нерадо то чине.

Овај општи реферат као и национални реферати објављени у овом зборнику, могу дати драгоцене податке сваком ко се буде интересовао не само за проблем издавања дозвола за грађење већ и за остале правне проблеме у области грађевинарства, као и за друге проблеме урбанизованог друштва укључујући ту и проблеме заштите човекове средине.

Реферат о систему издавања дозвола за грађење у Југославији документовано са судском праксом савесно и аргументовано изложили су Љубомир Јевтић и Олга Шујица.

Д. Б. Денковић

Фани Милкова: ЗЕМЉИШНА СВОЈИНА У БУГАРСКОЈ У ДЕВЕТНАЕСТОМ ВЕКУ (Фани Г. Милкова, Поземлената собственост в българските земи през XIX век, София, 1970, шп. 259).

Иако се процес распадања феудалног система на територији Бугарске одвијао у складу са основним законима карактеристичним за прелазак из тог система у капитализам, постојале су и одребене специфичности. Развој производних снага и заостравање супротности у односима изазвали су, крајем XVIII и почетком XIX века, распадање отоманских феудалних облика земљишне својине. Истовремено се стварају и две нове форме — директна својина државе на земљишту и чифлик-сахибијски систем, Но, и ове форме су прелазног карактера.

Између 1839. и 1858. године долази до правне регламентације старих али и нових облика земљишне својине. Посебно је значајан Закон о земљишту из 1858, као и закони донети после тога. С погледом на титулара права својине постојала су три главна типа права земљишне својине. Код првог је субјект држава, код другог вакуф, као правно лице, а код трећег, који је истовремено и интегрално право приватне својине на земљиштима типа „милк“, субјекти су физичка и приватноправна лица... Прва два типа се даље гранају на подврсте — „мири“, тј. државна земља коју директно обрађују приватна лица — појединци, као и „метруке“, која обухвата земљишта за заједничко коришћење, и, најзад, „меват“ у који спадају необрађена земљишта.

Непосредна својина државе представљала је основни тип земљишне својине у Отоманској царевини у XIX веку. Њен правни облик изражава се дијалектичким јединством права својине саме државе — „ракаб“ и права поседовања, држања непосредних индивидуалних произвођача — „тасаруф“. Ово јединство чинило је сложени збир правних односа између титулара та два стварна права од којих је ово друго било ограничено и изведено из првог. „Тасаруф“ зато представља установу *sui generis* и садржи у себи како елементе државине, тако и стварноправног располагања и коришћења. То право се може преносити, оно се доказује писаним документом — „тапијом“ и у пракси је често трајало неограничено.

До ове врсте својине долази се на више изворних и деривативних начина, а разлога за укидање статуса „тасаруф“ такође има више — одрицање, одузимање земљишта административним путем због непоштовања правила о коришћењу, затим експропријација итд. Права држаоца била су ограничена у два правца: тражило се изричито административно одобрење за вршење већине овлашћења, а постојале су и одребене обавезе, углавном фискалне, да би се добио статус „тасаруф“ и одговарајућа „тапија“. Путем оваквог правног инструмента заостравана је класна борба услед све веће феудалне експлоатације индивидуалних произвођача који су одбијали извршавање појединих обавеза.