

SOFIJA NIKOLIĆ

LEGALIZACIJA BESPRAVNO IZGRAĐENIH OBJEKATA U SRBIJI

U V O D

Srbija se decenijama suočava sa sve većim brojem bespravno izgrađenih objekata. Taj trend je prisutan i nakon donošenja više zakona koji su bili usmereni na tzv. legalizaciju i sprečavanje dalje bespravne gradnje. Prema procenama stručnjaka, u Srbiji danas postoji oko oko milion i petstotina hiljada nelegalno izgrađenih objekata. Slična situacija je i u zemljama koje su nekada bile u sastavu SFR Jugoslavije¹. U njima je takođe doneto više zakona koji se odnose na pitanje legalizacije, ali je broj bespravno izgrađenih objekata i dalje velik. I druge evropske države se suočavaju sa istim problemima. Oni su posebo izraženi u Italiji,²

Sofija Nikolić, doktorand Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.

¹ Za Hrvatsku vid. Bosiljka Britvić Vetma, *Ozakonjenje bespravno sagrađenih zgrada*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 34, br. 1/2013, str. 115-138. Za Crnu Goru i Makedoniju, vid. Chrysi Potsiou, *Study on Illegally Built Objects and Illegal Development in Montenegro*, 2012, <http://www.kartverket.no/globalassets/om-kartverket/centre-for-property-rights/final-report-chryssy.pdf>, 04.07.2016. Za ostale države vid. *Challenges of regularization of informal settlements in South East Europe*, Overview of the relevant urban planning and legalization laws and practice, NALAS, 2011, <http://www.pur.rs/materials/publication/403%20Challenges%20of%20Regularisation%20ENGKekn.pdf>, 01.07.2016.

² O bespravnoj gradnji i pitanju legalizacije u Italiji vid. Ramacci Luca, *I reati edilizi, Disciplina, sanzioni e casistica*, Giuffrè Editore, S.p.A. Milano, 2012; Moroni Andrea, *I reati edilizi e le sentenze assolutorie. Con 124 quesiti risolti*, Maggioli S.p.A., Santarcangelo di Romagna, 2012, 15-65; Centofanti Nicola, Centofanti Paolo, *L'abusivismo edilizio. Sanzioni amministrative e penali*,

Grčkoj,³ Španiji i Portugaliji. U tim zemljama se takođe radi na legalizaciji bespravno izgrađenih objekata.⁴

Bespravna gradnja, njeni uzroci i posledice

Bespravna gradnja podrazumeva izgradnju, rekonstrukciju ili dogradnju objekata bez prethodno pribavljene građevinske dozvole/odobrenja za izgradnju kao i slučajeve odstupanja od dozvole prilikom izvođenja takvih radova. Nelegalnim objektima se smatraju i oni koji se koriste bez upotrebne dozvole. Proces legalizacije omogućuje naknadno izdavanje građevinske i upotrebne dozvole za navedene objekte, odnosno po terminologiji zakona koji trenutno važi u Republici Srbiji, dolazi do ozakonjenja bespravno izgrađenih objekata.

Uzroci koji su doveli do velikog broja nelegalno izgrađenih objekata su raznovrsni. U ovom kontekstu, navešćemo samo neke od njih koji su, čini se, najviše doprineli nastanku aktuelnih problema.

Potreba za brzim rešavanjem stambenih pitanja uz manjak finansijskih sredstava dovela je do građenja porodičnih kuća bez pribavljanja odgovarajućih dozvola za gradnju kao i izgradnje na zemljištu koje urbanističkim planovima nije bilo određeno kao građevinsko. Takav trend je naročito bio izražen tokom devedesetih godina XX veka kada je došlo do naseljavanja velikog broja ljudi iz ratom zahvaćenih područja. Za pribavljanje građevinske dozvole bilo je potrebno priložiti odgovarajuću (obimnu) dokumentaciju i platiti takse, što je ako se uzme u obzir visina naknade za uređenje građevinskog zemljišta predstavljalo znatan izdatak.⁵ Osim toga, za dobijanje građevinske dozvole je trebalo čekati i do godinu

Giuffrè Editore, S.p.A. Milano, 2015; Francesco Longobucco, *Circolazione di immobili abusivi e giusto rimedio civile*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, Anno LVIII, Fasc. 5, Giuffrè Editore, S.p.A. Milano, 2015, 243-249.

³ O bespravnoj gradnji i legalizaciji u Grčkoj, vid. *Comparative Thoughts on German and Hellenic Urban Planning and Property Registration*, http://library.tee.gr/digital/m2267/m2267_mueller.pdf 03.07.2016.

⁴ Više o bespravnoj gradnji i legalizaciji vid. Christopher Edgar (Ed), *Self-made cities, In Search of Sustainable Solutions for Informal Settlements in the United Nations Economic Commission for Europe Region*, New York, Geneva, 2009, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/publications/oes/SelfMadeCities.pdf>, 01.07.2016.

⁵ Više o naknadi za uređenje građevinskog zemljišta vid. Boško Mijatović, Boris Begović, Marko paunović, *Reforma naknade za uređenje građevinskog zemljišta*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2007, http://www.clds.rs/newsite/aktivnosti_završeni_projekti_naknada-gr-zemljiste.html, 05.04.2016.

dana.⁶ Komplikovanost procedure i sporost u postupcima izdavanja građevinske dozvole značajno su doprineli povećanju broja nelegalnih objekata. Sagledavajući uzroke iz ugla nadležnih organa, odnosno njihovog uticaja na problem bespravne gradnje, pored navedenog možemo dodati i pitanje nepostojanje planskih dokumenata za pojedina područja iako su oni neophodni za izdavanje građevinske dozvole. Inspekcijски organi i njihov rad predstavljaju jedan od ključnih faktora u suzbijanju bespravne gradnje. Iamjući u vidu trenutani broj nelegalnih objekata i njihov stalni porast, može se zaključiti da kontrola nije sprovedena na odgovarajući način i u odgovarajućem obimu. Sve navedeno neopravdava odluku velikog broja lica da objekte grade bez prethodnog pribavljanja građevinske dozvole.

Pojavu nelegalne gradnje ne treba vezivati samo za građane i njihovo nepoštovanje propisa, jer su i sami državni organi postupali na sličan način. Postoji veliki broj objekata u vlasništvu države koji su izgrađeni bez građevinske dozvole ili se koriste bez upotrebne dozvole.⁷

Bespravna gradnja stvara mnogobrojne probleme. Građenje objekata suprotno urbanističkim planovima dovodi do stvaranja neuređenih naselja kojima nedostaje osnovna infrastruktura, koju je kasnije teško izgraditi jer često dolazi do uzurpacije površina koja su za to namenjene. Ukoliko se radi o već uređenom naselju, zabranjeno je priknjučivanje nelegalnih objekata na elektroenergetsku, gasovodnu, telekomunikacionu mrežu, mrežu daljinskog grejanja, vodovod i kanalizaciju.⁸ Pored navedenog postoje i mnogi drugi problemi koji utiču na svakodnevni život građana. Nelegalno izgrađeni objekti dovode do različitih imovinskoopravnih problema, naročito u oblasti prometa nepokretnosti.

Legalizacija bespravne gradnje u Srbiji

U Srbiji je do danas doneto šest zakona kojima je uređeno pitanje legalizacije.

⁶ O procedurama dobijanja građevinske dozvole u državama Evropske unije, vid. João Branco Pedro, Frits Meijer, Henk Visscher, *Comparison of building permit procedures in European Union countries*, COBRA 2011 – RICS Construction and Property Conference University of Salford, https://www.academia.edu/4073321/Comparison_of_building_permit_procedures_in_European_Union_countries_paper_, 04.06.2016.

⁷ Vid. Milanka Belić, *Naknadno izdavanje građevinske dozvole za objekte izgrađene iz sredstava budžeta Republike Srbije i prihoda drugih korisnika sredstava državne svojine*, Bilten Republičkog javnog pravobranilaštva, br. 2/2011, Beograd, 2011, 30-38.

⁸ Zakon o planiranju i izgradnji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014 i 145/2014), čl. 160; Krivični zakonik, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 i 108/2014, čl. 219b.

Zakon o posebnim uslovima za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole za određene objekte. – Prvi zakon koji se odnosio samo na pitanje legalizacije bespravno izgrađenih objekata je Zakon o posebnim uslovima za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole za određene objekte, donet 1997. godine.⁹ Njime je bila regulisana legalizacija objekata koji su izgrađeni ili rekonstruisani bez građevinske dozvole¹⁰ do 4. novembra 1995. godine.¹¹ Za naknadno dobijanje građevinske dozvole bilo je potrebno da se navedeni objekti mogu uskladiti sa urbanističkim i građevinskim uslovima.¹² Ukoliko to nije bilo moguće ili urbanistički plan nije bio donet, usledilo bi izdavanje privremene građevinske dozvole, pod uslovom da je objekat ispunjavao odgovarajuće zahteve u vezi sa stabilnošću, bezbednošću i higijensko-sanitarnom zaštitom.¹³

Popis i geodetsko snimanje bespravno izgrađenih objekata i onih koji su u izgradnji, bio je u nadležnosti opštinske, odnosno gradske uprave. Osnovni dokumenti koje je bilo neophodno priložiti uz zahtev za legalizaciju su: tehnička dokumentacija stvarnog stanja izgrađenog objekta, dokaz o pravu svojine ili korišćenja građevinskog zemljišta¹⁴, odnosno rekonstruisanog objekta, i dokaz o uređivanju međusobnih odnosa sa organizacijom koja uređuje građevinsko zemljište.¹⁵ Tehnička dokumentacija koju je bilo potrebno priložiti za dobijanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole prema zakonu o legalizaciji bila je manjeg obima u odnosu na dokumentaciju za pribavljanje dozvola po redovnoj proceduri na osnovu

⁹ Zakon o posebnim uslovima za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole za određene objekte (dalje: Zakon o posebnim uslovima), Službeni glasnik Republike Srbije, br. 16/97.

¹⁰ Zakonom je bilo regulisano i izdavanje upotrebne dozvole za objekte koji su bili izgrađeni na osnovu građevinske dozvole, ali su neznatno odstupali od dozvoljene spratnosti i gabarita.

¹¹ Datum stupanja na snagu Zakona o izgradnji objekata, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 44/95. Članom 60 Zakona o izgradnji objekata bilo je predviđeno da opštinska, odnosno gradska uprava u roku od 3 godine od stupanja na snagu navedenog zakona izvrši popis objekata koji nemaju građevinsku, odnosno upotrebnu dozvolu i da najkasnije u roku od 5 godina nakon proteka roka za popis preduzme mere za pokretanje postupaka za naknadno dobijanje dozvola, odnosno rušenje ukoliko nije bilo moguće dobiti odgovarajuću dozvolu. (Nakon donošenja Zakona o posebnim uslovima navedeni član je prestao da važi.)

¹² Zakon o posebnim uslovima, čl. 2.

¹³ Zakon o posebnim uslovima, čl. 3. Do privođenja zemljišta planiranoj nameni, odnosno donošenja urbanističkog plana, objekat je mogao biti korišćen na osnovu privremene građevinske dozvole. Na osnovu nje je moglo biti izvršeno priključivanje na vodovod, kanalizaciju i druge infrastrukture uz plaćanje naknade.

¹⁴ U čl. 9 Zakona o posebnim uslovima bilo je navedeno šta se smatra kao dokaz o pravu svojine, odnosno korišćenja zemljišta.

¹⁵ Navedeni dokumenti su, uz manja odstupanja, bili neophodni za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata i prema kasnije donetim zakonima.

Zakona o izgradnji objekata.¹⁶ Takav način regulisanja, naravno, nije doprinio podsticanju legalne gradnje, već upravo suprotno.

Bespravno izgrađeni objekti su mogli biti srušeni. U zakonu su taksativno navedeni slučajevi u kojima je to moglo biti učinjeno.¹⁷ Ukoliko je objekat za koji je bila izdata privremena građevinska dozvola srušen radi privođenja zemljišta planiranoj nameni, vlasnik nije imao pravo na naknadu vrednosti objekta.¹⁸

Relativno mali broj objekata je legalizovan primenom navedenog zakona. Najveći problem koji se javio u praksi je bilo dokazivanje postojanja prava svojine, odnosno korišćenja na građevinskom zemljištu na kome je objekat bio izgrađen, što se odrazilo na broj pozitivno rešenih zahteva za legalizaciju.¹⁹

Zakon o planiranju i izgradnji (2003)

Legalizacija bespravno izgrađenih objekata je od 13. maja 2003. godine regulisana u okviru Zakona o planiranju i izgradnji.²⁰ U skladu sa njegovim odredbama vlasnik objekta izgrađenog, odnosno rekonstruisanog bez građevinske dozvole, bio je dužan da u roku od šest meseci od stupanja na snagu navedenog zakona prijavi nelegalan objekat opštinskoj, odnosno gradskoj upravi.²¹ Ukoliko to ne bi učinio u predviđenim rokovima, opštinska, odnosno gradska uprava je bila nadležna da donese rešenje o rušenju objekta.²² Zakonom o planiranju i izgradnji pitanje rušenja objekata je regulisano na fleksibilniji način u odnosu na prethodno važeći zakon, naročito imajući u vidu da su od rušenja bili izuzeti objekti izgrađeni do 13. maja 2003. godine, ako je za iste podneta prijava i zahtev za legalizaciju.²³

¹⁶ Borislav Čolić, *Postupak izdavanja građevinske i upotrebne dozvole prema Zakonu o posebnim uslovima za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole za određene objekte, Pravo teorija i praksa, vol. 14, br. 7, 1997, str. 45-46.*

¹⁷ Detaljnije vid. Zakon o posebnim uslovima, čl. 15.

¹⁸ Zakon o posebnim uslovima, čl. 17.

¹⁹ Više o tome vid. Ruža Urošević, *Aktuelni problemi u legalizaciji bespravno izgrađenih objekata i sudska praksa*, Bilten sudske prakse Upravnog suda, Intermeks, Beograd, 2012, str. 73, 74.

²⁰ Zakon o planiranju i izgradnji (ZPI), Službeni glasnik Republike Srbije, br. 47/2003.

²¹ O proceduri i neophodnoj dokumentaciji vid. ZPI, čl. 160, 161.

²² Građevinski inspektor je takođe mogao doneti rešenje o rušenju ako je u toku izgradnja objekta ili je on izgrađen bez odobrenja za gradnju. ZPI, čl. 141. Međutim, u njegovoj nadležnosti su bili samo objekti izgrađeni nakon 13. maja 2003. godine. Više o tome vid. Nevena Milošević, *Rušenje objekta bespravno podignutog pre stupanja na snagu Zakona o planiranju i izgradnji*, Vrhovni sud Srbije, Bilten sudske prakse, br. 2/2005, Intermeks, Beograd, 2005, str. 569-571.

²³ Vid. pravno shvatanje Vrhovnog suda Srbije u presudi U. 3962/03 od 11. juna 2004. godine, Vrhovni sud Srbije, Bilten sudske prakse, br. 1/2005, Intermeks, Beograd, 2005, str. 129-130.

Prema Zakonu o planiranju i izgradnji građenje bez odobrenja za izgradnju i glavnog projekta predstavljalo je krivično delo za koje je bila propisana kazna zatvora do godinu dana, ukoliko je počinitelj preduzetnik u svojstvu izvođača radova, odnosno odgovorno lice u pravnom licu. Za fizičko lice koje je investitor, odnosno odgovorno lice u pravnom licu sa istim svojstvom kazna je bila do tri godine zatvora.²⁴ Navedene odredbe zakona su donete u cilju sprečavanja dalje bespravne gradnje. Legalizacija je bila moguća samo za objekte izgrađene pre donošenja navedenog zakona, dok za one koji su sagrađeni nakon 13. maja 2003. godine to ne bi bilo moguće jer je takva gradnja predstavljala krivično delo.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (2006). – Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji²⁵ je stupio na snagu 26. aprila 2006. godine. U oblasti legalizacije objekata uvedene su manje izmene koje su se uglavnom odnosile na produženje pojedinih rokova, od kojih je najznačajnije spomenuti rok za prijavu nelegalnih objekata izgrađenih do 13. maja 2003. godine, koji je produžen do 26. oktobra 2006. godine.²⁶

Zakon o planiranju i izgradnji (2009)

Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. godine²⁷ nije sadržao odredbe o bespravnoj gradnji kao krivičnom delu, kao prethodni zakon, već je regulisanje tog pitanja prepušteno odredbama Krivičnog zakonika, na osnovu izmena i dopuna²⁸

²⁴ ZPI, čl. 149. Za pravno lice koje gradi objekat bez odobrenja za izgradnju i glavnog projekta bila je predviđena novčana kazna za privredni prestup.

²⁵ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 34/2006.

²⁶ Time je postavljeno pitanje mogućnosti ponovnog podnošenja zahteva za legalizaciju u dodatnom roku ukoliko je prethodni zahtev bio odbijen. Više o tome: Dušanka Marjanović, Legalizacija bespravno izgrađenih objekata, u Aktuelni problemi zakonodavstva u Republici Srbiji, Udruženje za odštetno pravo, Budva, Beograd, 2007, str. 306-310.

²⁷ Zakon o planiranju i izgradnji (ZPI), Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72/2009.

²⁸ Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72/2009. Za izvođača radova koji je gradio bez građevinske dozvole, bila je predviđena kazna zatvora od 3 meseca do 3 godine i novčana kazna, kazna zatvora za investitora je od 6 meseci do 5 godina i takođe novčana kazna. Ukoliko neko od navedenih lica nastavi gradnju nakon donetog rešenja o obustavi radova, predviđena kazna zatvora je od 1 do 8 godina i novčana kazna. Navedene odredbe su na snazi i danas. Krivični zakonik, čl. 219a. U Hrvatskoj je u okviru *Kaznenog zakona* propisano da je građenje na području zaštićenog prirodnog dobra, kulturnog dobra, odnosno drugom području od posebnog interesa za državu krivično delo za koje je predviđena kazna zatvora od 6 meseci do 5 godina. Kazneni zakon, *Narodne novine*, br. 125/11, 144/12, 56/15, čl. 212. Građenje bez građevinske dozvole na drugim područjima u Hrvatskoj predstavlja prekršaj. Zakon o gradnji, *Narodne novine*, br. 153/13, čl. 162, 167.

koje su stupile na snagu istovremeno kad i Zakon o planiranju i izgradnji. Iako je u skladu sa zakonom iz 2003. godine legalizacija trebalo da predstavlja rešenje samo za nelegalne objekte izgrađene do 13. maja 2003. godine, što je značilo da naknadna legalizacija kasnije izgrađenih objekata nije moguća jer je bespravna gradnja predstavljala krivično delo, donošenjem Zakona o planiranju i izgradnji 2009. godine, pokrenut je novi ciklus legalizacije. Time su uspostavljena dva paralelna sistema za dobijanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole.

Prema odredbama novog zakona postupak legalizacije se odnosio na objekte koji su izgrađeni, rekonstruisani ili dograđeni do 11. septembra 2009. godine.²⁹ Zahtev je bilo potrebno podneti u roku od šest meseci, odnosno do 11. marta 2010. godine.³⁰

Za razliku od prethodnog zakona, u novom su bili navedeni slučajevi u kojima nije bilo moguće legalizovati objekat,³¹ ali su istovremeno predviđeni i pojedini izuzeci.

Prilikom upisa legalizovanog objekta u katastar nepokretnosti stavljana je zabeležba da je pravo svojine na tom objektu utvrđeno na osnovu građevinske i upotrebne dozvole dobijene u postupku legalizacije i da Republika Srbija ne garantuje stabilnost i sigurnost objekta jer je za dobijanje dozvole u takvom postupku prilagana minimalna tehnička dokumentacija.³²

Kao i prethodnim zakonom bilo je propisano da neće biti vršeno rušenje objekata izgrađenih ili rekonstruisanih bez građevinske dozvole do stupanja na snagu navedenog zakona, dok se ne završi postupak legalizacije za te objekte. Donošenje rešenja o rušenju za objekte koji su izgrađeni nakon 11. septembra 2009. godine bilo je u nadležnosti građevinskog inspektora.³³

²⁹ To je datum stupanja na snagu Zakona o planiranju i izgradnji.

³⁰ ZPI, čl. 186.

³¹ Nije bilo moguće legalizovati objekat ukoliko je bio izgrađen od materijala koji ne obezbeđuje trajnost i sigurnost, ako je izgrađen na zemljištu nepovoljnom za građenje, na površinama javne namene, u zoni zaštite prirodnog i kulturnog dobra, izgrađen ili rekonstruisan u suprotnosti sa pretežnom namenom u određenoj zoni, na udaljenosti od susednog objekta koja je manja od propisane, odnosno ako je viši od propisane dozvoljene visine. Postojali su i izuzeci kod poslednja dva navedena slučaja odstupanja, gde je i pored manje razdaljine ili veće visine uz ispunjenje dodatnih uslova bilo moguće legalizovati objekat. Vid. ZPI, čl. 187.

³² ZPI, čl. 195, st. 8. U svojoj odluci IUz - 295/2009 iz 2012. godine Ustavni sud Srbije je pored ostalog naveo da „ne postoji ustavno ovlašćenje za zakonodavni organ da prilikom uređivanja odnosa iz svoje nadležnosti zakonom isključi odgovornost države za posledice koje nastupaju usled zakonom dopuštenog štetnog postupanja.“

³³ ZPI, čl. 197.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (2011). – Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2011. godine³⁴ omogućeno je umanjnje naknade za uređenje građevinskog zemljišta za objekte u postupku legalizacije.³⁵ Na osnovu tih odredbi za porodične stambene objekte i stanove površine do 100m² naknada je umanjivana za 99% na svakih 25m² po članu domaćinstva, dok je za dodatnih 100m² u istom objektu naknada umanjivana za 60%, izuzev za objekte koji se nalaze u ekstra ili prvoj urbanističkoj zoni.³⁶ Navedeno umanjnje je moglo ostvariti lice koje je izgradnjom ili kupovinom nelegalnog objekta trajno rešilo stambeno pitanje, ako to lice ili članovi njegovog domaćinstva nemaju drugu nepokretnost na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj se nalazi nepokretnost za koju je podnet zahtev za legalizaciju.³⁷ Ovakvim odredbama su lica koja su gradila objekte uz građevinsku dozvolu pribavljenu redovnim putem dovedena u neravnopravan položaj u odnosu na one koji su dozvolu dobijali u postupku legalizacije, jer se pravo na umanjnje naknade za uređenje građevinskog zemljišta odnosilo samo na objekte u postupku legalizacije.

Još jedna odredba svedoči o nejednakom položaju graditelja. U redovnom postupku dobijanja građevinske dozvole za građenje na građevinskom zemljištu koje je u svojini više lica bila je neophodna njihova overena saglasnost. Isto je bilo potrebno i u postupku legalizacije, međutim vlasnici nelegalnih objekata su bili u povoljnijem položaju jer je bilo propisano da će se smatrati da je suvlasnik dao saglasnost za legalizaciju ukoliko je znao ili je mogao znati za izgranju objekta, ali se u vreme izgradnje tome nije protivio.³⁸ Ovakvo normativno rešenje je u suprotnosti sa Ustavom zagarantovanim pravom na mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava, kao i sa članom 1. Protokola 1 uz Evropsku konvenciju za zašti-

³⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/11.

³⁵ Umanjenje naknade za uređenje građevinskog zemljišta je bilo regulisano i Pravilnikom o kriterijumima za određivanje naknade u postupcima legalizacije, kriterijumima za objekte za koje se ne može naknadno izdati građevinska dozvola, kao i o sadržini tehničke dokumentacije i sadržini i načinu izdavanja građevinske i upotrebne dozvole za objekte koji su predmet legalizacije (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 89/09 i 5/10), a zatim i Pravilnikom o kriterijumima za umanjnje naknade za uređivanje građevinskog zemljišta u postupku legalizacije i o uslovima i načinu legalizacije objekata (*Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 26/11).

³⁶ Zakon o izmenama i dopunama ZPI, čl. 78.

³⁷ Zakon o izmenama i dopunama ZPI, čl. 78, st. 3. *Bilo je neophodno da lice zaključi ugovor sa jedinicom lokalne samouprave o uređivanju međusobnih odnosa u vezi sa naknadom za uređivanje građevinskog zemljišta do 30. juna 2012. godine. Naknada je mogla biti plaćena u jednakim mesečnim ratama u periodu od 20 godina.* Zakon o izmenama i dopunama ZPI, čl. 78, st. 4, 6.

³⁸ Zakon o izmenama i dopunama ZPI, čl. 83, st. 3.

tu ljudskih prava i osnovnih sloboda, i članovima 24, 25 i 26 Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa koji uređuju građenje na tuđem zemljištu.

U ovom kontekstu su razmotrene samo neke od mnogobrojnih odredbi Zakona o planiranju i izgradnji kojima je regulisano pitanje legalizacije bespravno izgrađenih objekata, a koje svedoče o nejednakom položaju lica koja su gradila objekte poštujući zakon i onih koji su to činili suprotno zakonskim normama.³⁹ U odluci Ustavnog suda broj IUz - 295/2009 od 6. decembra 2012. godine⁴⁰ kojom je utvrđeno da odredbe članova od 185 do 200 Zakona o planiranju i izgradnji nisu u saglasnosti sa Ustavom, između ostalog je navedeno da je odredbama o legalizaciji objekata nesavesni graditelj stavljen u povoljniji položaj u odnosu na savesne graditelje, što je u suprotnosti sa pravnom jednakošću, zabranom diskriminacije i načelima jedinstva pravnog poretka.⁴¹

*Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine
na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole*

Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole,⁴² koji je takođe regulisao pitanja u vezi sa bespravno izgrađenim objektima, primenjivao se od 16. marta 2013. godine do 31. decembra 2014. godine. U skladu sa njegovim odredbama upis prava svojine u katastar nepokretnosti bio je moguć za objekte izgrađene do 11. septembra 2009. godine koji nisu imali građevinsku, odnosno upotrebnu dozvolu.⁴³

³⁹ Nejednakost je postojala i sa stanovišta tehničke dokumentacije koju je bilo potrebno priložiti za dobijanje građevinske dozvole, jer je ona u slučaju legalizacije bila manjeg obima; objekti su mogli biti legalizovani iako su bili izgrađeni na površinama za koje nije bilo moguće dobiti građevinsku dozvolu u redovnom postupku.

⁴⁰ Odluka je objavljena u *Službenom glasniku Republike Srbije*, br. 50/2013.

⁴¹ *Detaljnije vid. Odluka Ustavnog suda broj IUz - 295/2009* od 6. decembra 2012. godine.

⁴² Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole (Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine), *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 25/2013.

⁴³ Bilo je moguće upisati pravo svojine i na građevinskom zemljištu na kome se objekat nalazi. Zakonom su bili obuhvaćeni samo sledeći objekti: porodični stambeni objekti površine do 300 m², stanovi površine do 200m², poslovni prostori do 100m², garaže do 30m², vikendice do 200m², objekti za obavljanje zanatske delatnosti do 100m², pomoćni i ekonomski objekti. Nije bila predviđena mogućnost upisa prava svojine za objekte koji su izgrađeni na površinama javne namene, u prvom stepenu zaštite prirodnog dobra, u zoni zaštite kulturnog dobra od izuzetnog značaja i dobara upisanih u Listu svetske kulturne baštine, u zaštitnom pojasu na osnovu posebnih propisa, u koridorima postojećih, odnosno planiranih dalekovoda. Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole, čl. 1. Međutim, i za objekte izgrađene na

Zahtev za legalizaciju podnet u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji smatran je zahtevom za upis prava svojine.⁴⁴ Za lica koja to nisu učinila bilo je omogućeno da podnesu zahtev za upis prava svojine za objekte izgrađene do 11. septembra 2009. godine u roku od godinu dana, odnosno do 16. marta 2014. godine.⁴⁵

Upis prava svojine na objektima i zemljištu je vršen na osnovu javnih i privatnih isprava koje su podobne za upis prava svojine.⁴⁶ Ukoliko je vlasnik objekat bio upisan kao nosilac prava korišćenja na parceli na kojoj je objekat izgrađen, na osnovu jednog rešenja je sproveden upis prava svojine na objektu i zemljištu. Ako je zemljište na kome se nalazio objekat bilo u svojini ili je na njemu postojalo pravo korišćenja u korist trećeg lica, vršen je upis prava svojine na objektu bez upisa prava na zemljištu. Bilo je potrebno da vlasnici reše imovinskopravna pitanja u roku od dve godine. U suprotom, vlasnik objekta je bio dužan da odredi zemljište za redovnu upotrebu objekta i vlasniku zemljišta isplati tržišnu cenu za zemljište.⁴⁷

Uz upis prava svojine stavljana je zabeležba da je on sproveden na osnovu Zakona o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole. Nakon pribavljanja građevinske, odnosno upotrebne dozvole, na zahtev nosioca prava svojine navedena zabeležba je brisana.⁴⁸

Zakonom je bila propisana zabrana sudskog overavanja ugovora kojim bi se otuđio objekat na kome je pravo svojine upisano na osnovu navedenog zakona ukoliko prethodno nije pribavljena potvrda jedinice lokalne samouprave da je

prethodno navedenim lokacijama bilo je moguće izvršiti upis prava svojine uz prethodno dobijenu odgovarajuću saglasnost. Vid. čl. 9 Pravilnika o uslovima, načinu i postupku za sticanje prava svojine na zemljištu i objektima na koje se primenjuje Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 31/2013.

⁴⁴ Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine, čl. 13, st. 1.

⁴⁵ Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine, čl. 13, st. 2, 3. Pravilnik o uslovima, načinu i postupku za sticanje prava svojine na zemljištu i objektima na koje se primenjuje Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine, čl. 16.

⁴⁶ Ukoliko vlasnik porodičnog objekta površine do 300m² ne poseduje navedene isprave, za upis prava svojine je bilo potrebno priložiti najmanje dva od sledećih dokaza navedenih u zakonu: Rešenje o utvrđivanju poreza na imovinu, izdati račun za plaćanje naknade za komunalne usluge, električne energije, gas, potvrda inspekcijskog organa o vremenu izgradnje nelegalnog objekta, obaveštenje organa uprave o mogućnosti legalizacije o objekta. Upis prava svojine je mogao biti izvršen i na osnovu pravosnažne građevinske dozvole. Za objekte koji nisu snimljeni bilo je potrebno priložiti i snimak objekta, zapisnik o uvidaju i ako je potrebno specifikaciju posebnih delova objekta. Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine, čl. 4, st. 7, čl. 8.

⁴⁷ Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine, čl. 4.

⁴⁸ Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine, čl. 9, st. 2, čl. 10, st. 2.

vlasnik objekta uredio odnose u vezi sa plaćanjem naknade za uređenje građevinskog zemljišta⁴⁹ Prema Pravilima za postupanje državnih službenika i stranaka prilikom overe ugovora kojima se vrši promet građevinskih objekata koje je donio Osnovni sud u Novom Sadu, za overu ugovora kojim se otuđuje objekat bilo je potrebno priložiti list nepokretnosti ili drugu dokumentaciju kojom se može dokazati vlasništvo, čime je ujedno dokazivano da izgrađeni objekat ima građevinsku dozvolu. U slučaju da objekat nije upisan u katastar nepokretnosti bilo je neophodno priložiti građevinsku dozvolu, a ukoliko je upis prava svojine bio izvršen prema prethodno navedenom zakonu bila je neophodna potvrda o uređenju odnosa sa nadležnom gradskom upravom u vezi sa plaćanjem naknade za uređenje građevinskog zemljišta i prepis lista nepokretnosti iz kog se može videti da je izvršen upis. Nakon donošenja zakona postojao je zastoj u prometu nepokretnosti na koje se on odnosio jer se procedura upisa u katastar odvijala sporo, a jedinica lokalne samouprave je trebalo izvesno vreme da donesu pravilnike o određivanju visine naknade za uređenje građevinskog zemljišta.

Zakon o legalizaciji objekata

Ustavni sud je odložio objavljivanje Odluke o ustavnosti članova Zakona o plniranju i izgradnji koje se odnose na pitanje legalizacije kako bi zakonodavac u međuvremenu uspeo da uredi to pitanje tako da bude u saglasnosti sa Ustavom. Ni nakon šest meseci od donošenja odluke to nije učinjeno, pa je 7. juna 2013. godine kada je odluka objavljena, a neustavne odredbe zakona prestale da važe, ovo značajno pitanje ostalo neregulisano sve do stupanja na snagu Zakona o legalizaciji⁵⁰ 1. novembra 2013. godine.⁵¹

Zakonom o legalizaciji je ponovo produžen rok za podnošenje zahteva i omogućena je legalizacija objekata koji su bespravno izgrađeni, rekonstruisani ili dograđeni sve do njegovog stupanja na snagu. Zahtev za legalizaciju je bilo potrebno podneti u roku od 90 dana, odnosno do 29. januara 2014. godine.

Za razliku od prethodnog zakona novim je bila predviđena detaljnija tehnička dokumentacija koja je bila potrebna za legalizaciju. Bili su navedeni i slučajevi u kojima nije moguće sprovesti legalizaciju.⁵² Određivanje visine naknade za uređenje građevinskog zemljišta je bilo u nadležnosti jedinice lokalne samoupra-

⁴⁹ *Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine, čl. 11, st. 2.*

⁵⁰ *Zakon o legalizaciji, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 95/2013.*

⁵¹ Milanka Belić, *Legalizacija bespravno sagrađenih objekata*, Bilten Republičkog javnog pravobranilaštva, br. 1/2014, Beograd, 2014, 62.

⁵² *Zakon o legalizaciji, čl. 3.*

ve. Ostavljena je mogućnost umanjenja naknade ako je vlasnik izgradnjom ili kupovinom bespravno izgrađenog objekta trajno rešio svoje stambeno pitanje i ako on i članovi njegovog poroičnog domaćinstva nisu imali drugu nepokretnost za stanovanje, u slučaju da je vlasnik invalid, samohrani roditelji ili korisnik socijalne pomoći.⁵³ Kao i prema prethodno važećem zakonu rušenje bespravno izgrađenih objekata je bilo obustavljeno do okončanja postupka legalizacije. Ono je bilo moguće tek nakon pravosnažno završenog postupka kojim se odbacuje ili odbija zahtev za legalizaciju.⁵⁴ Za objekte čije je građenje završeno nakon stupanja na snagu Zakona o legalizaciji građevinski inspektor je trebalo odmah da donese rešenje o rušenju.

Zakon o ozakonjenju objekata

Prema Zakonu o ozakonjenju objekata,⁵⁵ koji je stupio na snagu 27. novembra 2015. godine, ozakonjenje⁵⁶ bespravno izgrađenih objekata predstavlja javni interes za Republiku Srbiju.

Za razliku od prethodnih zakona koji su regulisali istu materiju, važećim zakonom je propisano da taj postupak nadležni organi pokreću po službenoj dužnosti nakon popisa⁵⁷ nezakonito izgrađenih objekata i donošenja pojedinačnih rešenja o rušenju za svaki evidentiran objekat.⁵⁸ Jedino je za vlasnike bespravno izgrađenih objekata koji su pravo svojine upisali u katastar nepokretnosti na osnovu Zakona o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađe-

⁵³ Zakon o legalizaciji, čl. 29.

⁵⁴ Zakon o legalizaciji, čl. 33, 34.

⁵⁵ Zakon o ozakonjenju objekata (Zakon o ozakonjenju), Službeni glasnik Republike Srbije, br. 96/2015.

⁵⁶ Umesto dosadašnjeg termina legalizacija koji je korišćen u prethodnim zakonima koji su regulisali istu materiju, novim zakonom je uveden termin ozakonjenje objekata. U samom zakonu nije data definicija ozakonjenja, niti je propisano da se u postupku ozakonjenja naknadno izdaju građevinska i upotrebna dozvola, kao što je to bio slučaj u ranijim zakonima. Bez obzira na terminološko određivanje, i Zakon o ozakonjenju objekata predstavlja ponovni pokušaj sprovođenja legalizacije bespravno izgrađenih objekata sa nešto izmenjenom procedurom.

⁵⁷ Rok za završetak popisa bespravno izgrađenih objekata je 12 meseci od stupanja na snagu Zakona o ozakonjenju objekata, odnosno do 27. novembra 2016. godine. Zakon o ozakonjenju, čl. 46, st. 3.

⁵⁸ Rušenje se neće sprovoditi do pravosnažnog okončanja postupka ozakonjenja. Tek nakon pravosnažnog okončanja postupka kojim se odbacuje ili odbija zahtev za ozakonjenje moguće je rušenje objekta. Ukoliko rešenje o rušenju nije moguće izvršiti, građevinski inspektor upisuje tu činjenicu u rešenje o rušenju, a u katastru nepokretnosti se upisuje zabeležba zabrane otuđenja. Zakon o ozakonjenju, čl. 38.

nim bez građevinske dozvole predviđeno da moraju da podnesu zahtev za ozakonjenje objekta u roku od 6 meseci. Ostali koji nisu podneli zahtev za legalizaciju po prethodno važećim zakonima mogu samo da obaveste građevinsku inspekciju da imaju bespravno izgrađen objekat.

Ozakonjenje se odnosi na objekte za koje je podnet zahtev za legalizaciju po ranije važećem zakonu,⁵⁹ objekte za koje je podnet zahtev u skladu sa Zakonom o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole, kao i one koji se vide na satelitskom snimku teritorije Srbije.⁶⁰

Kao i u prethodnim zakonima predviđeni su slučajevi u kojima nije moguće izvršiti legalizaciju, ali i izuzeci od tih pravila.⁶¹ U ovom kontekstu dovoljno je navesti jedan primer neadekvatnog regulisanja pitanja legalizacije objekata. Prema Zakonu o ozakonjenju objekata moguće je podneti zahtev za ozakonjenje za vikendice i porodične objekte za odmor koji su izgrađeni u drugom stepenu zaštite prirodnog dobra, dok je istovremeno prema Zakonu o zaštiti prirode⁶² zabranjeno građenje vikendica i drugih porodičnih objekata za odmor u prvom i u drugom stepenu zaštite.⁶³ Na taj način je isto pitanje potpuno suprotno regulisano u dva važeća zakona.

Radi sprovođenja ozakonjenja vlasnik je dužan da nakon dobijanja obaveštenja od strane nadležnog organa dostavi dokaz o odgovarajućem pravu na zemljištu, odnosno objektu,⁶⁴ a potom i izveštaj o zatečenom stanju objekta i elaborat geodetskih radova. U delu zakona u kome je taksativno navedeno šta se smatra odgovarajućim pravom ponovo se javlja sporna odredba koja je uvedena Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2011. godine, kojom je propisano da ukoliko je suvlasnik zemljišta na kome je izgrađen nelegalan objekat znao ili mogao znati za izgradnju, ali se u to vreme nije protivio tome, smatra se da postoji njegova saglasnost za legalizaciju/ozakonjenje.⁶⁵

Zakonom o ozakonjenju nije predviđeno plaćanje naknade za uređenje građevinskog zemljišta, kao što je to bio slučaj u prethodnim zakonima, već je potrebno platiti taksu za sprovođenje ozakonjenja čija visina zavisi od kvadrature objekta, ali ne i od lokacije. Za porodične objekte i stanove do 100m² taksa izno-

⁵⁹ Za njih je postupak ozakonjenja pokrenut danom stupanja na snagu Zakona o ozakonjenju.

⁶⁰ Zakon o ozakonjenju, čl. 6.

⁶¹ Detaljnije vid. Zakon o ozakonjenju, čl. 4, 5.

⁶² Zakon o zaštiti prirode, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – ispr, 14/2016.

⁶³ Vid. Zakon o ozakonjenju, čl. 5, tačka 4 i Zakon o zaštiti prirode čl. 35.

⁶⁴ Vid. Zakon o ozakonjenju, čl. 10.

⁶⁵ Uporedi: Zakon o izmenama i dopunama ZPI, čl. 83, st. 3 i Zakon o ozakonjenju, čl. 10, st. 7.

si 5.000 dinara,⁶⁶ ukoliko je kvadratura između 100 i 200m² iznos se povećava na 15.000 dinara, itd. Prema važećem Zakonu o planiranju i izgradnji u redovnom postupku pribavljanja građevinske dozvole investitor je obavezan da plati doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta čiji iznos zavisi od kvadrature, namene i lokacije nepokretnosti. U 2015. godini u Novom Sadu je za izgradnju stambenog objekta od 100m² u I zoni za obračun naknade, odnosno u širem centru grada, bilo potrebno platiti 220.000 dinara na ime doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta.⁶⁷ Očigledne veoma velike razlike u iznosima koje je potrebno izdvojiti, dovode savesne graditelje u mnogo nepovoljniji finansijski položaj u odnosu na one koji su gradili nepoštujući zakon.

Do upisa prava svojine u katastar nepokretnosti dolazi nakon pravosnažnosti rešenja o ozakonjenju tako što nadležni organ u roku od 3 dana po službenoj dužnosti dostavlja rešenje i elaborat geodetskih radova organu nadležnom za poslove državnog premera i katastra. Upis u katastar izvršen na ovaj način je izuzet od obaveze plaćanja takse.⁶⁸

Na kraju treba spomenuti i odredbu prema kojoj je jedinica lokalne samouprave obavezna da najkasnije u roku od dve godine uskladi planske dokumente prema rezultatima popisa bespravno izgrađenih objekata, "naročito u pogledu planiranja i uređenja neformalnih naselja".⁶⁹ Ovakvom odredbom i procesom legalizacije stvara se situacija u kojoj bespravni graditelji utiču na formiranje planskih dokumenata, pri čemu prostorni i urbanistički planovi postaju samo slika za tečenog stanja, čime se obesmišljava njihova osnovna uloga i postojanje.

ZAKLJUČAK

Na osnovu analize dosadašnjih zakona o legalizaciji može se zaključiti da su normativna rešenja u osnovi bila slična, a u nekim segmentima gotovo identična. Donošenjem svakog novog zakona dodatno je produžavan rok za legalizaciju i pored toga što bespravna gradnja predstavlja krivično delo.⁷⁰ Bilo je propisa-

⁶⁶ Od plaćanja takse za objekat navedene površine izuzeta su lica sa invaliditetom, samohrani roditelji i korisnici socijalne pomoći.

⁶⁷ Taj iznos je mogao biti umanjen za 30% u slučaju jednokratne uplate. Za objekte izgrađene za komercijalne svrhe razlika u iznosu takse za ozakonjenje i doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta je mnogo veća.

⁶⁸ Zakon o ozakonjenju, čl. 36.

⁶⁹ Zakon o ozakonjenju, čl. 48.

⁷⁰ Uvidom u sudsku praksu možemo zaključiti da ukoliko i dođe do pokretanja postupka, kazne za bespravnu gradnju su minimalne i uglavnom se svode na izrečenu uslovnu osudu i novčanu kaznu. Vid. presuda Osnovnog suda u Prijepolju, br. 3K 3/14 od 22.09.2015. godine,

no da objekti neće biti rušeni dok se ne završi postupak legalizacije po podnetom zahtevu, a istovremeno su donošenjem novih zakona rokovi za podnošenje zahteva produžavani. Graditelji nelegalnih objekata su stavljeni u povoljniji položaj u odnosu na one koji su poštovali zakonske norme. Bilo je lakše i jeftinije pribaviti građevinsku dozvolu u postupku legalizacije, nego u redovnoj proceduri. Ni trenutno važeći zakon ne predstavlja izuzetak od navedenog, već dodatno diskriminiše savesne graditelje oslobađajući vlasnike nelegalnih objekata od plaćanja doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta.

Donošenjem takvih propisa slata je pogrešna poruka građanima. Sa druge strane, građani su bili svesni da država nema dovoljno finansijskih i tehničkih sredstava da izvrši rušenje svih bespravno izgrađenih objekata i da rešavanje problema bespravne gradnje na takav način može izazvati ozbiljne socijalne potrebe u društvu, a time i političke tenzije. Prilikom donošenja svakog od navedenih zakona moglo se čuti da će to biti poslednji zakon u ovoj oblasti koji će definitivno rešiti problem bespravne gradnje i da nakon njega više neće biti moguće sprovođenje legalizacije. Međutim, već za nekoliko godina usledilo bi donošenje novog zakona. Tako je postajalo izvesno da će legalizacija uvek biti moguća i da ne treba žuriti sa podnošenjem zahteva i plaćanjem naknada.

Uporedo sa donošenjem novih zakona broj nelegalnih objekata se sve više povećavao, što navodi na zaključak da je bilo potrebno preventivno delovanje, a ne samo saniranje već nastalih posledica.

Pošto je očigledno da dosadašnji zakoni nisu dali odgovarajuće efekte potrebno je pristupiti problemu i iz drugog ugla i kroz rad inspeksijskih organa sprečiti pojavu bespravne gradnje u samom nastajanju.

Neophodno je stvoriti atmosferu suprotnu dosadašnjoj u kojoj bi se lica koja grade, rekonstruišu ili dograđuju objekte u skladu sa zakonom i pribavljenim dozvolama, našla u boljem položaju u odnosu na one koji to čine protivzakonito. Doprinos legalnoj gradnji bi bio učinjen i kroz bržu i jeftiniju proceduru dobijanja građevinske dozvole, što je delimično učinjeno kroz uvođenje objedinjene procedure⁷¹, ali i dalje postoji prostor za dodatna poboljšanja u ovoj oblasti.

Većina nelegalnih objekata je izgrađena na poljoprivrednom zemljištu. Postoje primeri čitavih naselja koja su sagrađena suprotno planskim dokumentima na obradivom zemljištu gde je postojala zabrana građenja. Vremenom su urbani-

presuda Osnovnog suda u Leskovcu br. K 317/14 od 24.02.2015. godine, presuda Osnovnog suda u Petrovcu na Mlavi K 18/2014-77 od 02.06.2014.

⁷¹ U objedinjenoj proceduri podnošenje zahteva i dokumenata se vrši isključivo elektronskim putem uz elektronski potpis. To doprinosi modernizaciji, delimičnom olakšanju i ubrzanju procedura za podnošenje zahteva, ali sa druge strane za pojedine građane može predstavljati problem i dodatni izdatak.

stički planovi izmenjeni, deo objekata je legalizovan i omogućena je gradnja. Takvim postupcima dolazi do konstantnog smanjenja površina poljoprivrednog zemljišta. Neophodno je delovati u cilju sprečavanja daljeg pretvaranja obradivog zemljišta u građevinsko, čime bi bio učinjen značajan napredak u očuvanja ovog retkog i teško obnovljivog resursa.

Srbija se potpisivanjem *Bečke deklaracije o neformalnim naseljima u jugoistočnoj Evropi*⁷² 2004. godine obavezala da će delovati u cilju sprečavanja nelegalne gradnje, naročito u smislu formiranja neformalnih naselja, i da će sprovesti legalizaciju već izgrađenih objekata u slučaju kada su za to ispunjeni odgovarajući uslovi.

SOFIJA NIKOLIĆ, LL.M.,
Ph.D. Candidate Faculty of Law,
University of Belgrade

LEGALIZATION OF ILLEGALLY CONSTRUCTED BUILDINGS IN SERBIA

Summary

Serbia has been facing the problem of illegal constructions for decades. Currently, according to experts estimations there are about a million and five hundred thousand illegally constructed buildings. The paper analyzes the causes of illegal construction. Six laws regulating the issue of legalization have been issued until today. By application of their provisions, illegal builders were brought in an advantageous position compared to those who were building in accordance with the law. Such regulation followed by inappropriate application of sanctions, contributed to the further spread of illegal construction.

Along with the process of legalization the number of illegally constructed buildings has been increasing, which leads to the conclusion that an adequate control of construction has not been carried out. It is necessary to prevent the illegal construction at the very beginning of its formation through the work of inspection bodies. Also, it is essential to regulate the issue of legalization in such a way that the people who build, reconstruct or upgrade buildings in accordance with the law and obtained permits, find themselves in a better position compared to those who do that illegally. Incentives to legal construction could be made through a simpler, more efficient and faster process of issuing building permits.

⁷² *Vienna Declaration on Informal Settlements in South Eastern Europe*, 2004. Deklaraciju su potpisali i predstavnici Albanije, Makedonije i Crne Gore.