



JAVNO
JASNO
EFIKASNO
Projekat za dobru upravu



KONCEPT POJEDNOSTAVLJENJA USLOVA ZA OZAKONJENJE NELEGALNO IZGRAĐENIH OBJEKATA, KAO I USLOVA ZA UPIS U KATASTAR OSNOVU NEPOTPUNE DOKUMENTACIJE

Beograd, februar 2024.

IZDAVAČ
NALED

ZA IZDAVAČA
Violeta Jovanović

AUTOR
Đorđe Vukotić

STRUČNI TIM
Prof. dr Miloš D. Živković
Dr Dušan Vasiljević
Mr Jasmina Radovanović
Adis Berberović
Jelena Vejnović

© NALED 2024

Tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova ili organa NALED-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovoj publikaciji, NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u publikaciji ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa njenim korišćenjem. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ove publikacije dozvoljena je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

SADRŽAJ

UVOD.....	5
EFIKASAN POSTUPAK OZAKONJENJA OBJEKATA.....	8
Cilj reforme ozakonjenja	8
Problemi važećeg sistema ozakonjenja.....	9
ANALIZA PROPISA.....	10
Koncept reforme ozakonjenja koji se predlaže	17
EFIKASNO REŠAVANJE „STARIH PREDMETA“ SLUŽBI ZA KATASTAR NA OSNOVU NEPOTPUNE DOKUMENTACIJE.....	27
Cilj reforme	27
Problem starih predmeta	28
41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 i 92/2023)	28
ANALIZA PROPISA.....	28
Rešavanje starih predmeta.....	30

UVOD

Da bi građanima bila obezbeđena puna pravna sigurnost u vezi sa sticanjem i uživanjem prava na nepokretnostima, potrebno je obezbediti ključni preduslov za to, a to je da nepokretnosti i sva stvarna prava na njima budu upisani u katastar nepokretnosti i infrastrukture (u daljem tekstu: katastar). Naime, naš pravni sistem baštini pravilo kontinentalnog pravnog sistema o konstitutivnosti upisa, a to znači da se svojina i druga stvarna prava na nepokretnostima stiču, prenose i ograničavaju upisom u katastar, a da prestaju brisanjem tog upisa, osim u izuzetnim slučajevima propisanim zakonom.

U Srbiji je usled višedecenijske tolerancije nelegalne gradnje, kao i zbog propusta investitora i sticaoca prava da objekte i/ili prava na tim objektima upišu katastar, došlo do značajnog odstupanja između faktičkog i pravnog stanja u vezi sa nepokretnostima i pravima na njima.

Prvi problem je to što veliki broj objekta nije upisan u katastar. Prema podacima Republičkog zavoda u Srbiji:

- a) 4,9 miliona nepokretnosti je upisano u katastar, zbog čega se mogu svrstati u kategoriju **uređenog tržišta nepokretnosti**;
- b) 4,8 miliona nepokretnosti je van evidencije katastra nepokretnosti, od kojih:
 - a. oko 2,1 miliona nisu građeni u skladu sa zakonom, zbog čega se smatraju nelegalnim objektima, pa se mogu svrstati u kategoriju **neuređenog tržišta nepokretnostima**;
 - b. 2,7 miliona objekata su građeni u skladu sa zakonom, ali iz različitih razloga nisu upisani u katastar, pa se mogu svrstati u kategoriju **delimično uređenog tržišta nepokretnosti**.

Pored problema postojanja neuredjenog i delimično uređenog tržišta nepokretnosti, postoji i problem **neupisanih promena prava i nosilaca prava** (ne ažurnih podataka) na nepokretnostima koje su upisane u katastar.

Deo ovih problema je Republika Srbija pokušala da reši usvajanjem propisa o uslovima za ozakonjenje nelegalno gradjenih objekata, koji su se više puta menjali od 2009. godine, kao i 2018. usvajanjem Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, koji je, u cilju efikasnog ažuriranja pravnog sa faktičkim stanjem, uveo obavezu ex officio upisa prava u katastar. Na žalost, propisi o ozakonjenju nisu uspostavili mehanizam za efikasno okončanje započetih postupaka za ozakonjenje nelegalno gradjenih objekata. S druge strane, Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova¹, je u sinergiji sa efektima objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola, uvedene izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz decembra 2014. godine, uspostavio efikasan sistem za upis objekata i prava nastalih počev od jula 2018. godine, ali ne i za upis ranije izgradjenih legalnih objekata i stečenih prava na tim objektima u slučajevima nedostajuće dokumentacije, uključujući i nerešene predmete u službama katastra - tzv. „stare predmete“.

¹ Od avgusta 2023. izmenjen pod nazivom Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture ("Sl. glasnik RS", br. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 i 92/2023)

Prateći podelu tržišta nepokretnosti na uređeno, delimično uređeno i neuređeno, u daljem tekstu analiziramo mogućnosti i dajemo preporuke za unapređenja pravnog okvira za rešavanje gore pomenutih problema.

Pre svega želimo da naglasimo da je efikasno evidentiranje svojinskih prava na nepokretnostima javni interes i da je zbog toga nužan upis tih prava u katastar na ime faktičkog vlasnika, bez obzira na kvalitet gradnje i usklađenost tih objekata sa planskim dokumentima, naravno uz zabeležbe o potencijalnim rizicima za vlasnike i potencijalne sticaoce prava na tim objektima, jer su takve zabeležbe nužne kako bi se obezbedila pravna sigurnost u vezi sa upisima u katastar. To je razlog zbog koga treba omogućiti masovno (univerzalno) ozakonjenje u automatizovanom i pojednostavljenom postupku i obezbediti efikasno rešenje za okončanje tzv. „starih predmeta“.

Imajući u vidu nedostatak kadrovskih i organizacionih kapaciteta pri organima nadležnim za ozakonjenje nelegalnih objekata, kao i za rešavanje tzv. „starih predmeta“ u službama katastra, ključna je preporuka da se uspostavi **efikasan alternativni mehanizam** za razmatranje imovinsko-pravne dokumentacije u tim postupcima od strane:

- ✓ **Komisija**, koje bi se formirale za područje opština/sudova koje bi postupale po službenoj dužnosti i pravilima vanparničnog postupka;
- ✓ **Javnih beležnika**, koji bi postupali po zahtevu stranke i pravilima vanparničnog postupka.

Zbog čega je potreban alternativni, a ne novi mehanizam za ozakonjenje i rešavanje „starih predmeta“?

Odgovor je da će ovakav pristup omogućiti efikasan prelazak na alternativni mehanizam u „komplikovanim“ predmetima, u kojima organ smatra da nema uslova da pozitivno reši predmet i prosledi ga komisiji, kao i u slučajevima u kojima lično stranka traži preuzimanje predmeta od strane javnog beležnika, zbog sporog postupanja nadležnog organa pred kojim je postupak ozakonjenja bio pokrenut. Takođe, omogućiće se okončanje brojnih predmeta u redovnom postupku, ako su za to ispunjeni uslovi, što je u interesu stranaka u postupku i smanjuje obim posla koji treba da odradi komisija, odnosno javni beležnik po zahtevu stranke. Nakon isticanja roka od dve godine obezbedilo bi se da komisije preuzimu sve preostale predmete od strane već implemetiranog alternativnog mehanizma, koji bi tada prerastao u redovni postupak.

Ovaj alternativni mehanizam treba da omogući utvrđivanje odgovarajućih prava i upis u katastar objekata i prava na nepokretnostima u korist građana i pravnih lica koji su nesporni faktički nosioci prava, ali svoje pravo ne mogu da ostvare iz sledećih razloga:

- a) **nemaju potpunu dokumentaciju za rešavanje po sada važećim propisima**, pa je potrebno da svoje pravo ostvare utvrđivanjem „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoća prava“; i/ili
- b) **ne uspevaju da svoje pravo ostvare u primerenom roku**, pa žele da se predmet poveri drugom organu, tj. alternativnom mehanizmu na odlučivanje, čak i u slučajevima ako je njihov zahtev mogao da se reši pozitivno po sada važećim propisima.

Ovaj alternativni mehanizam treba da omogući rešavanje predmeta u vezi sa svojinskim pravima na nepokretnostima i to u postupcima:

- 1) **OZAKONJENJA OBJEKATA** – U cilju efikasnog okončanja postupka ozakonjenja 2,1 milion nepokretnosti koje su izgrađene bez ili mimo građevinske dozvole, kroz efikasno, transparentno,

ekonomično i sveobuhvatno, tzv. **masovno ozakonjenje**, praćeno merama koje će biti usmerene na sprećavanje dalje nelegalne gradnje;

- 2) UPISA U KATASTAR LEGALNO GRAĐENIH OBJEKATA I PRAVA NA NJIMA NA OSNOVU NEPOTPUNE DOKUMENTACIJE - U cilju efikasnog okonćanja postupka upisa 2,7 miliona legalno građenih nepokretnosti i nosilaca prava na njima – **legalno građeni objekti koji do sada nisu upisani u katastar** jer dokumentacija za upis iz nekog razloga nije potpuna ili nisu rešeni drugi uslovi za upis, iako je faktičko stanje nesporno;
- 3) REŠAVANJA „STARIH PREDMETA“ RGZ-a - Upis promena prava i/ili nosilaca prava na nepokretnostima koje su upisane u katastar, a u odnosu na koje u službama katastra postoje **nerešeni zahtevi za upis prava na tim objektima – tzv. „stari predmeti“**, jer zbog nepotpune dokumentacije ne može da se reši zahtev (izgubljena dokumentacija), iako je faktičko stanje nesporno.

Naravno, podrazumeva se da predloženo rešenje treba da ostavi mogućnost trećim-zainteresovanim licima da u tom i/ili sudskom postupku ospore konkretno pravo o kome se odlučuje.

Kada je reć o ozakonjenju objekata kroz alternativni mehanizam, postupak bi se sprovodio u dve osnovne faze:

- 1) **Fazu upisa u katastar objekta i njegovog faktičkog, odnosni verovatnog/predpostavljenog vlasnika**, koja se može sprovesti u skraćenoj automatizovanoj proceduri, jer smanjuje obim provera i nužne dokumentacije;
- 2) **Fazu brisanja zabeležbi**, kroz koju se otklanjaju rezerve u vezi nedostataka vezanih za objekat i gradnju, koje su se do sada proveravale tokom faze ozakonjenja, a koje su usložnjavale proces i onemogućavale efikasno okonćanje ozakonjenja.

Upis u katastar objekta i njegovog vlasnika daje, sam po sebi, sledeća prava upisanom vlasniku koja sada nema:

- 1) **Mogućnost da uživa sva svojinska prava u skladu sa zakonom, uključujući i pravo da nepokretnost otuđi ili je stavi pod hipoteku**, sa svim rizicima naznaćenim u zabeležbama;
- 2) **Mogućnost prikljućenja objekta na infrastrukturu**, ako je dostupna i ako objekti ispunjavaju tehničke uslove za prikljućenje.

EFIKASAN POSTUPAK OZAKONJENJA OBJEKATA

Cilj reforme ozakonjenja

Opšti cilj:

Efikasno okončanje ozakonjenja nelegalno građenih objekata i sprečavanje dalje nelegalne gradnje

Posebni ciljevi:

- i. **Efikasno okončanje započetih postupaka ozakonjenja nelegalno građenih objekata**, koje podrazumeva da će svi ti objekti, koji nisu u direktnoj suprotnosti sa važećom planskom dokumentacijom, tj. zakonom jasno definisanim izuzecima, na kraju tog procesa biti ozakonjeni, na ime faktičkih vlasnika;
- ii. **Uspostavljanje pravne sigurnosti u vezi sa upisima po osnovu ozakonjenja**, koje podrazumeva da će se u katastar, nakon sprovođenja strogo formalizovanog postupka ozakonjenja, upisati svi objekti koji ispunjavaju formalne uslove i njihovi vlasnici, sa zabeležbama koje će naknadne sticaoce prava na tim nekretninama upoznati sa trenutnim i potencijalnim rizicima tj. manama tih objekata, koje bi se naknadno brisale, po dostavljanju dokaza o otklanjanju nedostataka u vezi sa kojim je zabeležba upisana u katastar – Na taj način bi se odmah po upisu tih objekata i njihovih vlasnika u katastar omogućio promet prava na tim objektima, uz rizike naznačene u zabeležbama, čime bi ti objekti ušli u regulisano tržište nepokretnosti;
- iii. **Sprečavanje dalje nelegalne gradnje**, koje podrazumeva uspostavljanje efikasnog mehanizma za blagovremenu detekciju nelegalne gradnje, njeno sankcionisanje i uklanjanje.

Problemi važećeg sistema ozakonjenja

Dosadašnja zakonska rešenja su proceduru ozakonjenja nepotrebno komplikovala i kompromitovala na sledeće načine:

- a) **Nisu obezbedjeni odgovarajući kadrovski i organizacioni kapaciteti pri organima nadležnim za ozakonjenje** nelegalnih objekata, što je dovelo do toga da većina postupaka ni posle više od decenije od pokretanja postupaka za ozakonjenje nije okončana;
- b) **Nejasno su definisane faze procedure ozakonjenja i ta procedura nije automatizovana, digitalizovana i učinjena transparentnom:**
 - Predmeti se vode na klasičan način, a ne elektronski, što onemogućava ujednačavanja prakse na celoj teritoriji Republike Srbije, kao ni efikasnu kontrolu tih postupaka i zaštitu prava stranaka;
 - Nedigitalizovana dokumentacija je teško dostupna obrađivačima predmeta, a u nekim predmetima je zagubljena;
 - Nosioци prava na ozakonjenje od nekih nadležnih organa nisu dobijali dokaze o predatoj dokumentaciji, pa ne znaju da li je ta dokumentacija združena u predmete;
 - Nije propisana jasna metodologija uzimanja predmeta u rad i dinamika sprovođenja postupka, pa se u praksi rešavaju predmet po predmet izabrani bez unapred utvrđenog redosleda, što omogućava favorizovanje određenih predmeta i različitu praksu.
- c) **Propisani su različiti uslovi ozakonjenja za različite slučajeve nelegalne gradnje.** Npr. u praksi je lakše ozakoniti gradnju bez građevinske dozvole, nego gradnju kojom je odstupljeno od građevinske dozvole, jer je nejasno da li se ozakonjuje ceo objekat ili samo njegov deo, tj. da li se plaća taksa za ozakonjenje ili doprinosi za uređenje građevinskog zemljišta, te koja se dokumentacija u tom slučaju dostavlja. Takođe, lakši su uslovi za legalizaciju objekta koji je kompletno građen na tuđem zemljištu, nego objekta koji je samo delom na tuđem zemljištu ili mu je krovna nadstrešnica nad tuđim zemljištem;
- d) **Propisano je aktivno učešće nosioca prava na ozakonjenje i u fazama postupka koje su trebale biti automatizovane,** naročito u slučajevima kada nosilac prava nema interes za ozakonjenje zbog male vrednosti objekta (objekti na selu, manje dogradnje ili pripajanja objekata i sl.);
- e) **Propisana je obaveza dostave složene tehničke dokumentacije, čija izrada podrazumeva troškove i u slučajevima individualne gradnje,** kada nosilac prava nema interes za ozakonjenje zbog male vrednosti objekta (obaveza dostave: elaborata geodetskih radova; snimka izvedenog stanja; izjave odgovornog projektanta ili odgovornog izvođača radova da objekat ispunjava osnovne zahteve za objekat u pogledu nosivosti i stabilnosti; izjave vlasnika nezakonito izgrađenog objekta da prihvata eventualni rizik korišćenja objekta...);
- f) **Propisana je obaveza dostave potpune pravne dokumentacije i u slučaju kada je nosilac prava faktički nesporan,** pa bi uvođenje pretpostavke da je to lice „verovatni imalac prava“ rešilo brojne slučajeve izgubljene dokumentacije (suvlasnik je zemljišta ili držalac nepokretnosti koji godinama plaća porez na imovinu na tu nepokretnost i sl.);
- g) **Nije uspostavljen efikasan mehanizam za sprečavanje dalje nelegalne gradnje.** U praksi se nastavilo sa nelegalnom gradnjom, a detektovani su i slučajevi ozakonjenja objekata građenih i nakon decembra 2015. godine, koji nisu sankcionisani. Tolerisanje nelegalne gradnje i problemi u praksi sa ishodom upotrebnih dozvola su doprineli uverenju investitora da je bolje graditi bez

dozvole ili odstupiti od dozvole, pa ozakoniti objekat, jer je ta administrativna procedura jednostavnija i jeftinija.

ANALIZA PROPISA:

Sada se ozakonjenje sprovodi u skladu sa Zakonom o ozakonjenju objekata („Službeni glasnik RS", broj 96 od 26. novembra 2015, 83 od 29. oktobra 2018, 81 od 5. juna 2020 - US, 1 od 6. januara 2023 - US, 62 od 27. jula 2023.), koji uređuje uslove, postupak i način ozakonjenja objekata, odnosno delova objekta, pomoćnih objekata (garaže, ostave, septičke jame, bunari, bazeni, cisterne za vodu i sl.) i podzemnih i nadzemnih instalacija-vodova izgrađenih bez građevinske dozvole, odnosno odobrenja za izgradnju, te objekata i radova iz člana 145. Zakona o planiranju i izgradnji. Zakon uređuje uslove, način i postupak izdavanja rešenja o ozakonjenju, pravne posledice ozakonjenja i druga pitanja od značaja za ozakonjenje objekata.

Zakon sadrži odredbe koje doprinose uspešnom rešavanju izuzetno velikog i kompleksnog problema nezakonite gradnje do 2015. godine, ali i odredbe koje nepotrebno komplikuju taj proces. Takođe, Zakon je ostao nedorečen u pogledu nekih bitnih pitanja, koje su preduslov za efikasno rešenje problema. Analizu Zakona ćemo prezentovati upućujući na njegove prednosti, mane i nedorečenosti.

A Odredbe koje doprinose uspešnom okončanju procesa ozakonjenja:

- Članom 2. Zakona je propisano da ozakonjenje predstavlja javni interes za Republiku Srbiju.
- Član 3. Zakona propisuje da je predmet ozakonjenja objekat koji je završen u građevinskom smislu, ali da to može izuzetno biti i zgrada na kojoj su izvedeni samo konstruktivni građevinski radovi (temelji, armiranobetonski ili čelični stubovi sa gredama, odnosno armiranobetonska tavanica, krovna konstrukcija), sa ili bez završene fasade.

Zaključak: Zakon o ozakonjenju objekata ima izuzetan obuhvat i u skladu sa njim se ozakonjuju najrazličitiji objekti, od stambenih i poslovnih zgrada i industrijskih kompleksa, do pomoćnih objekata i vodova.

Država je ozakonjenje digla na nivo javnog interesa, čime je ozakonjenje stavila iznad interesa pojedinaca, koji mogu imati interese suprotstavljene ozakonjenju.

- Član 7. Zakona propisuje da se rešenje o rušenju objekta, doneto od strane građevinskog inspektora na osnovu popisa i evidencije nezakonito izgrađenih objekata u skladu sa odredbama Zakona o ozakonjenju objekata, ne izvršava do konačnosti rešenja kojim se odbija ili odbacuje zahtev za ozakonjenje u postupku pokrenutom na osnovu rešenja o rušenju.

Zaključak: Član 7. Zakona garantuje svim nosiocima prava na ozakonjenje da će njihov zahtev biti rešen, te da protekom Zakonom ambiciozno postavljenih rokova za okončanje tih postupaka neće izgubiti svoje pravo.

B Odredbe koje komplikuju uspešno okončanje procesa ozakonjenja:

- Član 4. Zakona propisuje da se Zakon ne primenjuje na objekte:
 - koji su izgrađeni bez građevinske dozvole, odnosno odobrenja za izgradnju u skladu sa propisima po kojima u vreme izgradnje nije bila propisana obaveza pribavljanja građevinske dozvole, odnosno odobrenja za izgradnju (stav 1.);

- za koje je izdato rešenje o građevinskoj dozvoli, a koji se koriste bez izdatog rešenja o upotrebnoj dozvoli, za koje Zakon potvrđuje da se upotrebna dozvoli pribavlja u skladu sa zakonom kojim se uređuje izgradnja objekata (stav 2.).
- Član 4. stav 3. Zakona propisuje da je, izuzetno od stava 2. ovog člana, predmet ozakonjenja može biti objekat izgrađen na osnovu građevinske dozvole (odnosno odobrenja za izgradnju i potvrđenog glavnog projekta), na kom je prilikom izvođenja radova odstupljeno od izdate građevinske dozvole (odnosno odobrenja za izgradnju i potvrđenog glavnog projekta), a za koji nije moguće izdati rešenje o izmeni rešenja o građevinskoj dozvoli, u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje izgradnja objekata.
- Član 4. stav 4. Zakona propisuje da se, izuzetno od stava 2. ovog člana, ako je u ranije sprovedenim postupcima legalizacije izdato rešenje o građevinskoj dozvoli, ali ne i rešenje o upotrebnoj dozvoli, takav postupak okončava u skladu sa odredbama ovog zakona, odnosno nadležni organ donosi rešenje o ozakonjenju, bez sprovođenja postupka propisanog ovim zakonom, i to samo u slučajevima kada nisu vršene nikakve izmene na objektu izuzev tekućeg održavanja.
- Član 4. stav 5. Zakona propisuje da se ovaj zakon se ne primenjuje na objekte izgrađene, odnosno rekonstruisane u slučajevima kada je investitor izgradio/rekonstruisao objekat pozivajući se na svoje pravo na objektu ili zemljištu na kome je objekat izgrađen protivno cilju zbog koga je to pravo zakonom ustanovljeno ili priznato, odnosno suprotno cilju rešenja ili drugog pojedinačnog akta kojim je utvrđeno pravo u skladu sa zakonom, a naročito u slučaju kada investitor izgradi objekat trajnog karaktera na zemljištu koje mu je dato na privremeno korišćenje i/ili na osnovu rešenja donetog u skladu sa propisima kojima se uređuje postavljanje montažnih objekata.
- Član 4. stav 7. Zakona propisuje da je jedinica lokalne samouprave dužna da investitoru izvrši povraćaj uplaćenih sredstava, ako je u postupku legalizacije uredio odnose sa jedinicom lokalne samouprave, u skladu sa odredbama zakona koji je primenjivan u to vreme, ali nadležni organ nije naknadno izdao građevinsku dozvolu do dana stupanja na snagu ovog zakona.
- Član 4. stav 8. Zakona propisuje da se Zakon ne primenjuje na objekte koji se u smislu zakona kojim se uređuje odbrana smatraju vojnim objektima, kao i na objekte koji se u smislu zakona kojim se uređuje rudarstvo smatraju rudarskim objektima, postrojenjima i uređajima.

Zaključak: Član 4. Zakona uvodi veliki broj izuzetka u pogledu mogućnost i ozakonjenja iz formalno-pravnih razloga, čime vlasnike tih objekata dovodi u neravnopravan položaj, a onemogućava masovno ozakonjenje, jer nepotrebno usložnjava i fragmentira proceduru.

U praksi je najveći problem sa ozakonjenjem stambenih zgrada koje su građene uz građevinsku dozvolu, a za koje nije mogla biti izdata upotrebna dozvola, zbog naknadnih odstupanja u gabaritima. U tom slučaju se savesni kupci tih stanova, koji nisu mogli znati za ta odstupanja tokom gradnje, dovode u situaciju da niti mogu pribaviti upotrebnu dozvolu, niti mogu ishodovati ozakonjenje, ako se odstupanja ne odnose na njihove stanove. Dodatno, investitori su često ugašeni usled stečaja ili su pomrli, pa se od faktičkih vlasnika traži da plate doprinose, koje su im nesavesni investitori već uračunali u cenu stana koju su uredno isplatili. Napominjemo da su investitori godinama gradili nelegalno, da građevinska inspekcija nije obustavljala takve radove, da ti investitori nisu bili krivično gonjeni, te da nadležni organi, odnosno direkcije za građevinsko zemljište nisu odbijali zaključenje novih ugovora sa profesionalnim investitorima, koji su im dugovali doprinose po ranijim građevinskim dozvolama, odnosno ugovorima. Drugim rečima, sama javna uprava i pravosuđe su svojim

nečinjenjem uticali na eskalaciju problema nelegalne gradnje decenijama do 2015. godine.

Smatramo da se procedura može značajno pojednostaviti ako se ujednači prema svim faktičkim vlasnicima, tako što će se propisati da je nosilac prava na ozakonjenje isključivo faktički vlasnik, tj. držalac nepokretnosti, a ne investitor, osim ako je reč o u istom licu. Dodatno se može propisati da je profesionalni investitor odgovoran za štetu koju je lokalna samouprava pretrpela jer joj nije plaćen doprinos, ali da se svim držaocima nepokretnosti koje se ozakonjuju naplaćuje isključivo administrativna taksa za ozakonjenje objekta, koji se ozakonjuje na njegovo ime. Ovakvo rešenje je u potpunosti na liniji proglašenog javnog interesa, koji se ne može postići tako što će uslovi ozakonjenja biti najpovoljniji upravo za one koji su gradili bez građevinske dozvole, odnosno onih koji su stanove kupovali u zgradama koje su građene bez ikakve dozvole.

- Član 5-11. Zakona propisuje uslove za ozakonjenje.
- Član 5. stav 1. Zakona propisuje da predmet ozakonjenja ne može biti objekat:
 - izgrađen, odnosno rekonstruisan na zemljištu nepovoljnom za građenje (klizišta, močvarno tlo i sl.);
 - izgrađen, odnosno rekonstruisan od materijala koji ne obezbeđuje trajnost i sigurnost objekta;
 - izgrađen na površinama javne namene, odnosno na zemljištu planiranom za uređenje ili izgradnju objekata javne namene;
 - izgrađen u prvom i drugom stepenu zaštite prirodnog dobra (osim vikendica i drugih porodičnih objekata za odmor u drugom stepenu zaštite prirodnog dobra), odnosno u zoni zaštite kulturnog dobra od izuzetnog značaja i zoni zaštite kulturnih dobara upisanih u Listu svetske kulturne baštine, izgrađen u zonama sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja, izgrađen u vojnom kompleksu i zaštitnim zonama oko vojnih kompleksa i objekata infrastrukture posebne namene, odnosno izgrađen, rekonstruisan ili dograđen suprotno propisima o odbrani kojima su propisane posebne obaveze za izgradnju objekata, kao i drugi objekti izgrađeni u zaštitnim zonama u skladu sa odredbama posebnih zakona (u zaštitnom pojasu: puta, železnice, dalekovoda, vodotoka, poletno-sletne staze, kao i druge zaštitne zone u skladu sa odredbama posebnih zakona);
 - izgrađen u zaštitnoj zoni duž trase radio koridora, na pravcima prostiranja usmerenih radio signala između radio stanica, u kojoj nije dozvoljena izgradnja ili postavljanje drugih radio stanica, antenskih sistema ili drugih objekata koji mogu ometati prostiranje radio signala ili uzrokovati štetne smetnje.
- Član 5. stav 2. Zakona propisuje da će, izuzetno od odredbe stava 1. tačka 1) ovog člana, nadležni organ izdati rešenje o ozakonjenju, ako u postupku bude pribavljen odgovarajući dokaz da je taj objekat stabilan, da ne ugrožava stabilnost terena i susedne objekte. Stabilnost objekta i ugrožavanje stabilnosti terena i susednih objekata utvrđuju se na osnovu izveštaja, grafičkih priloga planskog dokumenta sa označenim površinama – tla koje je nepovoljno za građenje, inženjersko-geoloških izveštaja i drugih dokaza na osnovu kojih se može utvrditi ova činjenica.
- Član 5. stav 3. Zakona propisuje da će, izuzetno od odredbe stava 1. tač. 3) i 4) ovog člana nadležni organ će izdati rešenje o ozakonjenju, ako u postupku bude pribavljena saglasnost upravljača javnog dobra, odnosno saglasnost organizacije nadležne za zaštitu prirodnih, odnosno kulturnih dobara.

- Član 5. stav 4. Zakona propisuje da predmet ozakonjenja ne može biti objekat za koji je nadležni organ, u skladu sa ranije važećim propisima kojima je bila uređena legalizacija objekata, doneo rešenje kojim se odbija zahtev za legalizaciju, a koje je pravnosnažno u upravnom postupku, osim ako je po pravnosnažnosti rešenja kojim se odbija zahtev za legalizaciju, promenjen planski dokument ili je zahtev odbijen iz razloga koji su ovim zakonom drugačije propisani, a povoljniji su za vlasnika...
- Član 8. Zakona propisuje da predmet ozakonjenja može biti objekat koji se može uskladiti sa važećim planskim dokumentom u pogledu namene i spratnosti objekta, te da izuzetno JLS može aktom za potrebe ozakonjenja odrediti veću spratnost od spratnosti propisane važećim planskim dokumentom, po urbanističkim zonama, celinama ili blokovima.

Zaključak: Član 5. Zakona uvodi veliki broj izuzetka u pogledu mogućnost i ozakonjenja iz faktičkih razloga, čime jako komplikuje postupak ozakonjenja kako zbog svih provera koje mora da vrši organ koji sprovodi postupak, tako i zbog velikog broja akata koje stranka pribavlja van procedure ozakonjenja.

Smatramo da procedura ozakonjenja može biti uspešna isključivo ako je digitalna, transparentna, formalizovana i jednošalterska. Drugim rečima, sve saglasnosti imalaca javnih ovlašćenja treba da pribavlja organ koji sprovodi postupak ozakonjenja, jer će se samo tako procedura formalizovati i automatizovati, a onemogućiće se korupcija. Ovde pre svega mislimo na standarde u pogledu kvaliteta zemljišta i zaštićena područja i dobra. Naime, procedura ozakonjenja ne može biti automatizovana, ako sami imaoci javnih ovlašćenja, u zakonom propisanom roku, u elektronsku bazu ne unesu parcele na kojima se objekti ne mogu ozakoniti iz razloga koji bi bili striktno propisani Zakonom.

Kada su u pitanju standardi kvaliteta gradnje, nameće se pitanje ko utvrđuje te standarde i da li će se objekat rušiti ako ti standardi nisu ispunjeni. Gotovo je sigurno da će previsok nivo standarda onemogućiti ozakonjenje objekata koji su kvalitetnije građeni od starih objekata koji su legalni i uknjiženi. U smislu navedenog se mora definisati precizna metodologija u odnosu na ozakonjenje po klasama objekata, a od kojih jedino za objekte javne namene i poslovno stambene objekte veće površine i spratnosti treba propisati minimalne standarde, čiju ispunjenost svojim nalazom treba da garantuju odgovorni projektanti.

- Član 10. Zakona propisuje da predmet ozakonjenja može biti objekat za koji vlasnik dostavi dokaz o odgovarajućem pravu na građevinskom zemljištu ili objektu (pravo svojine, pravo korišćenja ili pravo zakupa na građevinskom zemljištu u javnoj svojini...) Dokazima o odgovarajućem pravu se smatraju: izvod iz katastra; pravnosnažna sudska presuda; ugovor o prenosu prava korišćenja, odnosno kupovini zemljišta koji je zaključen i overen od strane nadležnog suda, kao i drugi ugovori kojima je vršeno raspolaganje zemljištem; ugovor o kupovini objekta ili kupovini objekta u izgradnji; ugovor o suinvestiranju izgradnje objekta overen u odgovarajućoj formi; akt ministarstva nadležnog za poslove odbrane o dodeli „nužnog smeštaja”; pravnosnažno rešenje o nasleđivanju; pravnosnažno rešenje o statusnoj promeni; svi drugi pravni poslovi na osnovu kojih se na nesumnjiv način može utvrditi pravni kontinuitet prometa zemljišta, objekta, odnosno posebnog dela objekta. U slučaju ozakonjenja nadziđivanja, odnosno pretvaranja zajedničkih prostorija zgrade u stan ili poslovni prostor ili pripajanje zajedničkih prostorija susednom stanu, kao dokaz o

odgovarajućem pravu propisano je da se dostavlja izvod iz lista nepokretnosti za zgradu i sve posebne delove zgrade i dokaz propisan odredbama zakona kojim se uređuje održavanje stambenih zgrada o regulisanju međusobnih odnosa između vlasnika nezakonito izgrađenog objekta i skupštine stambene zajednice.

Zaključak: Član 10. Zakona propisuje vrlo rigorozne uslove ozakonjenja u pogledu prava na zemljištu na kome se nalazi objekat koji se ozakonjuje. To je verovatno posledica prilično restriktivnog stava Ustavnog suda u pogledu zaštite vlasničkih prava na zemljištu na kome se vrši ozakonjenje. Moramo skrenuti pažnju da Zakon mora izbalansirati potrebu zaštite ustavnog prava na svojinu, koja može biti oduzeta samo uz isplatu tržišne naknade, i ustavnog prava na nepoverdivost stana, koje je u konkretnom slučaju stečeno pravo, na koje je u velikom broju slučajeva državi plaćan porez na imovinu. Ono što se nikako ne sme desiti je da ovo stanje ostane trajno nerešeno. Ovo naročito ako je proglašen javni interes da se ozakonjenje sprovede, a u javnom interesu se može vršiti i eksproprijacija zemljišta ispod objekta, uz ponudu vlasniku da mu se otkupi celokupna parcela.

- Član 10. stav 9. Zakona propisuje da je dokaz o rešenim imovinsko pravnim odnosima, u slučaju ozakonjenju stambene ili stambeno poslovne zgrade koja se sastoji od posebnih fizičkih delova, ugovor o kupovini i prodaji za udeo na zemljištu, koji je u srazmeri sa površinom posebnog dela u odnosu na ukupnu površinu objekta.

Zaključak: Član 10. stav 9. Zakona može biti pogrešno tumačen u smislu toga da kupci stanova u zgradama koje se ozakonjuju ne mogu biti nosioci prava na ozakonjenje ako u ugovoru sa investitorom nije izričito navedeno da se na njih uz stan prenosi i srazmeran udeo na zemljištu. Ovakva praksa bi iskomplikovala brojne slučajeve ozakonjenja jer ti ugovori u najvećem broju slučajeva ne sadrže takvu klauzulu, pa je nužno citiranu odredbu Zakona preformulisati tako da se smatra da je investitor ugovorom o prodaji na kupca uz poseban deo preneo i suvlasništvo na zemljištu u srazmeri sa površinom tog posebnog dela u odnosu na ukupnu površinu objekta.

- Član 12. Zakona propisuje da rešenje o ozakonjenju objekta izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, tačnije onaj organ koji je prema zakonu kojim se uređuje izgradnja objekata ovlašćen da izdaje građevinsku dozvolu, te da se na rešavanje po žalbi, odnosno tužbi na to rešenje shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izgradnja objekata.

Zaključak: Član 12. Zakona izričito propisuje nadležnost za ozakonjenje u skladu sa nadležnostima za izdavanje građevinskih dozvola, fragmentirajući postupke ozakonjenja, što onemogućuje ujednačavanje prakse i automatizaciju procedure.

- Član 13-21. Zakona propisuje dokumentaciju koju je podnosilac zahteva dužan da podnese u postupku ozakonjenja.
- Čl. 15. Zakona propisuje da se za potrebe ozakonjenja izrađuje izveštaj o zatečenom stanju objekta, čiji je sastavni deo elaborat geodetskih radova, te da se isti ne izrađuje jedino za objekte koji su građeni po članu 145. Zakona, kada se dostavlja kopija plana parcele. Propisano je da sadržina izveštaja o zatečenom stanju objekta za potrebe ozakonjenja objekta zavisi od klase, površine, namene i načina korišćenja objekta.
- Članom 15. je propisano i da se za objekte za koje se u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita od požara pribavlja saglasnost Ministarstva unutrašnjih poslova na projektnu dokumentaciju, pored izveštaja o zatečenom stanju objekta prilaže se projekat za izvođenje radova sa saglasnošću organa nadležnog za poslove zaštite od požara.
- Član 16. propisuje da se elaborat geodetskih radova, izrađuje se u skladu sa propisima o državnom premeru i katastru, te da se za objekte koji su provedeni u grafičkoj bazi katastra nepokretnosti, umesto elaborata geodetskih radova dostavlja kopija plana sa upisanom visinom slemena, overena od strane ovlašćene geodetske organizacije.
- Član 16. takođe propisuje da se za zgradu, koja se sastoji od posebnih fizičkih delova, elaborat izrađuje i za sve posebne fizičke delove zgrade.
- Član 17. Zakona propisuje da se izveštaj o zatečenom stanju objekta izrađuje za: 1) objekte kategorije A, klase 111011 i 112111; 2) objekte čija je bruto razvijena građevinska površina objekta (u daljem tekstu: BRGP) veća od 400 m²; 3) objekte javne namene; i 4) inženjerske objekte.
- Član 18. Zakona propisuje da izveštaj o zatečenom stanju objekta koji se izrađuje za objekte kategorije A, klase 111011 i 112111, sadrži: elaborat geodetskih radova, snimak izvedenog stanja, izjavu odgovornog projektanta ili odgovornog izvođača radova da objekat ispunjava osnovne zahteve za objekat u pogledu nosivosti i stabilnosti, kao i da snimak izvedenog stanja sadrži opštu dokumentaciju, tekstualnu, numeričku i grafičku dokumentaciju i detaljno navodi sadržaj te dokumentacije. Takođe propisuje da je sastavni deo izveštaja i izjava odgovornog projektanta, odnosno odgovornog izvođača radova da nezakonito izgrađeni objekat ispunjava osnovne zahteve za objekat u pogledu nosivosti i stabilnosti, prema propisima koji su važili u vreme izgradnje tog objekta.
- Član 19. Zakona propisuje da izveštaj za objekte čija je BRGP veća od 400 m², objekte javne namene i inženjerske objekte pored elaborata geodetskih radova, snimka izvedenog stanja i izjave odgovornog projektanta ili odgovornog izvođača radova da objekat ispunjava osnovne zahteve za objekat, sadrži i izjavu vlasnika nezakonito izgrađenog objekta da prihvata eventualni rizik korišćenja objekta, s obzirom na minimalnu tehničku dokumentaciju koja je propisana za ozakonjenje. Takođe je propisano da izveštaj sadrži i druge specifične podatke koji su karakteristični za određenu vrstu objekata (za objekte niskogradnje: podužni profil, karakteristične poprečne profile, ostale prikaze u zavisnosti od vrste i klase objekta), u skladu sa pravilima struke. Za objekte površine veće od 2000 m² i/ili spratnosti veće od P+4, propisano je da je sastavni deo izveštaja, pored izjave projektanta o nosivosti i stabilnosti objekta, i izjava projektanta sa odgovarajućom licencom da objekat ispunjava uslove u pogledu zaštite od požara, prema propisima koji su važili u vreme izgradnje tog objekta. Propisano je i da ako stanje konstrukcije, odnosno kvalitet izvršenih radova u pogledu stabilnosti, odnosno sigurnosti nije zadovoljavajući ili su u međuvremenu izmenjeni tehnički propisi za tu vrstu objekata, izveštaj sadrži i predlog mera, odnosno popis radova koji se preduzimaju pre izdavanja rešenja o ozakonjenju.

Zaključak: Čl. 13-21. Zakona propisuju dokumentaciju koju je podnosilac zahteva dužan da podnese u postupku ozakonjenja, što u slučaju izrade tehničke dokumentacije i izjava odgovornih projekatanta stvara dodatne troškove koji mogu opredeliti

korisnike da ne budu pro-aktivni u postupku ozakonjenja. Zbog toga je tu dokumentaciju potrebno redukovati u maksimalnoj meri. Međutim, veliki problem u praksi stvara zahtev da projektant potvrdi da objekat u pogledu zaštite od požara ispunjava uslove koji su važili u vreme gradnje objekta. Napominjemo da su se ti uslovi tokom vremena menjali (širina i vrsta protivpožarnih vrata, izlazi i alternativni prolazi za evakuaciju, uslovi u pogledu lifta...), kao i da su se u legalno izgrađenim zgradama prolazi za evakuaciju zatvarali. Zbog toga bi ovi uslovi trebali da budu propisani na identičan način bez obzira na vreme gradnje, uz minimalne razlike u odnosu na vrstu i klasu objekata.

- Član 22-35. Zakona uređuje postupak ozakonjenja, koji je uređen kao klasična, a ne elektronska procedura.
- Član 22. Zakona propisuje shodnu primenu zakona kojim je uređen opšti upravni postupak.
- Član 23. Zakona propisuje da se postupak ozakonjenja pokreće se na osnovu obaveštenja o vidljivosti objekta na satelitskom snimku koje nadležnom organu za vođenje postupka ozakonjenja dostavlja organ nadležan za poslove državnog premera i katastra.

Zaključak: Zakon propisuje da je uslov za pokretanje postupka ozakonjenja rešenje inspektora o rušenju, a ako tog rešenja nema, onda vidljivost objekta na satelitskom snimku iz 2015. godine, što konstatuje RGZ. Ovo rešenje je pogodno za efikasno i automatizovano ozakonjenje, jer omogućuje da se u praksi ozakonjenje pokreće ex-officio na osnovu obaveštenja RGZ-a, a ne po zahtevu stranke, pa bi uloga stranke mogla da bude samo dopuna dokumentacije, koja nadležnom organu nije dostupna preko drugih registara i evidencija.

Ono što komplikuje postupak je shodna primena Zakona o opštem upravnom postupku (ZOUP), koji je vrlo formalan i složen, pa je nužno da zakon koji uređuje ozakonjenje propiše jednostavnu proceduru, sa što manje pravnih praznina, na koje bi se izbegla primena odredbi ZOUP-a, koja onemogućuje automatizaciju procedure.

Koncept reforme ozakonjenja koji se predlaže

Radi postizanja gore definisanih ciljeva i rešavanja identifikovanih problema, predlažemo izmenu važećih propisa koji uređuju ozakonjenje tako da se što će se:

A. **Mogućnost ozakonjenja po važećem Zakonu o ozakonjenju objekata oročiti na maksimalno dve godine**

Smatramo da ne treba odmah staviti van snage važeći Zakon, jer strankama treba omogućiti da se postupci okončaju po pravilima po kojima su započeti. Napominjemo da su u praksi dosadašnji nadležni organi ozakonjenje sprovodili neki manje, a neki više uspešno, te da nije efikasno, niti ekonomično prekinuti postupke koji su privedeni kraju i sve ih prebaciti u nadležnost komisija, koje tek treba da se formiraju.

S druge strane, postupci ozakonjenja traju već toliko dugo da se mora omogućiti da se kompletno ozakonjenje sprovede u primerenom roku, što bi se nakon isticanja roka od dve godine obezbedilo preuzimanjem svih preostalih predmeta od strane već implemetiranog alternativnog mehanizma, koji bi tada prerastao u jedini tj. redovni postupak tj. mehanizam za ozakonjenje.

Predlog je da se izmenama važećeg Zakon propiše rok od maksimalno dve godine za okončanje započetih postupaka po tom zakonu, bez mogućnosti naknadnog produženja roka, te da nadležni organ do tog roka treba da:

- donese **rešenje o ozakonjenju; ili**
- **da obustavi postupak**, ako u predmetu ne postoji vlasnička i tehnička dokumentacija koja je po tom Zakonu nužna da odluči o ozakonjenju, i da takav predmet dostavi na postupanje alternativnom mehanizmu-koloseku po Novim zakonu.

B. **Zakonom² propisati alternativni mehanizam-kolosek za sprovođenje postupka ozakonjenja**, u kome će o ozakonjenju odlučivati:

- a. **Komisije³**, formirane pri lokalnoj samoupravi/sudu, koje će na zahtev nosilaca prava na ozakonjenje ili na inicijativu dosadašnjih nadležnih organa preuzeti konkretne predmete od dosadašnjih nadležnih organa i o ozakonjenju odlučivati po pravilima vanparničnog postupka, sa ovlašćenjem da u tom postupku utvrđuju pravni status „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava“ na ozakonjenje;
- b. **Javni beležnici⁴**, koji na zahtev nosioca prava na ozakonjenje, a u skladu sa svojom teritorijalnom nadležnošću, mogu preuzeti konkretne predmete od dosadašnjih nadležnih

² Reforma podrazumeva izmenu važećeg ili usvajanje potpuno novog zakona koji će urediti nadležnost i proceduru za sprovođenje postupka ozakonjenja od strane alternativnog koloseka, tj. komisije ili javnih beležnika.

³ Ove komisije bi postupale i u predmetima ustupljenim od strane Službi katastra tzv. „starim predmetima“, za koje Služba katastra proceni da ih ne može rešiti zbog nedostajuće dokumentacije, te da je potrebno da komisija u vanparničnom postupku utvrdi „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava“. Zakonom bi se propisalo da je komisija nadležna da sprovodi vanparnični postupak u kome bi se utvrđivalo ovo pravo.

⁴ Javni beležnici bi postupali i u tzv. „starim predmetima“ koje na zahtev stranke preuzmu od Službi katastra, zbog neblagovremenog postupanja. Zakonom bi se propisalo da su javni beležnici nadležni da sprovodi vanparnični postupak u kome bi se utvrđivalo ovo pravo. Napominjemo da su javni beležnici u ovom momentu jedini imaoци javnih ovlašćenja koji su pored suda nadležni da sprovode vanparnične postupke, pa raspolažu relevantnim iskustvom za uspešno preuzimanje ove nadležnosti.

organa ili komisija i o ozakonjenju odlučivati po pravilima vanparničnog postupka, sa ovlašćenjem da u tom postupku utvrđuju pravni status „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava“ na ozakonjenje.

Nakon isteka roka od dve godine, u kome o ozakonjenju odlučuje nadležni organ po važećem zakonu, komisije bi preuzele i sve preostale nerešene predmete od nadležnih organa, tako da bi od tada za ozakonjenje postale nadležne samo komisije ex officio i javni beležnici na zahtev stranke.

Zakonom je nužno dodeliti ovlašćenja donosiocu odluke da u vanparničnom postupku odlučuje utvrđivanjem **pravnog statusa „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava“**, uz upućivanje suprotne strane na parnicu, u slučaju kada postoji više potencijalnih nosioca prava.

C. Reformu ozakonjenja sprovesti u sledećim fazama:

- a. **Pripremna faza: Izrada softvera koji će omogućiti elektronsko vođenje Jedinственe evidencije nelegalno izgrađenih objekata (JENGO) i uspostavljanje portala za javni pristup toj evidenciji⁵** – Trajanje nabavke i izrade softvera je **šest do devet meseci**.

Softver treba da bude što jednostavniji i da omogući **efikasno elektronsko vođenje svih predmeta ozakonjenja**, u cilju sprovođenja masovnog i automatizovanog ozakonjenja, i to: *Formiranje platforme JENGO na osnovu podloge geodetskog snimka RGZ; automatizovano preuzimanje u JENGO podataka i dokumenata od značaja za ozakonjenje od organa koji su do sada bili nadležni za ozakonjenje, kao i iz drugih registara i evidencija; unos dodatnih podataka i dokumenata u započetim postupcima ozakonjenja; elektronsko i automatizovano sprovođenje postupaka; nadzor nad radom u predmetu; javnu dostupnost podataka o statusu predmeta i sl.*

Napominjemo da bi u cilju transparentnosti sprovođenja ozakonjenja i sprečavanja dalje nelegalne gradnje bilo poželjno da **JENGO sadrži osnovne podatke o svim:**

- **postupcima ozakonjenja koje se sprovode nadležni organi**, u skladu sa važećim Zakonom;
- **postupcima ozakonjenja koji se sprovode kroz alternativni mehanizam**, od strane komisija ili javnih beležnika;
- **prijavama kasnijih nelegalnih gradnji**, od strane zainteresovanih lica, sa podacima o postupanju inspekcija po istim.

Ova se faza može značajno skratiti ako JENGO bude sadržala samo osnovni set podataka koji bi se unosili i objavlivali u cilju praćenja i kontrole sprovođenja pojedinačnih postupaka ozakonjenja, međutim nepotpun set podataka bi mogao otežati efikasno sprovođenje naknadnih faza reforme.

⁵ U okviru ove faze treba formirati platformu JENGO, na osnovu podloge geodetskog snimka RGZ koja bi se mogla uspostaviti pri RGZ-u, kao nova platforma gde bi se grafički i alfanumerički podaci unosili na bazi snimaka objekata koju poseduje RGZ-a i postojećih evidencija RGZ o nelegalno građenim objektima, kao i na osnovu podataka organa koji su do sada bili nadležni za ozakonjenje. Unošenje podataka o objektima i nosiocima prava na njima u JENGO bi se vršilo kroz automatizovani proces elektronskog preuzimanja podataka i dokumentacije iz postojećih elektronskih baza podataka o dosadašnjim postupcima ozakonjenja, ali bi u slučaju da takve baze ne postoje organi nadležni za ozakonjenje bili dužni da bitne podatke o svim predmetima koje vode unesu u sistem, te da digitalizuju nužni set dokumenta i da ih učitaju u JENGO.

b. *Prva faza u postupanju alternativnog mehanizma: Faza upisa u katastar objekta i njegovog faktičkog vlasnika – Trajanje ove faze do upisa svih objekata za koje postoje uslovi za ozakonjenja u katastar⁶*

Postupak bi se sprovodio **po novom zakonskom rešenju⁷** preko alternativnog mehanizma, ako je:

- **nadležni organ obustavio postupak** po starom Zakonu zbog nedostajuće dokumentacije i dostavio predmet komisiji na odlučivanje;
- **stranka tražila da postupak preuzme javni beležnik.**

Imajući u vidu da tokom ove faze komisija, odnosno javni beležnik ne bi morali da utvrđuju nespornog vlasnika, niti tehnička svojstva objekta, tokom ove faze bi se donosilo **rešenje na osnovu koga bi se u katastar upisao konkretan objekat sa zabeležbama:**

- **da je vlasnik verovatan**, tj. pretpostavljen;
- **o potencijalnim manama vezanim za objekat** (zabeležbe: svojina na zemljištu nije dokazana; taksa za ozakonjenje nije naplaćena; ozakonjen bez dokaza da je izgrađen u skladu sa tehničkim propisima; ozakonjen bez dokaza da je izgrađen na zemljištu povoljnom za gradnju; ozakonjen bez dokaza da nije u suprotnosti sa planskim dokumentima i javnim interesom);
- **da taksa za ozakonjenje nije naplaćena**, jer njena naplata ne treba da bude uslov za upis, koji se vrši pre svga u javnom interesu.

Izuzetno, zabeležbe se ne bi upisivale ako komisija ili javni beležnik utvrde da je u preuzetom predmetu postojala sva vlasnička i tehnička dokumentacija za upis objekta i vlasnika bez zabeležbi-rezervi.

U cilju povećanja pravne sigurnosti vlasnika zemljišta i zaštite javnih interesa, **može se propisati** da će se postupak:

- ✓ **prekinuti** samo ako je **objekat izgrađen na tuđem zemljištu**, bez saglasnosti vlasnika zemljišta i ako taj vlasnik zemljišta dostavi dokaz da se protivio toj gradnji (tužba podneta sudu, prijava podneta inspekciji ili preporučena pošiljka) - postupak bi se prekinuo, a stranka slabija u pravu bi se uputila na parnicu;
- ✓ **obustaviti** ako se zemljište na kome je objekat izgrađen nalazi na **Listi katastarskih opština, odnosno parcela koje su u režimu zaštite**, a koja bi se fromirala od strane IJO koji tu zaštitu sprovode i donosilaca planske dokumentacije, ministarstvo nadležno za urbanizam ili Agencija za prostorno planiranje - reč je o objektima izgrađenim u:
 - prvom i drugom stepenu zaštite prirodnog dobra (osim vikendica i drugih porodičnih objekata za odmor u drugom stepenu zaštite prirodnog dobra),
 - zoni zaštite kulturnog dobra od izuzetnog značaja i dobara upisanih u Listu svetske kulturne baštine,
 - zonama sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja, vojnom kompleksu...

⁶ Pretpostavka je da bi se ova faza ozakonjenja u potpunosti okončala najkasnije 3-4 godine od otpočinjanja reforme, ako se ostavi dve godine za okončanje predmeta po važećem zakonu. Naravno, kroz alternativni mehanizam - komisije i javne beležnike bi se veliki broj predmeta rešio daleko ranije.

⁷ To novo zakonsko rešenje se može propisati izmenama i dopunama većeg zakona ili usvajanjem potpuno novog zakona o ozakonjenju koji bi se primenjivao na postupke koje sprovodi komisija ili javni beležnik.

Alternativno rešenje: U katastar se mogu upisati i ovakvi objekti, uz zabeležbu da objekat može biti srušen kao nelegalan, ako se ne reše pravni odnosi u vezi vlasništva na zemljištu ili zbog nelegalne gradnje u zonama zaštite.

U okviru ove faze bi se omogućila i dopuna tj. ažuriranje podataka i dokumentacije u JENGO⁸ širokom krugu korisnika sistema⁹, na osnovu čega bi se u JENGO unosili dodatni:

- ✓ **Objekti**, koji su u postupku ozakonjenja, tj. da se otvaraju predmeti ozakonjenja;
- ✓ **Podaci**, u vezi sa otvorenim predmetima ozakonjenja;
- ✓ **Dokumenti**, nužni za ozakonjenje (tehnička dokumentacija koja je izrađena za potrebe izgradnje objekta ili za potrebe ozakonjenja i vlasnička dokumentacija).

Ova faza bi se mogla dodatno ubrzati tako što bi se zakonom propisalo da se upisi objekata, njihovih verovatnih vlasnika i zabeležbi u katastar vrše:

- od strane Službe katastra automatizovano, bez donošenja posebnog rešenja o upisu i provere osnovanosti samog rešenja o ozakonjenju; ili
- direktnim upisom, od strane donosioca rešenja o ozakonjenju.

c. Druga faza postupka u postupanju alternativnog mehanizma: *Brisanje zabeležbi – Trajanje ove faze vremenski neograničeno*¹⁰

Zabeležbe bi se brisale na sledeći način:

- a) **Ef officio**, nakon isteka roka od dve godine od upisa brisala bi se zabeležba da je **vlasnik verovatan, tj. pretpostavljen** jer svojina na objektu nije dokazana, ako treće lice u tom roku ne pokrene spor o vlasništvu i ne zabeleži ga u katastru.
- b) **Na inicijativu stranke**, uz dostavu potvrde o ispunjenosti uslova za brisanje zabeležbe, bez ograničenja roka brisala bi se zabeležba **o potencijalnim manama vezanim za objekat**, tj. da je objekat upisan u katastar bez dokaza:
 - **svojine na zemljištu**, u korist upisanog vlasnika objekta;
 - **da je moguće da je u suprotnosti sa planskim dokumentima i javnim interesom – Alternativa je da se brisanje ove zabeležbe vrši ex officio ako Agencija za prostorno planiranje i nadležni donosilac planskih**

⁸ Logično je očekivati da JENGO na početku druge faze neće obuhvatati sve objekte koji se ozakonjuju, niti sve podatke i dokumente nepohodne za okončanje postupka ozakonjenja, jer treba računati na to da neki predmeti neće biti uneti od strane nadležnih organa, da je neka dokumentacija zaturena i da su u međuvremenu nastale promene u pogledu nosilaca prava tj. faktičkih vlasnika objekata (nasledja, pokloni i sl.).

⁹ Svrha ovih aktivnosti je da svi objekti koji su u postupku ozakonjenja budu uneti u JENGO, te da se nakon sprovedenog postupka ozakonjenja ti objekti upišu u katastar, kao legalni objekti, sa što manje zabeležbi koje su upozorenje trećim licima o rizicima u vezi sa ozakonjenom nepokretnošću. Navedene unose bi vršili: organi koji sprovode ozakonjenje ex officio ili na inicijativu lica koja bi se deklarirala kao nosioci prava na ozakonjenje. U cilju eikasnog okončanja pojedinačnih postupaka ozakonjenja, vrlo je bitno omogućiti elektronsku dostavu nadležnom organu nedostajućih podataka i/ili dokaza, po mogućnosti direktno u JENGO. Kako to ne bi ugrozio stabilnost JENGO platforme i efikasnost sprovođenja procedure predlažemo da se razmotri mogućnost uvođenja svojstva profesionalnih korisnika sistema, kojima će se omogućiti pristup JENGO u cilju dopune predmeta. To bi mogli biti npr. opunomoćeni advokati, izvršitelji, geodetske organizacije, profesionalni upravnici zgrada i druga lica osposobljena za efikasnu dopunu predmeta. Imajući u vidu svojinske efekte ozakonjenja, takva dostava bi se mogla usloviti potvrđivanjem skenirane dokumentacije kvalifikovanim elektronskim sertifikatom podnosioca.

¹⁰ Tek nakon brisanja svih zabeležbi bi se moglo reći da je objekat u potpunosti ozakonjen, tj usklađen sa zakonom, a do tog momenta bi u katastru bio upisan vlasnik tog objekta sa svim rezervama u pogledu njegovih prava i karakteristika objekta

dokumenata u tom roku ne zatraže upis konkretizovane zabeležbe da je u suprotnosti sa planskim dokumentima i javnim interesom;

- da je izgrađen **u skladu sa tehničkim propisima;**
- da je izgrađen na **zemljištu povoljnom za gradnju;**
- **da je plaćena taksa/naknada** za ozakonjenje.

D. Standardizovane zabeležbe i njihovo brisanje:

Uz upis objekta i njegovog vlasnika bi se u katastar upisivale i standardizovane zabeležbe:

- a) **Vlasnik je verovatan, tj. pretpostavljen** jer svojina na objektu nije dokazana;
- b) **Svojina na zemljištu nije rešena**, u korist upisanog vlasnika objekta;
- c) **Nema dokaza da je objekat izgrađen u skladu sa tehničkim propisima;**
- d) **Nema dokaza da je objekat izgrađen u skladu sa planskim dokumentima i javnim interesom;**
- e) **Ne postoji dokaz da je plaćena taksa za ozakonjenje.**

Detaljnije obrazloženje zabeležbi:

1. ***Vlasnik je verovatan, tj. pretpostavljen*** - *Objekat je upisan u katastar na ime pretpostavljenog imaooca prava*

Ova zabeležba se ne bi upisivala ako nije sadržana u rešenju o ozakonjenju, odnosno ako je donosilac rešenja utvrdio stvarnog, a ne pretpostavljenog vlasnika objekta koji ozakonjuje. Preciznije, zabeležba bi se upisivala ako u predmetu ne postoje svi neophodni dokazi ko je vlasnik objekta, već se upis vrši na pretostavljenog vlasnika. Ako bi ovakva zabeležba bila upisna na objektu, odnosno posebnom delu objekta, onda bi je Služba katastra **brisala ex officio, nakon isteka roka od dve godine** od upisa ozakonjenog objekta, tj. posebnog dela objekta i te zabeležbe u katastar, osim **ako se u katastar do tada ne upiše, odnosno pokrene upis za zabeležbu spora u vezi sa pravom svojine na objektu**, odnosno na tom posebnom delu objekta, u kom slučaju bi se zabeležba brisala tek po okončanju spora, istovremeno sa brisanjem zabeležbe spora.

2. ***Svojina na zemljištu nije rešena*** - *Objekat je upisan u katastar bez dokazane svojine na zemljištu*

Ova zabeležba se ne bi upisivala ako nije sadržana u rešenju o ozakonjenju, odnosno ako je donosilac rešenja utvrdio da je nosilac prava na ozakonjenje istovremeno i vlasnik zemljišta, odnosno pravni sledbenik investitora koji je regulisao prava na zemljištu sa vlasnikom zemljišta upisanim u katastar.

Dakle, zabeležba se upisuje samo onda kada imalac prava na ozakonjenje tj. **faktički vlasnik objekta nije upisan u katastar kao vlasnik zemljišta, a u predmetu ne postoji dokaz da je to pravo stekao u skladu sa zakonom** (npr. ugovor u suinvestiranju gradnje sa vlasnikom zemljišta i sl.).

U slučaju upisa, ova zabeležba bi se mogla brisati samo na osnovu potvrde o tome da je sa vlasnikom zemljišta regulisano njegovo potraživanje po osnovu štete nastale gradnjom na njegovom zemljištu, a to je sporazum sa vlasnikom overen od strane javnog beležnika ili izvršna sudska odluka. Nakon isteka opšteg roka za zastarelost potraživanja od **10 godina, ova zabeležba bi se mogla brisati ex officio.**

Pravna posledica ove zabeležbe, do momenta brisanja, bi mogla biti ta što bi oštećeni vlasnik zemljišta imao pravo da u zakonskom roku od 10 godina od dana upisa objekt au katatar pokrene postupak nadoknade te štete u odnosu na nosioca prava na ozakonjenje i njegove pravne sledbenike, kao i u odnosu na naknadnog vlasnika objekta, koji bi mu za tu štetu odgovarali solidarno, u srazmerama svojih udela u ozakonjenom objektu.

- 3. Nema dokaza da je objekat izgrađen u skladu sa tehničkim propisima** - *Objekat je upisan u katastar bez dokaza da je izgrađen u skladu sa tehničkim propisima*
Ova zabeležba se ne bi upisivala ako nije sadržana u rešenju o ozakonjenju, a to je slučaj ako je adekvatna tehnička dokumentacija dostavljena pre donošenja rešenja. Ako bi ta zabeležba bila upisana, Služba katastra bi je u slučaju svih objekata kategorije A i nekih precizno propisanih objekata kategorije B **brisala u automatizovanom postupku, isključivo na osnovu izjave licenciranog projektanta da objekat ispunjava osnovne zahteve za objekat u pogledu nosivosti i stabilnosti, dok bi za preostale, složenije objekte bilo nužno dostaviti i dokaze je objekat priključen na odgovajuću infrastrukturu.** Uz ovu izjavu bi licencirani projektant dostavljao i propisanu tehničku dokumentaciju za određene vrste objekta, u cilju njenog objavljivanja radi informisanja javnosti i kontrole rada projekatanta od strane nadležnog ministarstva i strukovne komore. **Za objekte javne namene iz člana 133. Zakona o planiranju i izgradnji bi se mogao propisati da je obavezna revizija tehničke dokumentacije** od strane revizione komisije pri ministarstvu nadležnom za građevinu.

Pravne posledice ove zabeležbe, do momenta brisanja, mogle bi biti: da se objekat ne može koristiti u javne namene; ne može se izdati dozvola za nadziđivanje; imaoći javnih ovlašćenja nisu dužni da ih priključe na komunalnu infrastrukturu ako za to ne postoje tehnički uslovi; objekat se može srušiti bez prava vlasnika na nadoknadu i uz snošenje troškova rušenja ako se utvrdi da zbog tehničkih nedostataka ugrožava korišćenje susednih objekata ili javnih površina sl.

- 4. Nema dokaza da je objekat izgrađen u skladu sa planskim dokumentima i javnim interesom** - *Objekat je možda u suprotnosti sa planskim dokumentima i javnim interesom u momentu upisa tog objekta u katastar.*

Ovom zabeležbom su pokrivena sledeće situacije, koje mogu da se upisuju i kao specifične zabeležbe:

- a) **Objekat je upisan u katastar bez dokaza da je izgrađen na zemljištu povoljnom za gradnju** – Ova zabeležba bi se **upisivala ex officio.**

Zabeležba bi se **brisala na zahtev stranke**, po dostavi **potvrde** Agencije za prostorno planiranje *ili organ lokalne samouprave nadležan za poslove urbanizma* da je objekat izgrađen na zemljištu povoljnom za gradnju.

Ova zabeležba nema pravne posledica, a svrha joj je da vlasnik i svi potencijalni sticaoci prava na tom objektu (budući vlasnici, zakupci, hipotekarni poverioci i dr.) budu upoznati sa rizicima zbog gradnje tog objekta na zemljištu za koje je moguće da je nepovoljno za gradnju.

U cilju ekonomičnosti i efikasnosti procedure, može se propisati da se ova zabeležba **izuzetno neće upisati**: 1) ako je to izričito navedene

u rešenju o ozakonjenu, jer su cenjeni dokazi koji potvrđuju da objekat nije građen na zemljištu nepovoljnom za gradnju; ili 2) ako je objekat građen **na području centralnih gradskih i poslovnih zona**, jer je građevinsko zemljište u tim zonama nesporno pogodno za gradnju.

Alternativno rešenje: Služba katastra bi zabeležbu brisala ex officio, ako u roku od dve/tri godine od upisa ozakonjenog objekta Agencija za prostorno planiranje ili organ lokalne samouprave nadležan za poslove urbanizma ne dostave službi katastra akt kojim utvrđuju da je zemljište na kome je izgrađen taj objekat nepovoljno za gradnju (plavno, močvarno tlo, aktivno klizište i sl.). U slučaju dostave takvog dokumenta, ova zabeležba bi se naknadno mogla brisati isključivo na zahtev ministarstva nadležnog za poslove urbanizma ili Agencije za prostorno planiranje, koji bi postupali po inicijativi zainteresovane strane (greška prilikom donošenja akta ili promena situacije na terenu).

- b) **Objekat je upisan u katastar bez dokaza da nije građen u suprotnosti sa utvrđenim javnim interesom** – Ova zabeležba bi se upisivala **ex officio**, i sadržala bi rezerve u pogledu različitih vrsta javnih interesa, koji su možda ugroženi gradnjom ozakonjenog objekta.

Pravna posledica ove zabeležbe, do momenta brisanja, bi bila da se objekat može srušiti bez prava vlasnika na nadoknadu.

U cilju ekonomičnosti i efikasnosti procedure, može se propisati da se ova zabeležba **izuzetno neće upisati** ako je to izričito navedene u rešenju o ozakonjenu, jer su cenjeni dokazi da objekta nije građen u suprotnosti sa utvrđenim javnim interesom.

Zabeležba bi se **brisala na zahtev stranke**, po dostavi **potvrde Agencije za prostorno planiranje ili organa lokalne samouprave nadležnog za poslove urbanizma** da objekat nije izgrađen:

- i. **u suprotnosti sa namenom zemljišta, utvrđenom planskim aktom važećim u momentu sticanja prava na ozakonjenje; i/ili**
- ii. **u zoni zaštite kulturnog dobra od izuzetnog značaja i zoni zaštite kulturnih dobara upisanih u Listu svetske kulturne baštine; i/ili**
- iii. **u zoni sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja; i/ili**
- iv. **u vojnom kompleksu i zaštitnim zonama oko vojnih kompleksa i objekata infrastrukture posebne namene, odnosno izgrađen, rekonstruisan ili dograđen suprotno propisima o odbrani; i/ili**
- v. **u zaštićenim zone saobraćajne i telekomunikacione infrastrukture (puta, železnice, dalekovoda, vodotoka, poletno-sletne staze, radio koridora, kao i druge zaštitne zone u skladu sa odredbama posebnih zakona)**

Alternativno rešenje: Služba katastra bi zabeležbu brisala ex officio, ako u roku od dve/tri godine od upisa ozakonjenog objekta Agencija za prostorno planiranje ili organ lokalne samouprave nadležan za poslove urbanizma ne dostave službi katastra akt kojim utvrđuju da je zemljište na

kome je izgrađen taj objekat nepovoljno za gradnju (plavno, močvarno tlo, aktivno klizište i sl.). U slučaju dostave takvog dokumenta, ova zabeležba bi se naknadno mogla brisati isključivo na zahtev ministarstva nadležnog za poslove urbanizma ili Agencije za prostorno planiranje, koji bi postupali po inicijativi zainteresovane strane (greška prilikom donošenja akta ili promena situacije na terenu).

5. **Ne postoji dokaz da je plaćena taksa za ozakonjenje** - Objekat je upisan u katastar bez provere naplate takse za ozakonjenje

Ova zabeležba se ne bi upisivala ako nije sadržana u rešenju o ozakonjenju (jer je taksa možda plaćena pre donošenja rešenja), a Služba katastra bi je **brisala na zahtev zainteresovanog lica uz dostavu potvrde** od strane organa koji je sprovodio ozakonjenje da je ta taksa plaćena.

Napominjemo da ozakonjenje ne treba vezivati za naplatu takse za ozakonjenje, jer se tim nepotrebno komplikuje sprovođenje procedure i odlaže masovno ozakonjenje. Pravna posledica ove zabeležbe, do momenta brisanja, mogla bi biti ta što bi se zabeležilo pravo hipoteke za obezbeđenje naplate takse u iznosu propisanom zakonom. Naravno, nosilac prava nije dužan da ozakoni objekat i sve do okončanja postupka ozakonjenja ga može srušiti, što bi za posledicu imalo obustavu postupka ozakonjenja, usled čega bi prestala obaveza plaćanja takse.

E. Gradnja na tuđem zemljištu

Zakon o planiranju i izgradnji je članom 106. propisao **načelo jedinstva nepokretnosti**. Zbog toga se po važeće Zakonu podrazumeva da se objekat ne može ozakoniti pre rešavanja imovinsko pravnih odnosa na zemljištu, odnosno dostave dokaza o rešenim imovinsko-pravnim odnosima:

- presuda kojom se utvrđuje njegovo pravo na korišćenje zemljišta;
- ugovor o suinvestitorskim odnosima sa vlasnikom zemljišta;
- ugovor o prometu koji nije sproveden u katastar;
- saglasnost na gradnju od upisanog vlasnika i sl.

Predlažemo da se novim zakonom propiše da to nije uslov za upis objekta u katastar, osim ako se vlasnik zemljišta ne uključi u postupak i dostavi dokaz o tome da se gradnji protivio, u kom slučaju bi se postupak prekinuo, a stranke bi se uputile na parnicu radi utvrđivanja da li je vlasnik zemljišta manifestovao protivljenje gradnji.

Ako se vlasnik zemljišta tokom **Prve faze ozakonjenja** ne bude protivio ozakonjenju, objekat i njegov faktički vlasnik bi se upisali u katastar, uz zabeležbu da **Svojina na zemljištu nije rešena**.

Nakon 10 godina od upisa objekta u katastar bi se ta zabeležba brisala ex officio, jer se podrazumeva da do tog momenta vlasnik zemljišta može da istakne odštetni zahtev. Pre isteka roka od 10 godina bi se zabeležba brisala uz dostavu dokaza o rešenim imovinsko pravnim odnosima na zemljištu. Naravno, **u drugoj fazi postupka**, sve dok se ex officio ne obriše zabeležba da je vlasnik objekta verovatan, tj. pretpostavljen (u roku od dve godine), **zainteresovano lice može pokrenuti spor protiv takvog upisa**, a nakon tog roka **može potraživati tržišnu cenu zemljišta**, koje je vlasniku objekta dodeljeno uz ozakonjen objekat.

Veličina parcele na kojoj se stiče pravo vlasništva – Ako se propiše da vlasnik zemljišta stiče pravo svojine na zemljištu pod objektom, vrlo je bitno propisati da vlasnik zemljišta ima pravo da naknadno traži podelu parcele ili tržišnu vrednost cele parcele, ako je ona nedeljiva, a na njoj nema drugih objekata.

F. Takse za ozakonjenje

Važeći Zakon propisuje **nisku taksu za ozakonjenje**, u cilju stimulanja svih da traže upis svojih prava, a tako niska taksa-naknada za ozakonjenje se pravda javnim interesom da se ozakonjenje sprovede masovno, što će za posledicu imati mogućnost ažurnije naplate poreza na imovinu.

Novim zakonom može biti propisana **veća naknada za ozakonjenje**, imajući u vidu da bi to bilo pravično u odnosu na one koji su gradili u skladu sa zakonom, plaćajući naknadu za izgradnju, utvrđenu građevinskom dozvolom. Ako je građeno po građevinskoj dozvoli po kojoj je doprinos već plaćen ili delimično plaćen, obračunalo bi se umanjenje u skladu sa plaćenim doprinosom. Ova obaveza bi se mogla primenjivala **u odnosu na sve vlasnike objekata u u slučaju kada se postupak sprovodi po novom zakonskom rešenju**, bez obzira da li su objekat sami izgradili ili su ga stekli na drugi način.

U odnosu na mogući **prigovor da novo zakonsko rešenje ugrožava stečana prava** može se istaći:

- Da ta promena važi samo za one vlasnike koji ozakonjenje nisu mogli da ostvare po važećem Zakonu, već je po **novom zakonskom rešenju** morao da se utvrdi „verovatniji u pravu“;
- Da će niska taksa važiti i za one kojima se postupak sprovede po **novom zakonskom rešenju**, ako alternativni mehanizam utvrdi da su postojali uslovi za odluku po važećem Zakonu, odnosno da nisu morali da utvrđuju „verovatnijeg u pravu“ i upisuju zabeležbe u predmetu, jer je dokumentacija za ozakonjenje potpuna.

Alternativa – Zakonodavac se može opredeliti da zadrži nizak iznos takse, koji je utvrđen sada važećim Zakonom.

U oba slučaja **plaćanje naknade ne sme biti uslov za upis svojinskih prava, jer to onemogućava automatizaciju procedure**. Obaveza plaćanja se osigurava kroz upis hipoteke u slučaju veće naknade, a zabeležbe u katastru da naknada nije plaćena u slučaju da taksa bude manja.

G. Sprečavanje dalje nelegalne gradnje

Nužno je uspostaviti **efikasan mehanizam za sprečavanje buduće nelegalne gradnju**, a koja bi se sastojao iz:

- Transparentnog sistema za prijavljivanje nelegalne gradnje od strane zainteresovanih subjekata (građana, privrede i nevladinih organizacija) i praćenje postupanja nadležnih inspekcija po tim prijavama;
- Formalizovanog pokretanja krivičnih postupaka prema:

- ✓ investitorima gradnje (bez građevinske dozvole ili uz odstupanja od građevinske dozvole), a uz prvenstvo gonjenja težih oblika krivičnih dela, a pre svega protiv profesionalnih investitora;
- ✓ izvođačima radova zbog bespravne gradnje;
- ✓ protiv ovlašćenih lica i drugih zaposlenih u organima nadležnim za ozakonjenje, koji ta rešenja donose suprotno zakonu (ozakonjenje objekata izgrađenih nakon roka propisanog zakonom i sl.)

Dosadašnji sistem sprečavanja nelegalne gradnje nije postigao rezultate jer je bio:

- **netransparentan**, bez mogućnosti provere postupanja po prijavi od strane podnosioca prijave i trećih lica;
- **neefikasan**, jer nisu uspostavljeni alternativni mehanizmi za postupanje po prijavama, kada je nadležna inspekcija inertna;
- **neujednačen**, jer je zavisio od lokalnih politika, prakse nadležnog inspekcijog organa i njegovih materijalnih i personalnih resursa;

Transparentnost treba da se obezbedi kroz digitalnu platformu, koja se može uspostaviti istovremeno sa JENGO, a koja treba da obezbedi javni pristup prijavama nelegalne gradnje i postupcima koji se vode protiv takve gradnje. To može biti:

- **Objedinjena elektronska evidencija** svih prijava nelegalne gradnje inspekcijama, u koju bi se preuzimali podaci iz elektronskih baza pri inspekcijama;
- **Jedinstvena elektronska evidencija** svih prijava protiv nelegalne gradnje, kroz koju bi se podnosile prijave, a inspekcije unosile propisane podatke u vezi sa postupanjem.

Neefikasnost i neujednačenost prakse se može prevazići **propisivanjem postupka za preuzimanje nadležnosti od strane republičke inspekcije**, na način kako je poslednjim izmenama Zakona o planiranju i izgradnji propisano da MGSI preuzima nadležnosti od JLS za izdavanje dozvola u objedinjenoj proceduri.

EFIKASNO REŠAVANJE „STARIH PREDMETA“ SLUŽBI ZA KATASTAR NA OSNOVU NEPOTPUNE DOKUMENTACIJE

Cilj reforme

Opšti cilj:

Efikasno okončanje starih predmeta u postupcima upisa u katastar

Posebni ciljevi:

- i. **Efikasno okončanje započelih postupaka**, koje podrazumeva da će svi ti predmeti, za koje Službe katastra ocene da ne mogu biti rešeni meritorno, bit prosledjeni komisiji nadležnoj da utvrdi „**verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava**“, rešenjem u vanparničnom postupku, koji bi po službenoj dužnosti sprovodile posebno formirane komisije, za područje sudova/opština i javni beležnici, koji bi predmete preuzimali isključivo na zahtev stranke.
- ii. **Uspostavljanje pravne sigurnosti u vezi sa upisima** po tzv „starim predmetima“, koje podrazumeva da će se pravo „**verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava**“, utvrđivati rešenjem u vanparničnom postupku, u kome će se voditi računa o zaštiti prava trećih lica u pogledu prava na upis.
- iii. **Okončanje postupka u razumnom roku**, tako što bi se omogućilo javnim beležnicima da na zahtev stranke preuzmu stari predmet od Službe za katastar i reše ga, u cilju daljeg prometa prava na tim nepokretnostima;
- iv. **Rasterećenje Službi katastra** sa nagomilanim predmetima, koje ne mogu da reše bez ovlašćenja za vođenje vanparničnog postupka.

Problem starih predmeta

Dosadašnja zakonska rešenja nisu omogućila efikasno postupanje po zahtevu za upis nespornih prava u katastar, a na osnovu nepotpune dokumentacije :

- a) **Službe katastra nemaju ovlašćenja da utvrde „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava“** već se traži potpuna pravna izvesnost koju je u velikom broju slučajeva nemoguće obezbediti nakon proteka vremena, gubitka dokumentacije, nestanka prenosioca prava, itd.
- b) **Propisani su različiti uslovi ozakonjenja za različite slučajeve nelegalne gradnje.** Npr. u praksi je lakše ozakoniti gradnju bez građevinske dozvole, nego gradnju kojom je odstupljeno od građevinske dozvole, jer je nejasno da li se ozakonjuje ceo objekat ili samo njegov deo, tj. da li se plaća taksa za ozakonjenje ili doprinosi za uređenje građevinskog zemljišta, te koja se dokumentacija u tom slučaju dostavlja. Takođe, lakši su uslovi za legalizaciju objekta koji je kompletno građen na tuđem zemljištu, nego objekta koji je samo delom na tuđem zemljištu ili mu je krovna nadstrešnica nad tuđim zemljištem;

41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 i 92/2023)

ANALIZA PROPISA:

Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova ("Službeni glasnik RS", br. 41/18, 95/18, 31/19, 15/20, 92/23.) propisuje ograničena ovlašćenja Službi katastra u pogledu ocene osnovanosti zahteva za upis prava svojine:

- Član 31. Zakona propisuje da **Služba katastra odlučuje poštujući pravo prioriteta**, odnosno ako je podneto više zahteva za upis na istoj nepokretnosti, odnosno istom udelu na nepokretnosti, prvo će se sprovesti postupak po dostavi koja je prva izvršena, odnosno po zahtevu koji je prvi primljen. Po konačnosti rešenja donetog u postupku po ranije dostavljenoj ispravi, odnosno zahtevu, uzimaju se u postupak kasnije dostavljene isprave, odnosno zahtevi, po redosledu prijema.
- Član 33. Zakona propisuje da Služba katastra **vrši proveru ispunjenosti strogo formalnih** uslova za upis u katastar nepokretnosti, a da ako je dostavljena ispravna odluka suda, javnog izvršitelja ili javnobeležnička isprava, Služba ne proverava da li je ta isprava doneta, sastavljena, potvrđena, odnosno overena u okvirima zakonskih nadležnosti suda, javnog izvršitelja, odnosno javnog beležnika.

Po ranije važećim odredbama **Zakonu o državnom premeru i katastru** iz 2009. godine, koje su se primenjivale na postupanje po zahtevu, Služba katastra je proveravala osnovanost zahteva za upis i sama cenila podobnost isprava za upis prava po priloženim izjavama.

Zaključak: **Službe katastra nemaju ovlašćenja da utvrde „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava“, pa bi u „starim predmetima“ po pravilu odbacivale zahteve, zbog nepotpune dokumentacije za upis. Na taj način bi podnosioci zahteva mogli trajno da izgube svoje pravo, jer bi po odbačaju zahteva naknadni sticaoci prava stekli pravo prioriteta za rešavanje njihovih zahteva za upis u katastar.**

Alternativni mehanizmi za dopunu nedostajuće dokumentacije su komplikovani i po pravilu usmereni na parnicu, što može dodatno iskomplikovati i prolongirati rešenje problema „starih predmeta“

Zakon o vanparničnom postupku („Službeni glasnik SRS”, br. 25 od 4. maja 1982, 48 od 24. decembra 1988, i „Službeni glasnik RS”, br. 46 od 4. novembra 1995 - dr. zakon, 18 od 24. februara 2005 - dr. zakon, 85 od 31. avgusta 2012, 45 od 22. maja 2013 - dr. zakon, 55 od 23. maja 2014, 6 od 22. januara 2015, 106 od 21. decembra 2015 - dr. zakon) **propisuje da se njim uređuju pravila po kojima sudovi postupaju i odlučuju o ličnim, porodičnim, imovinskim i drugim pravnim stvarima** koje se po ovome ili drugom zakonu rešavaju u vanparničnom postupku, te da se odredbe tog zakona primenjuju se **i u drugim pravnim stvarima** iz nadležnosti sudova za koje zakonom nije izričito određeno da se rešavaju u vanparničnom postupku, **ako se ne odnose na zaštitu povređenog ili ugroženog prava niti se zbog učesnika u postupku mogu primeniti odredbe Zakona o parničnom postupku.**

Član 30a Zakona propisuje da sud **može javnom beležniku poveriti sprovođenje postupka za koji je po zakonu nadležan ili preduzimanje pojedinih vanparničnih radnji**, osim postupaka u statusnim i porodičnim stvarima, sprovođenje postupka za određivanje naknade za eksproprisanu nepokretnost, vođenje javnih knjiga i registara za koje je zakonom predviđeno da ih vodi sud, sastavljanje isprava za koje je ovim ili posebnim zakonom predviđena isključiva nadležnost suda i sprovođenje postupka za raspravljanje zaostavštine kada je za nasleđivanje merodavno pravo strane države. Sud odlučuje o celishodnosti poveravanja javnom beležniku da sprovodi pojedine postupke i da preduzima pojedine procesne radnje iz sudske nadležnosti.

Zaključak: Službe katastra nemaju ovlašćenja da utvrde „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava“, ali bi se usvajanjem zakona ili izmenama Zakona o vanparničnom postupku ili nekog drugog zakona moglo propisati da takva ovlašćenja imaju javni beležnici.

Rešavanje starih predmeta

Stari predmeti su po zakonu u nadležnosti Službi za katastar i njihovo rešavanje se ne treba po automatizmu prepustiti u nadležnost nekom drugom organu-komisiji, koja još uvek nije formirana.

Usvajanjem novog zakona ili izmenama važećeg zakona o postupku upisa u katastar bi se moglo propisati **ovlašćenje komisijama formiranim pri opštinama/sudovima i javnim beležnicima da utvrde „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava“**, čime bi se uspostavio alternativni mehanizam za rešavanje „starih predmeta“ identičan alternativnom mehanizmu za ozakonjenje.

Postupak ozakonjenja po novom zakonskom rešenju bi sprovodili:

- **komisije**, formirane u skladu sa novim zakonskim rešenjem – *Alternativa je da te komisije budu formirane pri sudovima ili pri sada nadležnim organima lokalnih samouprava i da odlučuju u vanparničnom postupku, odnosno upravnom postupku;*
- **javni beležnici**, u vanparničnom postupku na osnovu ovlašćenja propisanih **novim zakonskim rešenjem**.

Postupak bi se sprovodio **po** novom zakonskom rešenju ako je:

- **nadležna Služba katastra obustavila postupak** zbog nedostajuće dokumentacije i dostavila predmet komisiji na odlučivanje;
- **stranka tražila da postupak preuzme javni beležnik**.

Ako se pravo na upis ospori u vanparničnom postupku, **postupak bi se mogao prekinuti**, a lice slabije u pravu bi se uputilo na pokretanje spora.

U cilju zaštite trećih lica bi se uz upis prava upisivala i **zabeležba da je upis izvršen na „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava“**, te da će se zabeležba automatski brisati ako treće, zainteresovano lice u roku od dve godine od ovog upisa ne pokrene spor o svojini protiv upisanog lica, odnosno njegovog pravnog sledbenika.

Bilo bi optimalno da se istovremeno propišu nadležnosti za upis objekata na „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava“ i u postupcima ozakonjenja i u postupcima po „starim predmetima“, jer te postupke komplikuje upravo nemogućnost utvrđenja imaoca prava, zbog nedostajuće dokumentacije, iako je faktički vlasnik u ogromnom procentu nesporan.