

„трошка“, код родитеља невестиних обештети. Тако је овај објчај, који је деценијама третиран као кривично дело, временом постао обичан цивилни деликт.

У овом раду смо покушали да дамо преглед само неких, по нашој оцени битнијих општих и посебних института кривичног права овог раздобља. Даљи рад би могао да иде у правцу њихове детаљније разраде, као и опсежнијег истраживања судске праксе, чија је ограничена обрада у овом прилогу наметнула и одговарајуће ограничености анализе.

Мр Станко Пихлер

ПРАВНИ КАРАКТЕР РЕШЕЊА О ЛОКАЦИЈИ

Чињеница да било које насеље, село или град није прост збир физичких структура, него заједница људи просторно концентрисаних, указује да се изградња не може препустити стихији. Без организовања простора не може се успешно остваривати материјални, друштвени и културни развој. Путем просторног планирања могу се с једне стране утврдити регионални, просторни, функционални и инфраструктурни услови који већ постоје, а које треба остварити у оптималном смислу, а с друге стране, могу се утврдити рационална и друштвено оправдана решења за локације привредних и непривредних фактора.

Урбанистичко и просторно планирање је друштвено-економска категорија и појава, а истовремени је то и сложен процес са непосредним утицајем на сва кретања у развоју привреде и друштвених активности, као и на процес просторног организовања подручја целе земље, регионалних целина и других насеља. У условима изградње рационалних физиономија привреде, интензивног привређивања, равномерног активирања развојних потенцијала, урбанизација добија све већи значај.

Паралелно са процесом урбанизације развијало се и урбанистичко законодавство. Осједињавајући индивидуалне, заједничке и друштвене потребе и подвргавајући их правним прописима, урбанистичко законодавство је онемогућавало стихијност грађења. Дакле, процес планског оснивања вароши и насеља није могао без ослонца и на законодавство. Тек са првим законским регулацијама, стихијност грађења постепено се претвара у организован програм рада ⁽¹⁾. Иако су данас у области урбанистичког

(1) Урбанистичко законодавство црпи свој значај не само у правном регулацисању, већ има значаја и за урбанистичку културу једног народа. То можемо запазити и на примеру средњовековне Србије. Наиме, стару урбанистичку делатност Србије карактерише упорност да се одбаци наслеђена структура градова и да се створи нова урбана средина. Вароши 18 и 19 века биле су грађене неплански, кривичних уланца. Једини плански документ тог времена може се сматрати план „Београд у Шанцу“ израђен 1867. г. Издавањем „Указом о збијању и упораву села“ од стране Кнеза Милоша 1837. год., као првог законског акта, отпочео је про-

законодавства остварени значајни резултати, може се уочити упоредним прегледом страног законодавства, неразвијеност, и парцијална обрада материје.

Како је институт локације врло сложен процес и појам ми ћемо разматрати само њену правну страну. Али, сигурно је да би комплексно разматрање и овог аспекта захтевало далеко више простора да би се потпуно обрадила сва значајна питања. Због тога, као и из разлога да је ово прво моје шире анализирање овог института, задржаћемо се на питању правни карактер акта о локацији, а у вези тога размотрићемо и она питања која се нужно морају обрадити да би се дао одговор на ово питање.

Институт локације у урбанистичким реализацијама има, условно говорећи, три подручја сва значајна, која је потребно анализирати:

- локација — урбанистички план;
- локација — не постоји урбанистички план ⁽²⁾;
- давање локације за изградњу објеката од посебног друштвеног интереса.

Основа ове наше анализе је: локација као оновни инструмент реализације урбанистичког плана. Дакле, задржавајући се на првом подручју, покушаћемо да дамо одговор на напред већ постављено питање.

Значај овог института сагледавамо пре свега, у следећем:

1) Овим институтом, као основним инструментом којим се план примењује, регулише се с једне стране рационалан распоред привредног и производног потенцијала, а с друге стране појединачне интересе подвргавамо општем интересу у коме се тражи слободнији простор за афирмацију појединих интереса. Добро правно регулисање института локације обезбеђује: рационалну изградњу, сигурност правних субјеката у изградњи, реконструкцији и уређењу, сигурност друштва у урбанистичким реализацијама.

2) Институт локације је веома мало проучаван у правној литератури, иако има велики значај у урбанистичким реализацијама.

Дозвола за локацију

У нашем законодавству

Решење о локацији у нашем законодавству је различито регулисано. Наиме, на основу анализе законских текстова уочава се да је у појединим законима ова материја обрађена, док се у другим само помиње.

Основни Закон о изградњи инвестиционих објеката ⁽³⁾, у члану 19. наводећи шта је инвеститор дужан поднети када тражи одобрење за гра-

цес планског решавања насељавања и грађења. А тиме је истовремено и стварана урбанистичка култура правих и широких улица које се секу под правим углом. Закон о експропријацији приватних непотребних добара за општеномску потребу из 1866. год., је још више учврстио обавезе планске изградње. Према одредбама наведеног Закона: „по одобреном плану имају се вароши и варошице развијати, и мимо тога плана неће се смети куће и друге зграде подизати.“ (Урбанизам у Србији, Б. Максимовић, Грађевинска књига, Бгд. 1962 (стр. 197).

(2) Када не постоји урбанистички план, локација се издаје на основу Одлуке Скупштине општине.

(3) Сл. лист СФРЈ, бр. 20/67

ћење у тачци 2. прописује „потврду надлежног органа да је предвиђена изградња у складу са просторним и урбанистичким планом.”

Закон о урбанистичком плану Социјалистичке републике Босне и Херцеговине ⁽⁴⁾ у делу који се на обезбеђење спровођења урбанистичких планова, питање дозволе за локацију регулисао је на следећи начин: Од дана доношења урбанистичког плана, изградња инвестиционих објеката односно других објеката не може се вршити без претходно припремљеног решења општинског органа управе надлежног за послове урбанизма да је локација у складу са тим актом (чл. 30).” „Ако урбанистички план односно урбанистичка основа нису донети општински орган управе надлежан за послове урбанизма доноси решење о давању локације на основу претходно прибављеног мишљења стручњака (чл. 31)”.

У упутству о елементима које треба да садржи одлука која замењује урбанистички план Социјалистичке Републике Црне Горе ⁽⁵⁾, у делу који се односи на урбанистичко техничка упутства констатује се између осталог да се њиме регулише и поступак и начин издавања локације.

Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању Социјалистичке Републике Хрватске ⁽⁶⁾ истиче: „кад ступи на снагу просторни регионални план или урбанистички план, односно одлуке које их замењују, не могу се одобравати локације и парцелације нити издавати одобрења за изградњу ако предвиђена локација, парцелација или изградња није у складу са плановима односно одлукама (чл. 7).

Закон за регионално и просторно планирање Социјалистичке Републике Македоније ⁽⁷⁾ садржи одредбу да се одобрење за изградњу не може издати ако није дата урбанистичка сагласност на пројект (чл. 5).

Према одредбама Закона о урбанистичком и регионалном планирању Социјалистичке Републике Србије: „по доношењу просторног плана а без његове претходне измене или допуне не могу се одобравати локације и промена граница земљишних парцела, издавати одобрења за изградњу грађевинских објеката или за извођење других радова на подручју за које важи просторни план, ако то није у складу са овим планом. Решења донета супротно одредби претходног става ништава су по одредбама ЗУП-а (чл. 266 тачка 5) (чл. 8)”.

За разлику од законских текстова других република, Закон о урбанистичком планирању Социјалистичке Републике Словеније ⁽⁸⁾ је најпотпуније регулисао област издавања дозволе за локацију. Према одредбама Закона, инвеститор је обавезан да за грађење објекта добије дозволу за локацију. Дозвола за локацију предвиђена је за изградњу друштвених и привредних станбених зграда, као и сељачких које се граде на подручјима за које је израђен урбанистички план. Општинска скупштина може на основу Закона, да пропише да је у месту или насељу, односно у поједи-

(4) Сл. лист СРБиХ, бр. 4/65

(5) Сл. лист СР Црне Горе, 22/66

(6) Народне новине СРХ, бр. 39/65

(7) Службени весник на СРМ, бр. 7/65 и 15/67

(8) Сл. гласник СР Србије, бр. 30/65

(9) Урадни лист СР Словеније, бр. 16/67

ном делу града или насеља предвиђеном за посебне намене потребна је дозвола за локацију, за изградњу и друге подухвате. У Закону су набројани случајеви и када дозвола за локацију није потребна, као и случајеви када ће надлежни општински орган управе за послове урбанизма одбити захтев за локацију.

Карактер акта

О локацији

Да би се остварили и ускладили појединачни, заједнички и друштвени интереси као и потребе у области урбанистичке делатности, неопходно је те интересе и потребе правно одредити. Али, с обзиром на чињеницу да се неки правни прописи не могу непосредно применити, неопходно је донети и одређене правне акте, који утичу дакле на један посредан начин, остваривању утврђених циљева.

Један од најзначајнијих аката у области урбанистичке делатности је решење о локацији које је у суштини примена једног општег правног акта на конкретан случај. Односно, решењем о локацији извршавају се правне норме садржане у Генералном урбанистичком плану једног насељеног места.

У одређивању карактера акта о локацији, урбанистички план има веома значајно место. Наиме, то је стручни документ утврђен као друштвени споразум, односно акт друштва, а истовремено је то и правни документ којим се усмерава просторни развој насељеног места. С обзиром да се урбанистичким планом одређују функционални, економски и естетски услови за изградњу и реконструкцију једног места, а све у циљу правилног формирања једне урбане средине, неопходно је да урбанистички план има снагу нормативног акта.

Дакле, усвајајући овај став, решење о локацији се онда јавља као акт, инструмент, усклађивања изградње станбених, привредних и других објеката са друштвеним циљевима и интересима.

Урбанистички план једног насељеног места сноси Скупштина општине. По усвајању урбанистичког плана, ни једно решење о локацији не може се издати мимо тога плана. Решење о локацији издаје орган управе надлежан за послове урбанизма. Међутим, Скупштина општине може одлуком пренети јавна овлашћења у вези вршења управних послова и на стручну организацију⁽¹⁰⁾. Решење о локацији издаје се само на захтев странке, а странка може бити свако заинтересовано лице, физичко или правно, које намерава да на одређеном месту предузима радње којима се на земљишту врше промене трајног карактера. Тим решењем одлучује се неком конкретном случају, односно њиме се заснива одређен правни однос.

(10) Скупштина општине Н. Сад је на основу Одлуке о давању Урбанистичком заводу Нови Сад овлашћења за доношење аката у управном поступку, пренела вршење управних послова на Урбанистички завод.

Да бисмо одредили карактер овог акта, и то шире, мора се одговорити на неколико питања.

I. Да ли орган управе надлежан за послове урбанизма, односно стручна организација која има јавна овлашћења, доноси решење о локацији иступа као власт.

Овде је потребно одговорити: 1) да је у питању ауторитативно иступање или се 2) решењем о локацији само потврђује постојање неких чињеница или правних односа.

Прихватајући прво становиште, изнећемо следеће аргументе:

а) решење о локацији је акт управне власти, јер га може донети само управни орган, односно стручна организација вршећи јавна овлашћења у конкретној управној ствари;

б) управни орган га доноси ауторитативно. Наиме, решење о локацији је једностран акт, јер само управни орган, тј. стручна организација одлучује о садржини тог акта, и ту садржину намеће заинтересованој странци некада и против њене воље;

Уколико би се прихватило друго становиште, значило би да се овим решењем не заснивају а и не утврђују на ауторитативан начин правни односи. Таквим решењем се само потврђује постојање правних односа. Њиме се претпоставља истинитост онога што се потврђује, а уколико законом није другачије одређено, може се и побијати. Значи, да би схваћено на овај начин решење о локацији имало карактер уверења. Такво решење не би могло постати ни правоснажно, нити би се могли улагати правни лекови.

II. Шта се регулише решењем о локацији.

Решењем о локацији се регулише један конкретан случај. Његова садржина је: појединачна, конкретна заповест, која се односи на једно лице, али може се односити и на више лица. Битно је да се или одобрава или забрањује одређена радња.

III. Да ли је решење о локацији правни акт, што значи да ли се, с једне стране доноси на основу утврђених правних прописа, а с друге стране, да ли производи правне последице.

а) У доношењу решења о локацији орган управе или стручна организација која врши јавна овлашћења везана је правним прописом, Генералним урбанистичким планом као и другим законским текстовима које примењује у поступку доношења решења. Разлози који упућују да је то правно везани акт су следећи: решење о локацији ће бити одбијено ако захтев странке није у сагласности са Генералним урбанистичким планом, а то значи да надлежан орган не може мимо општег правног акта одлучивати о издавању решења о локацији, решење о локацији се издаје на одређено време, годину дана. После тога, односно истеком рока странка губи право која је стекла добијањем решења о локацији.

б) Правни ефект решења о локацији манифестује се у праву да се на одређеном земљишту могу предузимати одређене радње. Дакле, решењем о локацији се ствара одређен правни однос. Наиме, странка која је добила решење о локацији стекла је право да на одређеном земљишном простору врши одређене промене, али уз обавезу да то буде у складу са добијеним решењем о локацији.

Узимајући у обзир наведене карактеристике решења о локацији, а то су:

- ауторитативност
- конкретност
- правни ефект

можемо закључити да орган управе надлежан за послове урбанизма односно стручна организација која врши јавна овлашћења, доносећи решење о локацији ауторитативно одлучује о конкретној управној ствари изазивајући непосредно правно дејство у правима и обавезама физичких и правних лица. Према томе, решење о локацији има све битне елементе управног акта. За решење о локацији важи поступак доношења, правног деловања, правоснажност као и за управни акт.

У прилог схватања да решење о локацији има карактер управног акта, служи и пракса Урбанистичког завода у Новом Саду.

На основу Одлуке о Генералном урбанистичком плану града Новог Сада ⁽¹¹⁾ у члану 1. ставу 1. констатује се: „Град Нови Сад са Петроварадином и Сремском Каменицом изграђује се и уређује у складу са Генералним урбанистичким планом“. Одлука о спровођењу Генералног урбанистичког плана града Новог Сада ⁽¹²⁾ у члану 6. став. садржи: „Пројектовање и изградња грађевинских објеката мора бити у складу са Генералним урбанистичким планом...“, а члан 22. даје следећа овлашћења Урбанистичком заводу: „Овлашћује се Савет за урбанизам да може својим Упутством прописати техничке нормативе за изградњу свих објеката у складу са условима утврђеним Генералним урбанистичким планом, као и поступак издавања урбанистичке сагласности и решења о одобравању локације.“

Решење о локацији Урбанистички завод доноси на основу Одлуке о давању овлашћења Урбанистичком заводу Нови Сад за доношење решења, тј. аката у управном поступку. У члану 1. наведене Одлуке се констатује ⁽¹³⁾: „Овлашћује се Урбанистички завод Нови Сад да доноси решења у управном поступку:

1) о урбанистичким условима прописаним за изградњу инвестиционих објеката (решење о одобрењу локације) на основу чл. 15. Основног закона о изградњи инвестиционих објеката;

2) о одобрењу локације за изградњу објеката грађана и грађанских лица на основу чл. 8. става 1. Одлуке Скупштине општине Нови Сад о изградњи објеката грађана и грађанских лица.“

Из напред цитираних прописа, да се закључити да се решење о локацији доноси у управном поступку примењујући одредбу ЗУП-а. Дакле, једино орган управе може донети ово решење. У овом конкретном случају то право је пренето на стручну организацију. Решење има све елементе решења донетог у управном поступку. Странка има право, уколико је незадовољна другостепеним решењем, да покрене управни спор, у смислу члана 5. Закона о управним споровима.

(11) Сл. лист Среза Нови Сад, бр. 26/63

(12) Сл. лист Среза Нови Сад, бр. 26/63

(13) Службени лист Скупштине општине Нови Сад, бр. 6/68

Да ли је решење о локацији правни основ
за стицање права на коришћење земљишта

Питање да ли је решење о локацији правни основ за стицање права на коришћење земљишта, убраја се у групу питања везаних за локацију као управни акт, које садржи једну специфичну карактеристику. Односно ово питање је најнепосредније везано за правоснажност управних аката, тј. дозволе за локацију као управног акта.

Правоснажно донет управни акт производи одређене последње, како на страни заинтересованих лица тако и на страни трећих лица. Дозвола за локацију међутим, непосредно обавезује само субјекте права по чијем захтеву је донета, а у односу на трећа лица не производи директне последице.

Према одредби Правилника СР Босне и Херцеговине (14): „решење о локацији не производи никакве правне последице у погледу права на коришћење земљишта за грађење (чл. 34). „Прибављање решења о локацији и истицање права на коришћење земљишта су два независна поступка. У томе су могуће две ситуације:

а) носилац права на грађевинско земљиште и инвеститор који је заинтересован да предузме изградњу је једно лице,

б) инвеститор није носилац права на коришћење земљишта.

У првом случају када се у једном лицу стичу и носилац права на коришћење земљишта и инвеститор, покреће се редован поступак за прибављање решења о локацији. Међутим, у другом случају када је на једној страни инвеститор који жели локацију на одређеном земљишту, чији он није носилац права на коришћење, мора претходно добити у закуп одређено земљиште. Након тога покреће поступак за издавање решења о локацији. Издавањем решења о локацији то лице није стекло нити може и право на коришћење земљишта.

Нејасно одређивање правне природе решења о локацији у теорији пре свега, је последица још неразвијеног урбанистичког права, које оправданост свог постојања садашњим брзим развојем друштва све више потврђује. Ситуација је у пракси нешто боља. Наиме, пракса је у протеклом периоду изградила своје ставове и схватања у односу на нека питања у вези урбанистичких реализација. Иако су још недовољно јасни и недоведени до краја, значајни су као основа у даљој разради, као и за формирање нових ставова.

У истраживању карактера решења о локацији, односно да ли је то управни акт или није, до одговора смо дошли на већ исказан начин. Али, можемо додати јој једну значајну чињеницу у прилог претходном тврђењу, полазећи од следећег:

— да би се једна правна ствар решавала у управном поступку, потребно је да је то правна ствар;

(14) Правилник о елементима које треба да садржи одлука општинског народног одбора која замењује урбанистички план, Службени лист СРБХ, бр. 35/61.

— решавање правне ствари која има обележје управне ствари, у надлежности је органа државне управе или радне (стручне) организације која има јавно овлашћење за решавање управне ствари.

Дакле, питање је да ли се у случају решења о локацији ради о таквој правној ствари која је по свом карактеру управна ствар? Појединац или правна лица која по сопственом схватању испуњавају услове садржане у прописима материјалног карактера, ради признавања одређеног права обратиће се одговарајућем надлежном органу управе са захтевом да му се та права признају. На тај начин, пред надлежан органе управе или стручну организацију која има јавно овлашћење постављају конкретну управну ствар, коју је орган или стручна организација дужан да реши.

Под решавањем у процесном смислу се подразумевају оне радње које претходе доношењу решења. Надлежан орган у вези сваке управне ствари води поступак да би утврдио, да ли у конкретном случају, постоје услови које је поставио материјални пропис за признавање права које странка тражи или за одређивање обавезе. Кад надлежни орган утврди да законом прописани услови постоје, односно не постоје, орган ће управну ствар решити на позитиван или негативан начин. Ту управну ствар надлежан орган управе решава сам, без споразумевања са странком, што значи ауторитативно, применом власти, уз непосредну примену закона, који га истовремено овлашћује али и обавезује. Акти који се доносе на овакав начин су акти власти са свим обележјима управних аката у смислу Закона о управним споровима.

С обзиром да се све ово може применити и на решење о локацији, можемо констатовати да у случају доношења решења о локацији, орган управе надлежан за послове урбанизма, тј. стручна организација која има јавна овлашћења у поводу управне ствари решава о правима појединца или правних лица и у том својству доноси акт, који има све елементе управног акта. Дакле, појединци се морају покоравати објективним правним прописима. Доношењем решења о локацији заинтересованој странци се ставља до знања да ли је стекла неко право, односно какво право стиче.

Мирјана Томић

УТИЦАЈ АЛКОХОЛИЗМА ОЦА НА ЈАВЉАЊЕ ПОРЕМЕЋАЈА КОД ДЕЦЕ

Последице хроничног алкохолизма алкохолизма на психосоцијални развој деце недовољно су проучаване. Пошто, дете није непосредно укључено у терапију, а због објективних тешкоћа (често ни посредно, многи почетни облици поремећаја који би се тек пажљивим клиничким испитивањем могли регистровати, остају ван домашаја практичног интересовања психијатара, психолога, социјалних радника и других. Изразита пластичност дечјег понашања, као и методолошке тешкоће које се услед тога јављају приликом испитивања дечије личности, а које су условљене и недовољним теоријским знањима, значајно умањују прогностичку вредност раних поремећаја код деце. Проблем се компликује сложеним и бројним