

**ИЗВЕШТАЈ О СТАЊУ
У ОБЛАСТИ ОЗАКОЊЕЊА
ОБЈЕКТА РОМСКЕ
ЗАЈЕДНИЦЕ СА
ПРЕПОРУКАМА ЗА
УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОЦЕСА**

ИЗВЕШТАЈ
О СТАЊУ У ОБЛАСТИ ОЗАКОЊЕЊА ОБЈЕКТА
РОМСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ СА ПРЕПОРУКАМА
ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОЦЕСА

ИЗВЕШТАЈ
О СТАЊУ У ОБЛАСТИ ОЗАКОЊЕЊА
ОБЈЕКТА РОМСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ
СА ПРЕПОРУКАМА ЗА
УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОЦЕСА

Београд, 2022

**ИЗВЕШТАЈ О СТАЊУ У ОБЛАСТИ ОЗАКОЊЕЊА
ОБЈЕКТА РОМСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ СА ПРЕПОРУКАМА
ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОЦЕСА**

Аутор

Комитет правника за људска права (YUCOM)

Уредници

Игор Мишчевић

Наталија Матуновић Милошевић

Издавач

Стална конференција градова и општина

– Савез градова и општина Србије

Македонска 22, 11000 Београд

За издавача

Никола Тарбук, генерални секретар СКГО

Дизајн и припрема за штампу

Атеље, Београд

www.atelje.rs

Штампа

Досије студио, Београд

www.dosije.rs

Тираж: 200

Место и година издавања

Београд, 2022.

Овај извештај је припремио Комитет правника за људска права – Yucom, у склопу Програма „Подршка ЕУ инклузији Рома – Оснаживање локалних заједница за инклузију Рома”, који спроводи Стална конференција градова и општина, а финансира Европска унија. За садржину ове публикације искључиво је одговоран Комитет правника за људска права – Yucom и садржина извештаја не изражава званичне ставове Сталне конференције градова и општина и Европске уније.

Садржај

Листа скраћеница	7
Листа илустрација, табела и графика	8
1. Увод	9
2. Легализација – законски оквир	11
2.1. Први закони који регулишу нелегалну градњу.....	11
2.2. Закон о озакоњењу објеката (2015).....	13
2.3. Нове мере за подстицање озакоњења: олакшице за странке.....	14
2.4. Примена закона и препреке за ефикасно спровођење од стране јединица локалне самоуправе (извештај Заштитника грађана).....	15
2.5. Измене закона о озакоњењу (2018) и одлука Уставног суда (2020).....	16
2.5.1. Нове подстицајне мере за озакоњење.....	16
2.5.2. Одлука Уставног суда о претпоставци сагласности.....	17
2.6. Могућност ефикаснијег спровођења поступка озакоњења услед промене процесних закона.....	17
3. Легализација ромских подстандардних насеља	19
3.1. Ромска насеља.....	19
3.2. Међународни извори права становања – поштовање људских права.....	22
3.3. Домаћи извори и пракса заштите права становања.....	25
3.4. Легализација ромских насеља.....	26
3.4.1. Јавне политике у циљу унапређења легализације ПРН.....	27
4. Методолошки оквир спроведеног истраживања	29
4.1. Методолошке напомене.....	29
4.1.1. Циљ истраживања.....	29
4.1.2. Извештајне јединице.....	29
4.1.3. Метод, време истраживања и извори за сакупљање података.....	30
4.1.4. Обавеза заштите личних података.....	30
4.1.5. Ниво репрезентативности података и спровођење истраживања.....	31
4.1.6. Инструменти истраживања – упитник.....	31
4.1.7. Коришћени индикатори.....	32
4.1.8. Ограничења истраживања и изазови.....	34
4.2. Појмовник.....	35
4.2.1. Врсте планске и пројектно-техничке документације.....	35
4.2.2. Врсте земљишта.....	36
4.2.3. Стварна права и имовински односи.....	41

5. Кључна запажања	45
5.1. Претходни услови.....	45
5.1.1. Планска документација.....	46
5.1.2. Видљивост на сателитском снимку.....	47
5.1.3. Објекти грађени на површини јавне намене или заштитне зоне и објекти грађени пре доношења прописа о градњи.....	48
5.1.4. Подаци из истраживања о току поступка озакоњења у 10 ЈЛС.....	49
5.2. Имовинско-правни односи.....	52
5.2.1. Приватна својина и право коришћења на земљишту.....	52
5.2.2. Јавна својина на земљишту.....	56
5.2.3. Власништво над објектом.....	58
5.3. Техничка документација.....	61
5.4. Таксе и други намети.....	62
5.4.1. Порез на имовину.....	65
5.5. Забрана привременог прикључивања на инфраструктуру.....	66
5.6. Капацитети јавне управе и људски ресурси.....	68
5.7. Уместо закључка.....	69
6. Препоруке	71
6.1. Препоруке.....	71
7. Литература	77
Стручна литература.....	77
Прописи и одлуке.....	78
Стратегије и акциони планови.....	79
Интернет извори.....	80
АНЕКС 1 – Ситуациона анализа и акциони план Градске Општине Младеновац за унапређење поступка озакоњења објеката ромске заједнице за период 2021–2025. године	83

Листа скраћеница

ГУП	генерални урбанистички план
ГИС	географски информациони систем
ЕСЉП	Европски суд за људска права
ЈЛС	јединица локалне самоуправе
МГСИ	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
ОЕБС	Организација за европску безбедност и сарадњу
ПДР	план детаљне регулације
ПГР	план генералне регулације
ПРН	подстандардно ромско насеље
РГЗ	Републички геодетски завод
РС	Република Србија
РЗС	Републички завод за статистику
СКГО	Стална конференције градова и општина – Савез градова и општина Србије
УУСОМ	Комитет правника за људска права
ЗОО	Закон о озакоњењу објеката
ЛАП	локални акциони план
БПП	бесплатна правна помоћ

Листа илустрација, табела и графикона

Илустрације

- Илустрација 1.** Промена законодавног оквира за легализацију објеката
- Илустрација 2.** Мапа распрострањености ПРН
- Илустрација 3.** Индикатори коришћени у току истраживања
- Илустрација 4.** Ток поступка озакоњења са решавањем имовинских проблема

Табеле

- Табела 1.** Објашњење индикатора
- Табела 2.** Документи просторног и урбанистичког планирања
- Табела 3.** Класификација земљишта
- Табела 4.** Врсте стварних права и имовинских односа
- Табела 5.** Подаци о току поступка озакоњења
- Табела 6.** Приватна својина и право коришћења код објеката у поступку озакоњења
- Табела 7.** Јавна својина код објеката у поступку озакоњења
- Табела 8.** Подаци о имовинској структури земљишта и објеката у 10 ЈЛС
- Табела 9.** Трошкови легализације на основу Закона о легализацији објеката (2013)
- Табела 10.** Трошкови озакоњења на основу Закона о озакоњењу објеката (2015)

Графикони

- Графикон 1.** Начини иницирања поступака озакоњења
- Графикон 2.** Врсте објеката у поступку озакоњења
- Графикон 3.** Законска регулатива о легализацији/озакоњењу
- Графикон 4.** Статус предмета
- Графикон 5.** Врста права над земљиштем у 10 ЈЛС
- Графикон 6.** Врста права над објектима у 10 ЈЛС

1. Увод

Овај извештај је израдио *Комитет правника за људска права (YUCOM)*, као део програма „Подршка Европске уније инклузији Рома – оснаживање локалних заједница за инклузију Рома у Србији“, који спроводи Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, а финансира Европска унија. Извештај је настао, у оквиру *Подршке јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) у области озакоњења објеката у ромским подстандардним насељима*, кроз сарадњу са надлежним органима за спровођење поступка озакоњења објеката и инклузију Рома.

Неодговарајући квалитет становања припадника ромске популације, као и правна несигурност коју проузрокује власништво над неозакоњеним стамбеним објектима, јесу разлози из којих су Стална конференција градова и општина (СКГО) и Комитет правника за људска права (YUCOM) организовали пружање подршке у озакоњењу објеката у ромским подстандардним насељима у 10 ЈЛС. Подршка се састојала у:

1. анализи тренутног стања поступака озакоњења које води ЈЛС (са фокусом на објекте у којима станује ромска популација) и осмишљавању и предлагању практичних политика за унапређење процеса озакоњења у Републици Србији;
2. директном и непосредном пружању правне подршке Ромској популацији с циљем ефикаснијег окончања поступака озакоњења и превођења нелегално изграђених објеката у легални оквир.

Општине и градови који су били укључени у програм подршке су: **Алексинац, Лебане, Лесковац, Младеновац, Параћин, Пирот, Пожаревац, Сомбор, Сурдулица и Вршац.**

Циљ овог извештаја јесте мапирање проблема у области озакоњења објеката у ромским подстандардним насељима и препрека у систему које се често јављају током вођења поступка, као и проналажење добрих пракси које ЈЛС имају како би се озакоњење што ефикасније спровело у дело.

2. Легализација – законски оквир

2.1. Први закони који регулишу нелегалну градњу

Бесправна градња (неформална, нелегална или дивља градња) или градња ван оквира формалних правила и процедура у Републици Србији има дугу историју. Овакав вид градње присутан је деценијама, а процене су да је свој главни развој имао током 90-их година 20. века. Као реакција на вишедценијску нелегалну градњу, држава је покушала да дâ одговор тако што је увела законски концепт којим би нелегалну градњу превела у легални оквир. Република Србија је у неколико наврата покушавала да доношењем закона којим се уређује ово питање изврши легализацију незаконито изграђених објеката. Први такав закон је донет 1997. године¹ и био је то Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте.² Институт легализације бесправно саграђених објеката први пут је уведен као део Закона о планирању и изградњи 2003. године³, који је у прелазним и завршним одредбама утврђивао, поред осталог, обавезу власника објекта изграђеног односно реконструисаног без грађевинске дозволе да, у року од шест месеци од дана ступања на снагу тог закона, пријави општинској односно градској управи објекат чије су грађење, односно реконструкција завршени без грађевинске дозволе. Закон је даље прописивао поступак за издавање одобрења за изградњу и употребну дозволу, доношење решења о рушењу објекта у случају непоступања власника по датој могућности накнадног прибављања одобрења и дозволе и обавезу плаћања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, при чему су рокови одређени у основном тексту Закона из 2003. године, продужени изменама и допунама Закона 2006. године.⁴ Тај закон је у казним одредбама утврђивао, поред привредних престапа и прекршаја, и кривична дела са казном до 3 године затвора за нелегалну градњу (чл. 149. и 150). Овај закон је, прописујући услове и рокове у прелазним и завршним одредбама, окончао могућност заснивања права вршењем незаконитих правних радњи, што се показало као неоствариво у пракси, јер нелегална градња није престала, а нови закони и рокови за легализацију су смењивали старе.

Током две наредне године од доношења закона 2003. године, за легализацију у Србији пријављена су укупно 376.392 објекта. Од тих пријава процесуирано је само 3%,

- 1 Иако је први закон који третира нелегалну градњу донет 1997. године, први пропис којим се покушало решити питање нелегалне градње, била је Одлука о легализацији бесправно изграђених објеката, коју је 1993. године донео Град Београд.
- 2 Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте („Службени гласник РС”, број 16/97).
- 3 Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 47/03).
- 4 Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 47/03 и 34/06).

што је одмах показало слабост регулативе, јер је дала недовољне резултате, а при томе нелегалну градњу није спречила.⁵

Нови Закон о планирању и изградњи из 2009. године⁶ донео је нови покушај превођења нелегалне градње у легалне оквире (чл. 185–200). Закон је утврдио да се легализација по његовим одредбама спроводи за све објекте који су изграђени, односно реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до дана његовог ступања на снагу, то јест, до 11. септембра 2009. године (члан 185. став 2), чиме је продужен рок за легализацију упркос одредбама старог закона. Закон је предвиђао да право на подношење захтева имају сви власници таквих објеката, без обзира на то да ли је власник објекта поднео пријаву за легализацију по одредбама раније важећег закона, и да ће се старе пријаве сматрати захтевом за легализацију у смислу одредаба новог закона (члан 186. став 3). За разлику од Закона из 2003. године, овај закон није садржао одредбе о кривичноправној одговорности за кршење одредаба о изградњи објеката, већ је утврђивао само одговорност за привредни преступ и прекршај (чл. 202–212).⁷

Уставни суд је у својој одлуци из 2012. године⁸ утврдио да одредбе чл. 185–200. Закона о планирању и изградњи⁹ нису у сагласности са Уставом. Образлажући своју одлуку, Уставни суд је нашао да, упркос забранама прописаним Законом из 2003. године, чије је кршење било санкционисано и као кривично дело, увођењем новог концепта легализације Законом из 2009. године, прећутно се уважава нечињење надлежних органа у спречавању нелегалне градње, чиме закон креира правну ситуацију која противречи начелима јединства правног поретка. Уставни суд је утврдио и да је Законом предвиђен дупли режим за остваривање права у вези са изградњом и употребом објеката као системско решење (а не прелазно, као у закону из 2003. године), при чему се повољнији режим односио на легализацију, а други (мање повољан) на обавезна правила редовног режима текуће градње. На тај начин, стварајући погодности у корист једне групе лица (нелегалних градитеља), закон крши правну једнакост и забрану дискриминације коју гарантује Устав РС.¹⁰

Први посебан закон који је третирао проблем легализације донет је 2013. године као Закон о легализацији објеката.¹¹ Овим законом су уређени услови, поступак и начин легализације (члан 1), док је сам процес објашњен као накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе (члан 4). Овим законом су обухваћени сви нелегални објекти изграђени до дана ступања на снагу овог закона. Закон је такође предвиђао обавезу плаћања накнаде за уређивање грађевинског земљишта, али су укупни трошкови за легализацију били знатно нижи од трошкова за редовно добијање грађевинске дозволе.

5 Недучин Дејана, *Послџсоцијалистички град – ѝромена друштвене и ѝросџорне стџрукџуре Новој Сада у ѝериоду ѝтранзиције*, Докторска дисертација, Нови Сад 2014, стр. 111.

6 Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 72/09).

7 Међутим, кривична одговорност је и даље постојала јер је Законом о изменама и допунама кривичног законика („Службени гласник РС”, број 72/09) уведено кривично дело „грађење без грађевинске дозволе” (члан 219а).

8 Одлука Уставног суда, ИУз-295/2009, 6. 12. 2012.

9 Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – одлука УС и 24/11).

10 Устав РС, у члану 21. изричито прописује да су пред Уставом и законом сви једнаки и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу.

11 Закон о легализацији објеката („Службени гласник РС”, број 95/13).

Иако су доношени закони који су третирали проблем нелегалне градње и покушава-ли да је преведу у режим легалне градње и легалног коришћења објеката, крајњи ефекат је био поражавајући. Стари објекти су легализовани у малом броју, док нова бесправ-на градња није заустављена. Један од основних разлога за ову ситуацију јесте активно непримењивање законских санкција од стране државе за прекршиоце закона. Други разлог јесте финансијске природе, с обзиром на то да је градња знатно јефтинија услед непоштовања планских и других регулатива. У ову калкулацију улазе и „будућа очеки-вања инвеститора” – извесност да ће локалне власти покренути програме легализације и регуларизације, што пракса до сада није демантовала.¹² Уколико се проблем системски не третира и уколико се не зауставе узроци који производе бесправну градњу (кроз про-мене регулатива, закона, начина планирања и управљања градовима, увођење ефикас-них фискалних мера итд.), програми легализације често могу да делују и охрабрујуће за бесправне инвеституре и подстичу даљу нелегалну градњу, с обзиром на коришћење њених предности у односу на формалну градњу. Укратко, претходна регулатива није ис-пунила своју сврху – елиминисање негативних страна некадашњих неадекватних урба-нистичких политика и неадекватних система урбаног управљања.

Илустрација 1. Промена законодавног оквира за легализацију објеката



2.2. Закон о озакоњењу објеката (2015)

Најновији закон који третира нелегалну градњу, Закон о озакоњењу објеката¹³, ступио је на снагу у новембру 2015. године, а његове измене и допуне¹⁴ ступиле су на снагу у новембру 2018. године.

Закон је поставио два основна циља: враћање у законске оквире незаконито изградњених објеката и заустављање даље изградње објеката без грађевинске дозволе. Закон је прописао да озакоњење представља јавни интерес за РС (члан 2), али је

12 Жерјав Борис, *Студија о моућносноима финансирања урбане инфраструктуре кроз захваћање годатине вредности некрећнина (value capture) у Србији: Преилед и йоуке инћернацио-налних искућшава*, Стална конференција градова и општина, Београд 2013, стр. 12.

13 Закон о озакоњењу објеката („Службени гласник РС”, број 96/15).

14 Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС”, број 83/18).

изостављена дефиниција појма озакоњења. Док је легализација у претходном закону дефинисана као накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, нови закон није дефинисао шта озакоњење представља. На основу даљих законских одредаба, правних последица поступка озакоњења у виду уписа права својине у катастар водова, као и *їравної конїинуиїеїа* (члан 46)¹⁵ са претходним прописима које закон производи, може се закључити да између легализације и озакоњења нема суштинске разлике. Основна разлика између појма легализације и озакоњења је у томе што је легализација подразумевала и накнадно издавање употребне дозволе (што је значајно успоравало процес), која гарантује сигурност коришћења/употребе објекта који се легализује, што у случају озакоњења више није случај.

Прва фаза спровођења Закона о озакоњењу објеката подразумевала је попис свих незаконито изграђених објеката на територији Републике Србије по службеној дужности (члан 7). *База незаконито изграђених објеката*¹⁶ доступна је на званичној интернет презентацији Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Након окончања прве фазе, на ред је дошла друга фаза у спровођењу поступка озакоњења – доношење решења грађевинских инспектора на основу претходно пописаних појединачних објеката (пописних листова), након чега је надлежни орган по службеној дужности покретао поступак озакоњења (члан 7). Рок за завршетак пописа био је крај марта 2017. године и Министарство грађевинарства саобраћаја инфраструктуре је дошло до укупне цифре од 2.044.932¹⁷ незаконито изграђена објекта. Иако до крајњег рока нису сви објекти били пописани, процене РГЗ-а су да у Србији постоји и до 5 милиона нелегалних објеката.¹⁸

2.3. Нове мере за подстицање озакоњења: олакшице за странке

Закон из 2015. године је у техничком и финансијском смислу доста поједноставио поступак озакоњења. Предвиђена неопходна документација у поступку озакоњења уз испуњавање *їреїходних услова* обухвата доказ о одговарајућем праву на грађевинском земљишту или објекту, техничку документацију и уплату таксе.

- **Одговарајуће право** – Закон је предвидео, у члану 10, да се одговарајућим правом сматрају право својине на објекту, односно право својине, право коришћења или право закупа на грађевинском земљишту у јавној својини, као и друга права прописана Законом о планирању и изградњи.

15 Поступци за легализацију објеката започети до дана ступања на снагу Закона о озакоњењу по захтевима који су поднети до 29. јануара 2014. године, који нису окончани до дана ступања на снагу Закона о озакоњењу, окончаће се по одредбама члана 46. Закона о озакоњењу („Службени гласник РС”, број 96/15).

16 База незаконито изграђених објеката, Министарство грађевинарства саобраћаја инфраструктуре, <https://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/baza-nezakonito-izgradjenih-objekata> (5. 11. 2020).

17 Приручник за спровођење закона о озакоњењу објеката, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Службени гласник 2017.

18 Маријана Авакумовић, „Пет милиона нелегалних објеката”, Политика, објављено 7. 9. 2018, <http://www.politika.rs/rs/clanak/410747/Pet-miliona-nelegalnih-objekata> (21. 4. 2020).

- **Техничка документација** – Кад је реч о техничкој документацији, Закон је извршио поделу (према врсти незаконито изграђених објеката) на *сџамбене објекте* (унутар којих разликује неколико врста) и *комерцијалне објекте* и за све објекте предвидео подношење и израду једног обавезног документа – извештаја о затеченом стању са елаборатом геодетских радова.
- **Такса** – Закон је предвидео плаћање таксе за тачно одређену категорију објеката, пре доношења решења о озакоњењу. Овде треба имати у виду да предвиђена такса и извештај о затеченом стању представљају значајно мањи финансијски намет и мање сложену документацију у односу на оне које су били предвиђени претходним законима. Законодавац је ова решења предвидео као мотивацију за озакоњење. Са друге стране, законодавац је имао у виду да ће се умањење намета за озакоњење компензовати кроз веће убирање прихода наплатом пореза на имовину.

2.4. Примена закона и препреке за ефикасно спровођење од стране јединица локалне самоуправе (извештај Заштитника грађана)

Заштитник грађана је након годину дана примене Закона изнео закључак да се поступак озакоњења објеката, чији је циљ било увођење бесправних објеката у легалне токове и спречавање даље бесправне градње, од почетка одвијао на штету грађана, јавног интереса и буџета Републике Србије.

Заштитник грађана је у свом извештају са препорукама¹⁹ истакао следеће:

- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није правовремено обезбедило кадровске, техничке, финансијске и друге неопходне услове како би се **попис и евидентирање незаконито изграђених објеката** окончали у законском року, нити је предузело одговарајуће мере у циљу продужења законом ороченог периода за израду пописа;
- Општинским и градским управама, у чијој су надлежности попис и евидентирање незаконито изграђених објеката, **приступ Сателитском снимку** омогућен је са кашњењем од осам и више месеци, и то објављивањем на интернет презентацији Републичког геодетског завода, јула 2016. године;
- Сателитски снимак објављен на интернет презентацији Републичког геодетског завода, у моменту објављивања, **није обухватао целокупну територију Републике Србије**.

Заштитник грађана је покренуо поступак контроле законитости и правилности рада Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и већег броја јединица локалне самоуправе. На основу података прикупљених од 106 општина и градова (92 јединице локалне самоуправе и 14 градских општина града Београда) током новембра 2016. године, утврђено је да је у већини општина и градова незаконита градња објеката

19 Заштитник грађана, 13-18-3224/16, 16. 12. 2016; <https://www.ombudsman.rs/index.php/2012-02-07-14-03-33/5077-inis-rs-v-gr-d-vin-rs-v-s-br-c-i-infr-s-ru-ur-n-spr-n-p-c-l-pri-nu-z-n-z-nj-nju-b> (21. 4. 2020).

настављена и након усвајања Закона о озакоњењу објеката (74 ЈЛС су се изјасниле да је незаконита градња настављена, док су се 32 изјасниле да нелегална градња није настављена). Након ступања на снагу Закона о озакоњењу објеката донета су 6484 решења о рушењу, а у програме уклањања објеката у 2016. години, за сва 4 квартала, увршћен је 701 објекат, од чега су порушена само 143 објекта.

Већина ЈЛС се изјаснила да су разлог за неспровођење решења о уклањању недо-вољна финансијска средства предвиђена за ту намену.

У решавању проблема нелегалне градње, с обзиром на њену дуготрајност и масовност, законодавац се определио за модел увођења у легалне оквире свих нелегално изграђених објеката који испуњавају законске услове за озакоњење. Законом је прописана минимална техничка документација коју је потребно приложити за озакоњење, уз поједностављен и убрзан поступак и смањене трошкове овог поступка. Укључивањем што већег броја нелегалних објеката у законске оквире, наспрот масовном рушењу нелегалних објеката као противмери, избегле су се последице које би подразумевале значајне економске губитке и огромне социјалне проблеме. Међутим, ефекти примене закона нису били задовољавајући ако се има у виду број изграђених нелегалних објеката. Такође, постојећи законски оквир није у довољној мери ефикасно спречавао незакониту градњу и промет таквих непокретности. Услед исцрпљености појединих одредаба материјалног дела Закона о озакоњењу које су регулисале попис нелегалних објеката и поменутих слабости закона, јавила се потреба за изменом законске регулативе.

2.5. Измене закона о озакоњењу (2018) и одлука Уставног суда (2020)

Законодавац је покушао да одговори на недостатке у спровођењу Закона из 2015. године новим изменама Закона о озакоњењу. Новим изменама уводе се одређена ограничења чији је циљ онемогућавање употребе и промета нелегалних објеката, а рушење нелегалних објеката се чини извеснијим. *Изменама и дојунама Закона о озакоњењу 2018. године* уведен је рок од 5 година за решавање поступка озакоњења (члан 26). Закон је прописао да је предмет озакоњења објекат за који је поднет захтев за легализацију у складу са раније важећим законом којим је била уређена легализација објеката до 29. јануара 2014. године и који је видљив на сателитском снимку територије Републике Србије из 2015. године (члан 6).

2.5.1. Нове подстицајне мере за озакоњење

Једна од најважнијих измена је забрана отуђења за објекте у поступку легализације (члан 36) и забрана привременог укључивања на мреже и инфраструктуру за објекте који су у поступку легализације, а који нису раније прикључени на електроенергетску, гасну мрежу, мрежу електронских комуникација или даљинског грејања, водовод и канализацију (члан 39). **Требало је да управо ове измене подстакну грађане да своје објекте преведу у легалне оквире.**

Закон је такође предвидео да се рушење врши по коначности решења, тј. да се не чека исход евентуалног управног спора (члан 37). Сви објекти у Србији који нису озакоњени јер не испуњавају услове прописане законом моћи ће да се руше одмах након другостепене одлуке управног органа.²⁰

2.5.2. Одлука Уставног суда о претпоставци сагласности

Уставни суд РС је приликом оцене уставности Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС”, број 96/15), у марту 2020. године донео одлуку²¹ да одредба члана 10. став 7. Закона о озакоњењу објеката није у сагласности са Уставом. Ова одредба је прописивала правну фикцију да је сувласник грађевинског земљишта сагласан са озакоњењем објекта ако је знао или могао знати за изградњу објекта, али се у току његове градње није противио. Уставни суд је у наведеној Одлуци, оценио да право сувојине или сукоришћења не може бити одузето дејством законске претпоставке, односно фикције да се неискривљањем противљења титулар права истог одрекао у корист бесправног градитеља.

Како је право сувојине над земљиштем присутно у значајном обиму, претпоставка сагласности је омогућавала убрзан поступак озакоњења и скраћивала време потребно странкама за прибављање сагласности од сувласника. Након одлуке о неуставности ове одредбе, извесно је да ће даљи поступак озакоњења у поменутиим правним ситуацијама бити знатно успорен.

2.6. Могућност ефикаснијег спровођења поступка озакоњења услед промене процесних закона

Нови Закон о општем управном поступку усвојен је јуна 2016. године, а почео је да се примењује 1. јуна 2017. године. Одређене одредбе овог закона ступиле су на снагу одмах након његовог усвајања. Једна од тих одредби је од посебног значаја за поступак озакоњења: дужност органа да прибави податке по службеној дужности (члан 103). Према овој одредби, орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање (члан 9. став 3. овог закона). Ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није другачије прописано. Ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року. У поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама

20 До сада су сви бесправни градитељи, чак и када би били одбијени у поступку озакоњења, покретали спор пред Управним судом, који може да траје и по неколико година. Сада надлежни орган (локална самоуправа или држава) руше бесправни објекат после другог степена, односно одбијања захтева за легализацију. Странка у поступку може да води поступак пред Управним судом, а држава од сада преузима ризик накнаде штете у случају да Управни суд реши супротно.

21 Одлука Уставног суда, ИУ-3-316/2015.

о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама. Ако странка у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним (члан 59. став 2. овог закона).

Ова одредба има посебан значај за прибављање документације као што је извод из листа непокретности за земљиште на коме се налази нелегални објекат. Овај документ је пре доношења новог закона о општем управном поступку прибављала искључиво странка уз плаћање такси, што је успоравало поступак и чинило га скупљим, и што је имало одвраћајући ефекат кад је реч о уласку у поступак.

3. Легализација ромских подстандардних насеља

3.1. Ромска насеља

Ромска заједница већ вековима живи у Србији и препозната је као најугроженија национална мањина, упркос заштити која је загарантована бројним међународним и домаћим актима. Тачан број Рома у Србији тешко је утврдити, а недостатак поузданих података негативно утиче на стамбену ситуацију. Према попису становништва из 2011. године, евидентирано је 147.604 Рома, што представља 2,05% укупног становништва. Међутим, постоји општи консензус да је број Рома неколико пута већи и да се процене крећу од 250.000 до 500.000 становника.²²

Већина ромске популације у Србији живи у неформалним насељима, у екстремном сиромаштву²³ и под сталном је претњом од принудног исељавања. Према проценама стручњака, око 70% Рома живи у ромским насељима.²⁴ Они често немају пријављено пребивалиште и лична документа, нису упознати са својим правима и подложни су различитим облицима дискриминације и стигматизације. Стога боравак у сигурним животним и стамбеним условима представља предуслов за признавање и испуњење других права и елиминисање трајне друштвене неједнакости.

Ромска насеља су просторне градске и ванградске целине претежно настајене припадницима ромске националне мањине, често виђена и као места просторне и друштвене сегрегације Рома и Ромкиња. Ромска насеља су по структури доста различита. Међутим, заједничка особина која карактерише сва оваква насеља јесте сиромаштво. Ромска популација припада социјално, економски и политички немоћној друштвеној групи која из свог положаја не може да изађе без подршке шире друштвене заједнице. Овакав положај заједнице се пресликава и на стамбену политику и услове становања ове популације.

Дефиниција подстандардних насеља (ПРН) Уједињених Нација²⁵, подразумева сваку групу објеката коју одликује барем једна од следећих карактеристика:

- 22 Стратегија за унапређење положаја Рома, 2009–2015 („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07 и 65/08), http://atina.org.rs/sites/default/files/strategija_z_a_unapredjenje_polozaja_roma.pdf (4. 4. 2020).
- 23 Светска банка дефинише „екстремно сиромаштво” као живот појединца са 1,90 долара по дану.
- 24 Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у РС за период 2016–2025. године („Службени гласник РС”, број 26/16), стр. 37, <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2016/26/1/reg> (4. 4. 2020).
- 25 Др Ђорђевић Александар, Подстандардна ромска насеља у Србији, Преглед података из Географског Информационог Система за 2016. годину, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд 2017, <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/309401.pdf> (6. 11. 2020).

1. Неадекватан приступ води за пиће;
2. Неадекватан приступ санитарној или другој инфраструктури (канализационој мрежи или септичким јамама, саобраћајној мрежи, водоводној мрежи и другим комуналним сервисима);
3. Лош квалитет стамбених јединица (стамбене јединице изграђене коришћењем неадекватних техника градње и/или лошег грађевинског материјала, стамбене јединице пропале услед лошег одржавања и сл., које су потенцијално опасне по безбедност становника);
4. Пренасељеност у смислу просечне густине становника по јединичној површини насеља и/или у смислу великог броја чланова по домаћинству;
5. Несигуран правни статус објеката на парцелама (укључујући нерешене имовинско-правне односе у вези са објектима и земљиштем).

Као део техничке подршке Влади Републике Србије у решавању проблема подстандардних услова живота мањинске ромске популације у Србији, Мисија ОЕБС-а је у оквиру пројекта „Овде смо заједно – Европска подршка за инклузију Рома” ангажовала СКГО да прикупи податке о подстандардним ромским насељима и створи услове за формирање националне ГИС базе података о њима.²⁶ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је од 2015. године успоставило ГИС базу, којом се врши прикупљање података о свим подстандардним ромским насељима на територији Републике Србије. На тај начин је први пут успостављена евиденција о броју и месту неформалних насеља у Републици Србији, што даје могућност да се средства плански усмеравају на решавање ових проблема (израда овог прописа чекала се више година). Укупан број ПРН²⁷ за које су подаци прикупљени током истраживања износи 583, што одговара и резултатима ранијих истраживања рађених у овој области.²⁸

У међупериоду много је труда и средстава уложено у побољшање положаја ромске популације. Од 2005. до 2015. године реализован је међународни пројекат „Декада инклузије Рома”, у оквиру ког су се владе европских држава чланица „Декаде” обавезале да ће радити на елиминисању дискриминације Рома и смањењу неприхватљивих разлика између Рома и остатка друштва. Једна од четири приоритетне области Декаде било је здравље и становање. Иако истраживања показују побољшање у неким областима,

26 ОЕБС, Основне карактеристике подстандардних насеља у Србији, Мисија ОЕБС у Србији, Београд 2015, <http://www.osce.org/sr/serbia/159746?download=true> (2. 3. 2020).

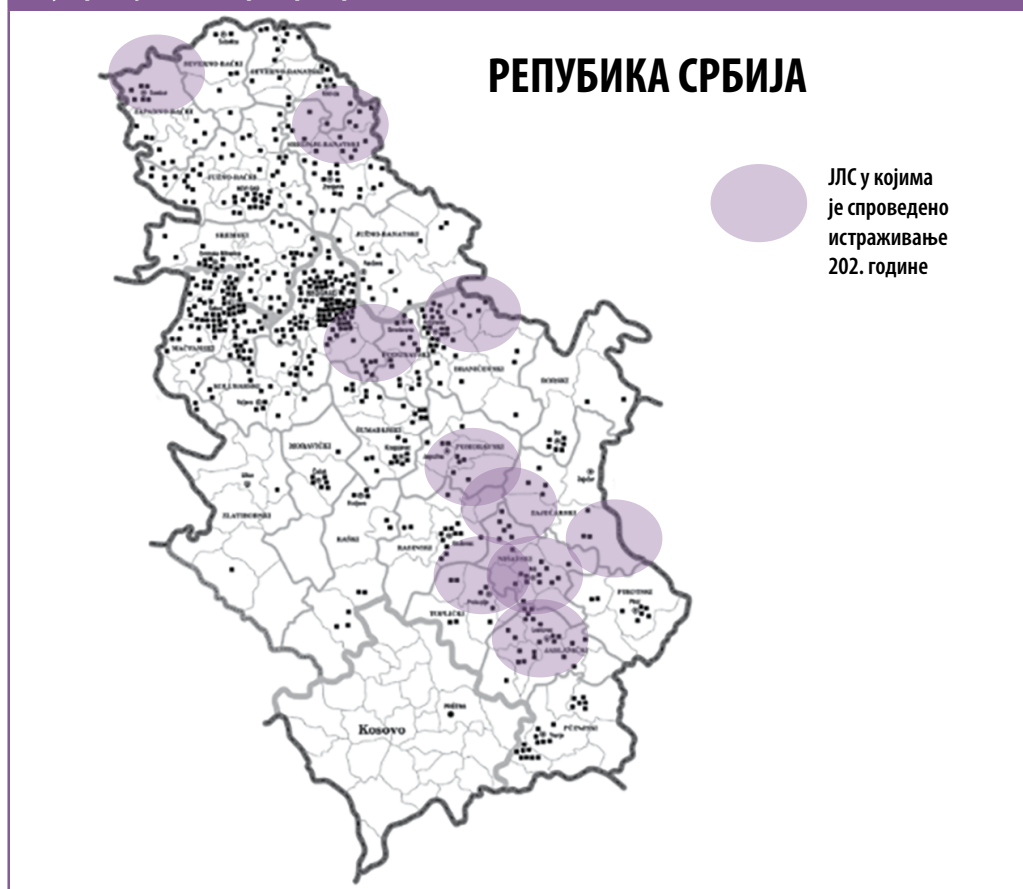
27 Приликом мапирања ПРН, за дефинисање насеља као подстандардног узета је граница од минимално 10 стамбених јединица.

28 Истраживање „Ромска насеља, услови живота и могућност интеграције Рома у Србији” дошло је до података да у Србији постоје 593 ромска насеља са више од 100 становника или више од 15 породица, у којима живи преко 201.352 Рома староседелца и 46.238 Рома расељених са Косова. Башић Горан, Уметност преживљавања: где и како живе Роми у Србији, Насеља и насељеност Рома у Србији, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд 2005, стр. 32.

У истраживању из 2020. године о мапирању ризика услед појаве коронавируса (уз примену другачије методологије истраживања) дошло се до података о постојању 702 ПРН на територији РС. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије и Тим Уједињених нација за људска права, Мапирање подстандардних ромских насеља према ризицима и приступу правима у Републици Србији, са нарочитим освртом на ЦОВИД-19 епидемију, http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2020/12/Mapiranje_podstandardnih_romskih_naselja_prema_rizicima_i_pristupu_pravima_sa_narocitim_osvrtom_na_COVID-19.pdf (22. 12. 2020).

чини се да је велики напредак изостао.²⁹ Представници Републике Србије потврдили су у јулу 2019. године и Декларацију партнера Западног Балкана о интеграцији Рома у оквиру процеса проширења ЕУ. Декларацијом је као један од циљева прокламовано и побољшање услова становања, кроз легализацију неформалних насеља у којима станују Роми/Ромкиње или кроз обезбеђивање трајног, прикладног, достојанственог, приуштивог и несегрегираног становања за Рома који тренутно живе у неформалним насељима која се не могу легализовати из оправданих разлога.³⁰

Илустрација 2. Мапа распрострањености ПРН³¹



29 Маџура Владимир, Јово Самарџић, *Становање Рома у Србији – стање и изазови*, Ромски стан у бројевима, Поређење опште и стамбене ситуације Рома у Београду, на основу података из 1991, 2002. и 2011. године, Српска академија наука и уметности, Београд 2017, стр. 44.

30 Декларација партнера Западног Балкана о интеграцији Рома/киња у склопу процеса проширења Европске уније, <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/9a8e38a1f175f0396890316ce7fcf2a3.pdf> (23. 10. 2020).

31 Мапа распрострањености ромских насеља не представља податке о густини насељености ромске популације у одређеном делу земље. На југу Србије и у великим градовима у одређеним насељима живи и по неколико хиљада становника, што представља много већи удео ромске популације него што на први поглед ова мапа показује (Башић оп .cit. стр. 46).

3.2. Међународни извори права становања – поштовање људских права

Право на становање гарантовано је први пут у Универзалној декларацији о људским правима из 1948. године, која је донета у форми резолуције Генералне скупштине, али се данас сматра извором обичајног права.³² Основни међународни извор права, којим се гарантује право на становање је Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, али ту су и друге конвенције донете под окриљем УН-а³³. Сам Пакт је даље разрађиван путем Општих коментара Комитета за економска, социјална и културна права³⁴ ради даљег унапређења спровођења самог Пакта. Комитет у коментарима сматра да право на адекватно становање припада свакоме³⁵, да приоритет имају они у неповољнијим условима³⁶, поготову уколико станују у неодговарајућем простору и бесправним насељима.³⁷ Комитет такође сматра да случајеви насилног исељења могу бити оправдани само у изузетним случајевима и у складу са одговарајућим начелима међународног права.³⁸ Исељење не треба да доведе до бескућништва, а уколико исељене особе нису у могућности да се саме старају о себи, држава треба да им обезбеди адекватне алтернативне станове.³⁹ Пракса Комитета УН је богата примерима из ове области, где су разматране појединачне представке против држава.⁴⁰

Наиденов и други против Бугарске

Један од најзначајнијих предмета из ове области је разматран пред Комитетом за људска права у предмету *Наиденов и други против Бугарске* из 2012 године, где су подносиоци принудно исељени Роми из једног неформалног ромског насеља насталог нелегално на општинском земљишту, без нуђења алтернативног смештаја.

- 32 Крстић Ивана, „Принудно Исељење – универзални међународни стандарди“, *Анали правној факултету у Београду*, Универзитет у Београду, Правни факултет 2013.
- 33 Члан 11. став 1. предвиђа да „државе чланице овог пакта признају право сваком лицу на животни стандард довољан за њега самог и његову породицу, убрајајући ту и довољну храну, одећу и смештај, као и стално побољшање његових услова живота. Државе чланице ће предузети одговарајуће мере ради обезбеђења остварења овог права и у том циљу оне признају битан значај слободно изабране међународне сарадње.“
- Закон о ратификацији међународног пакта о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори“, број 7/71).
- 34 *Општи коментари Комитета за економска, социјална и културна права*, Општи коментар бр. 4: Право на одговарајуће становање (члан 11. став 1. Пакта), <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/Opšti-komentari-Komiteta-za-ekonomska-socijalna-i-kulturna-prava.pdf> (23. 4. 2020).
- 35 Општи коментар бр. 4. Право на одговарајуће становање, пар. 6.
- 36 Општи коментар бр. 4. Право на одговарајуће становање, пар. 11.
- 37 Општи коментар бр. 4. Право на одговарајуће становање, пар. 13.
- 38 Општи коментар бр. 4. Право на одговарајуће становање, пар. 18.
- 39 Општи коментар бр. 7: Право на одговарајуће становање (члан 11. став 1. Пакта): Принудно исељење, пар. 16.
- 40 Могућност да Комитет за економска, социјална и културна права разматра појединачне представке постоји тек однедавно, од ступања на снагу Опционог протокола 2013 године. Србија још увек није ратификовала овај протокол.

Комитет је пронашао повреду права на поштовање дома, где ометање овог права мора бити и законито и сразмерно. Комитет је пронашао да је држава дужна да обезбеди делотворни правни лек подносиоцима представке, а посебно да се уздржи од присилног исељења док не обезбеди алтернативни смештај, као и да је у обавези да се уздржи од сличних повреда у будућности.⁴¹

Комитет Министара Савета Европе издао је 2005. године препоруку државама чланицама о унапређењу услова становања Рома и чергара у Европи.⁴²

Ревидирана европска социјална Повеља⁴³, коју је Србија ратификовала 2009. године, такође представља важан инструмент Савета Европе за заштиту људских права. Ову повељу могу да потпишу државе чланице Савета Европе, међу којима је и Србија. Повеља је најважнији регионални извор економских и социјалних права за државе које нису чланице Европске уније, а као једно од основних права зајамчених Повељом наводи се право на становање. Повеља, у члану 31, обавезује потписнице повеље да преузимају мере чији је циљ: 1. унапређивање приступа стамбеном смештају одговарајућег стандарда; 2. спречавање или умањивање појаве бескућника како би се она постепено уклонила; 3. да цене стамбеног смештаја буду доступне онима који немају довољно средстава.

Проблем са Ревидираном европском социјалном повељом у вези са правом на становање је у томе што приликом предаје ратификационог инструмента за Ревидирану европску социјалну повељу држава Србија није преузела обавезу да прихвати одредбе члана 31. о праву на становање у целости.⁴⁴ Држава Србија, такође, није прихватила одредбе Додатног протокола уз Европску социјалну повељу које предвиђају систем колективних жалби.⁴⁵

41 Крстић Ивана, „Принудно Исељење – универзални међународни стандарди“, *Анали Правној факултету у Београду*, Универзитет у Београду, Правни факултет 2013, стр. 100.

42 Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec(2005)4 of the Committee of Ministers to Member States on Improving the Housing Conditions of Roma and Travellers in Europe, 23 February 2005, (2005) 4, <https://www.refworld.org/docid/4278e0504.html>.

43 Закон о потврђивању ревидиране европске социјалне повеље („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 42/09).

44 Представници Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања су се на састанку са представницима Европског социјалног комитета, који је у новембру одржан у Београду, сагласили да нема препрека за ратификацију преосталих чланова Повеље, међу којима је и горе поменути члан.

Види вест: <https://www.minrzs.gov.rs/sr/aktuelnosti/vesti/drzavni-sekretar-neric-otvorio-drugi-sastanak-o-neprihvacenim-odredbama-evropske-socijalne-povelje> (25. 10. 2020).

45 Систем надзора над спровођењем Повеље и измењене Повеље заснива се на извештајима о примени Повеље које подносе државе чланице. Додатни протокол уз Европску социјалну повељу, који предвиђа систем колективних жалби, отворен је за потпис од 1995. године. Његов циљ јесте да побољша ефикасност надзорног механизма Социјалне повеље тако што се омогућава разматрање колективних тужби поводом наводних кршења Повеље, поред постојећег поступка испитивања владиних извештаја. Држава која није прихватила Додатни протокол уз Европску социјалну повељу који предвиђа систем колективних жалби може, у тренутку када депонује инструменте ратификације, сагласности или прихватања Повеље, или накнадно, у посебном обавештењу које упути генералном секретару Савета Европе изјавити да прихвата надзор над поштовањем обавеза садржаних у Повељи у складу са процедуром коју предвиђа поменути протокол.

Европска конвенција о људским правима, коју је Србија ратификовала 2003. године, не предвиђа директно право на становање, али је кроз богату праксу Европског суда за људска права поставила стандарде у овој области, посебно у области принудног иселјавања (релевантни чланови конвенције су: члан 8. о праву на поштовање приватног и породичног живота, члан 13. о праву на делотворно правно средство, члан 6. о праву на правично суђење у разумном року и члан 1. Протокола бр 1. о заштити имовине). Начелно гледано, дом је физички ограђен простор где се одвија приватни и породични живот. Реч је о простору са којим је одређено лице остварило довољно јаку и трајну повезаност, без обзира на то да ли борави у њему законито или не, као и без обзира на то да ли користи те просторије у својству власника или закупца. Дакле, Европски суд у својој пракси постојање довољно јаке и трајне везе процењује на основу конкретних околности одређеног случаја, а не ваљаности правног основа. Да би се одређени простор сматрао „домом“, власништво није неопходно, чак ни боравиште не мора да буде законски утврђено. Са друге стране, власништво, уколико постоји, није само по себи довољан основ за пружање заштите односно није довољан услов за тврдњу да постоји довољна и трајна повезаност.⁴⁶

Јорданова и други против Бугарске

У случају *Јорданова и други против Бугарске*, Европски суд за људска права признао је неформално насеље за дом, који је заштићен чланом 8. Европске конвенције о људским правима⁴⁷. Наиме, подносиоци представке су дуги низ година живели у импровизованим објектима које су изградили на државном и општинском земљишту. Породице подносилаца представке изградиле су своје домове на државном земљишту без икаквог одобрења. Простор се тако постепено развио у мало ромско насеље без канализације или водовода. Неколико деценија националне власти нису померале становнике насеља и, према томе, *де фацтио* толерисале су незаконито ромско насеље. У два наврата, 2006. и 2008. године, власти су покушале да иселе подносиоце представке, упркос споразуму из септембра 2005. године којим су се обавезале да пруже уточиште дотичним породицама. Суд је у пресуди сматрао да је легитимно да власт тражи повраћај земље од особа које нису имале право да је окупирају и да земљу коју су заузели подносиоци захтева користе за урбани развој. Међутим, с обзиром на то да је губитак куће најекстремнији вид мешања у право на поштовање властитог дома из члана 8. и да власти нису узимале у обзир ризик да становници насеља остану без кућа уколико буду уклоњени њихови објекти за становање, суд је сматрао да држава треба да се стара о **пропорционалности и разумности** својих мера. Суд је у овом случају извео закључак да права становника насеља на поштовање свога дома имају предност у односу на легитимни интерес државе да може да контролише своју имовину, који се налази на другом месту.⁴⁸

46 Право на дом, Подршка европске уније правосудној академији; доступно на: <https://cref.eakademija.com/images/pdf-pravni-koncepti/Pravo-na-dom.pdf>.

47 Члан 8. не даје право на обезбеђивање дома; међутим, обавеза обезбеђивања склоништа за посебно осетљиве појединце може произаћи из члана 8. Конвенције у изузетним случајевима.

48 *Yordanova and Others v. Bulgaria*, представка бр. 25446/06, пресуда од 24. априла 2012.

3.3. Домаћи извори и пракса заштите права становања

Устав Републике Србије прописује, у члану 16 став 2, да су општеприхваћена правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и да се непосредно примењују. Такође, члан 18. предвиђа да се Уставом јемче и, као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима, као и да се одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Редовни судови у судским поступцима дужни су да одредбе меродавног права тумаче у складу са одредбама међународних уговора.

У Републици Србији је од 2009. године спроведено више принудних исељења, углавном неформалних ромских насеља. Према доступним подацима, у периоду од 2009. године до 2012. године спроведено је око 18 великих принудних исељења неформалних ромских насеља, која су обухватила око 2600 лица.⁴⁹ Исељење се често вршило уз аргументацију да су исељавања заправо у интересу Рома који живе у нездравим условима, као и да незаконито заузимање земље оправдава исељење оних који тамо живе. Међутим, међународни стандарди јасно прописују да право државе да неког исели мора бити праћено њеном дужношћу да пружи адекватан алтернативни смештај, поштујући достојанство људи, као и да обезбеди онима који су исељени могућност да затраже судску заштиту, што у пракси државних органа који су спроводили исељења најчешће није био случај.

Оно што је позитивно јесте то да судови у Србији последњих година полако развијају праксу заштите права на дом, позивајући се на примену праксе ЕСЉП. Такође, РС је доношењем Закона о становању и одржавању зграда у великој мери ускладила свој правни оквир са међународним уговорима. Закон о становању и одржавању зграда је донет током 2016. године из потребе да Република Србија прецизније уреди питања стамбеног права која су разрађена у потврђеним међународним правним актима, а у складу са могућностима Републике Србије да предузима одговарајуће мере којима ће се прогресивно унапређивати услови да грађани, самостално или уз одређени вид подршке, остварују основна стамбена права. Закон посебно уређује начин и поступак исељења и пресељења у одговарајући смештај, као и обавезе субјеката приликом спровођења поступака (чл. 78–87). У том смислу, а у складу са Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима, као и Законом о становању и одржавању зграда, лицима којима прети принудно исељење мора се обезбедити одговарајући смештај уколико то лице нема у својини другу непокретност за становање и нема довољно средстава да обезбеди други смештај.

49 Крстић Ивана, „Принудно Исељење – универзални међународни стандарди“, *Анали Правној факултету у Београду*, Универзитет у Београду, Правни факултет Крстић, стр. 103.

Случај „Грмеч“ – покушај принудног исељења

Грмеч је насеље које су формирали интерно расељени Роми са Косова, у коме је живело преко 160 припадника ромске заједнице, од чега 68 деце млађе од 18 година. Становници неформалног насеља Грмеч у Земуну 7. јула 2015. године примили су решења о рушењу објеката у којима станују, чиме је почео поступак њиховог принудног исељења без икакве претходне најаве, консултација и информација о алтернативном смештају. Комитет правника за људска права обратио се 20. 7. 2015. године Европском суду за људска права, тражећи одлагања извршења решења о рушењу свих нелегалних објеката у насељу Грмеч, са образложењем да за лица чије ће стамбени објекти бити срушени не постоји адекватан алтернативни смештај, те да ће тачно одређена лица (труднице, мајке деце старости испод три године, лица са инвалидитетом) бити у положају који је супротан члану 3. ЕКЉП, као и да оваквим поступањем долази до повреда члана 8. и члана 14. ЕКЉП. У року од 2 дана, ЕСЉП је упутио питања држави Србији о тачности навода Комитета правника за људска права, дајући јој рок од 7 дана за одговоре. Заступник РС пред ЕСЉП оспорио је наводе Комитета. Ипак, након поступка разматрања свих навода и додатне кореспонденције, 18. јула 2015. године Влада РС је известила да је послата информација свим општинама о поступању органа јединица локалне самоуправе супротно међународним обавезама Републике Србије, са налогом да се застане са евикцијама све до доношења обавезујућих прописа у складу са међународним стандардима.

3.4. Легализација ромских насеља

Препорука Комитета министара Савета Европе државама чланицама о унапређењу услова становања Рома из 2005. године је препознала потребу да власти учине сваки напор и разреше недефинисани правни статус ромских насеља.⁵⁰

Општи контекст озакоњења објеката у којима станује ромска популација је исти као и код опште популације. Међутим одређени аспекти захтевају посебну пажњу и могу се сегментисати у одређене категорије:

50 Paragraph 24: The public authorities should make every effort to resolve the undefined legal status of Roma settlements as a precondition for further improvements. Where Roma camp illegally, public authorities should use a proportionate response. This may be through negotiation or the use of legal action. However, they should seek, where possible, solutions, which are acceptable for all parties in order to avoid Roma from being excluded from access to services and amenities to which they are entitled as citizens of the state where they live.

Paragraph 24: Member states should develop a comprehensive policy and legal framework related to housing, which is necessary for sedentary and itinerant people (in accordance with the geographical specificity) to exercise their right to adequate housing.

Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec (2005)4 of the Committee of Ministers to Member States on Improving the Housing Conditions of Roma and Travellers in Europe, 23 February 2005, (2005) 4, <https://www.refworld.org/docid/4278e0504.html>.

- Први аспект је посебан економско-социјални положај који карактерише ову популацију. Ако се има у виду да је озакоњење објеката финансијски захтевно и да често представља озбиљан новчани издатак и за просечно домаћинство у РС, претпоставка је да ће озакоњење бити мање доступно за сиромашне друштвене групе у које спада и ромска популација.
- Други аспект тиче се имовинско-правног статуса парцела и објеката. Проблем карактеристичан за градњу од стране ромске популације јесте то што је значајан део објеката грађен на парцелама које се налазе у јавном власништву. Такође, бројне су ситуације да они који су купили или изградили кућу нису укњижени власници у катастру непокретности или таква промена власништва није евидентирана. Иако је Закон о озакоњењу објеката, у поређењу са Законом о планирању и градњи, доста шире поставио оквир одговарајућих права на грађевинском земљишту или објекту и њихово доказивање, нерешени имовински проблеми остају једна од главних препрека за озакоњење објеката.
- У јединицама локалне самоуправе не постоји довољно разрађена урбанистичко-техничка документација за ромска насеља као основа за њихово унапређење. Планска документација је од кључног значаја и за успешну реализацију процеса легализације стамбених објеката, ако се има у виду да и важећи закон предвиђа усклађивање фактичког стања са важећим планским документом кроз његову измену и допуну (Закон о озакоњењу објеката, члан 8). Према подацима из истраживања које је рађено 2015. године, од укупног броја пријављених важећих планских докумената за територије 583 регистрована ПРН насеља у Србији, 50% су просторни планови општине, 21% планови генералне регулације, 19% генерални урбанистички планови и 10% планови детаљне регулације.⁵¹ Стратегија социјалног укључивања Рома и Ромкиња наводи да за насеља обухваћена просторним плановима општине или генералним планом, постоји могућност директног спровођења уз примену Правилника о општим правилима регулације, парцелације и изградње, али само за насеља која нису густо изграђена (приградска и сеоска) и уколико је као намена предвиђено становање.⁵²

3.4.1. Јавне политике у циљу унапређења легализације ПРН

Министарство за капиталне инвестиције је 2007. године усвојило смернице за унапређивање и легализацију неформалних ромских насеља. Ове смернице су се могле посматрати као корак у правцу већег ангажмана државе у смислу поменутих Препорука Савета Европе.⁵³

51 ОЕБС, Основне карактеристике подстандардних насеља у Србији, Мисија ОЕБС у Србији, Београд: 2015, стр.29.

52 Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у РС за период 2016–2025. године („Службени гласник РС”, број 26/16).

53 Јелена Јеринић, *Правни аспекти сјановања Рома у нелегално изграђеним или нелегалним објектима*, Српска академија наука и уметности САНУ, Београд 2017, https://books.google.rs/books?id=l_haDwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=сјановање+рома+у+србију&hl=en&sa=X&ved=0ahUKewjZl-nXvIjpAhWhltSKHU7EDhAQ6AEIKTAA#v=onepage&q=сјановање%20рома%20у%20србију&f=false (20. 4. 2020).

Пошавши од горе поменутих проблема, Стална конференција ромских удружења грађана је израдила Преднацрт Закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља.⁵⁴ Овим предлогом је представљена легализација ромских насеља као просторне целине уз припрему одговарајућег Детаљног урбанистичког плана. Овакав *lex specialis* је предвиђен као механизам позитивне дискриминације уз примену јасних критеријума које ромско насеље мора да задовољи за добијање статуса *одрживој ромској насеља*.⁵⁵ Легализација насеља не би значила појединачну легализацију конкретних објеката у насељу већ би фактички подразумевала доношење одговарајућег урбанистичког плана, а појединачни објекти касније могу бити озакоњени у складу са прописима о озакоњену објеката. Такође, овакав предлог је предвиђао и подстицајне мере у виду могућности уступања и изнајмљивања земљишта при легализацији у складу са законом и уредбом о уступању и изнајмљивању.

Држава је препознала бројне проблеме изнете у овим документима и унела их у свој стратешки оквир. Влада је усвојила Стратегију за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године. Бројне мере предвиђене овим стратешким оквиром као циљ имају унапређење услова становања кроз израду локалног акционог плана (ЛАП), израду планске документације, обезбеђивање правне и техничке помоћи Ромима и Ромкињама ради регулисања имовинско-правних питања над објектима и парцелама у циљу озакоњену објеката итд. Држава је такође, као што је поменуто, донела Закон о становању и одржавању зграда 2016.⁵⁶ године у покушају да област становања усклади са Пактом о економским, социјалним и културним правима. Закон о становању је као један од видова стамбене подршке предвидео и помоћ за озакоњење стана или породичне куће у виду помоћи за израду техничке и геодетске документације за озакоњење стана, односно породичне куће.⁵⁷

54 Преднацрт закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља, https://www.ligaroma.org.rs/images/stories/prednacrt-zakona-o-legalizaciji-odrzivih-neformalnih-romskih-naselja_11.9.2014_1.pdf (20. 4. 2020).

55 Један од главних услова је да је насеље претежно изграђено пре 1971. године, како се не би фаворизовала новоизграђена насеља и како би задовољило тест одрживости. Такође, насеља треба да имају преко 100 становника ромске популације како се не би трошила енергија на бројне групације.

56 Закон о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС”, бр. 104/16 и 9/20).

57 Помоћ се додељује на основу јавног позива, који спроводи стамбена комисија, коју формира јединица локалне самоуправе (*Ibid.*, чл. 102–108).

4. Методолошки оквир спроведеног истраживања

4.1. Методолошке напомене

4.1.1. Циљ истраживања

Основни задатак спроведеног истраживања је био да се изврши преглед списка из предмета везаних за започете или окончане поступке озакоњења објеката у којима стању Роми и, на основу увида, изврши класификација и анализа доступних података за потребе израде *Извештаја о стању у сектору озакоњења објеката ромске заједнице са ђрејорукама за унапређење процеса* (Извештај).

Извештај треба да обезбеди податке о броју предмета покренутих на основу прописа; врсти објеката који су у поступку озакоњења; прописима на основу којих су поступци покретани; садржини пописаних предмета; врсти земљишта; правно-имовинским карактеристикама предметних парцела и на њима изграђених објеката; техничкој документацији; посебним забележбама уписаним на предметној парцели и објекту.

Задатак анализе предмета је да мапира проблеме који се током поступка озакоњења објеката јављају, како за странке које учествују у самом поступку, тако и за надлежне органе који поступак озакоњења спроводе. Сагледавање структуре постојећих проблема треба да пружи одговор и на будућа кретања процеса озакоњења у РС, са специфичним освртом на посебне политике становања везане за ромску заједницу у Србији.

Циљ спроведеног истраживања јесте да се детектују актуелни проблеми ради њиховог превазилажења и будућег планирања практичних политика, како на државном нивоу, тако и на нивоу локалне самоуправе, као и планирања адекватних ресурса и неопходних капацитета везаних за озакоњење објеката, област становања и инклузију ромске заједнице у РС.

4.1.2. Извештајне јединице

Подаци о предметима озакоњења објеката поднетих од стране ромске популације у РС добијени су истраживањем архива органа надлежног за послове озакоњења објеката у ЈЛС према Закону о озакоњењу објеката (члан 12). Подаци који нису могли бити добијени увидом у предмете, добијени су увидом у базу података катастра непокретности, преко сајта Републичког геодетског завода (РГЗ), који врши стручне послове и послове

државне управе који се односе на катастар непокретности на основу Закона о државном премеру и катастру и уписима права о непокретностима⁵⁸.

Стручни тим СКГО-а је на основу претходног истраживања *Озакоњење сџамбених објеката у ромским њодсџандардним насељима у Србији – анализа сџања и изазови*⁵⁹, сџроведеној од 5. фебруара до 12. априла 2019. године, издвојио 10 ЈЛС. Том приликом одабрано је 10 извештајних јединица за истраживање архива при ЈЛС: Алексинац, Лебане, Лесковац, Младеновац, Параћин, Пирот, Пожаревац, Сомбор, Сурдулица, Вршац.

4.1.3. Метод, време истраживања и извори за сакупљање података

Увид у податке вршен је на основу истраживања архиве предмета за озакоњење при ЈЛС, које према Закону о озакоњењу објеката води надлежни орган ЈЛС. Архива обухвата предмете од првог Закона о планирању и изградњи из 2003. године („Службени гласник РС”, број 47/03), који је предвидео поступак легализације, до Закона о изменама и допунама закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС”, бр. 96/15, 83/18 и 81/20).

Истраживање је реализовано у периоду од децембра 2019. до октобра 2020. године. Због непостојања информација у предметима (извода листова непокретности) или застарелости података услед дугог временског периода од подношења захтева за легализацију, имовински статус свих предмета је додатно проверен увидом у електронску базу катастра непокретности.

Сви издвојени предмети су били предмет анализе у погледу:

1. комплетности административних процедура и поднете документације,
2. структуре проблема везаних за претходне услове за озакоњење,
3. структуре имовинско-правних проблема, и
4. поступака за озакоњење пописаних по службеној дужности и непописаних објеката.

4.1.4. Обавеза заштите личних података

Обавеза заштите личних података сакупљених искључиво у сврхе научног истраживања значи да подаци прикупљени обављањем истраживачких активности на које се односе одредбе из члана 6. Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 87/18) могу бити коришћени искључиво у складу са законом којим се регулише област заштите личних података, односно заштите приватности.

Приликом реализације истраживачких радњи на терену, у потпуности су поштовани наводи из тог закона.

58 Закон о државном премеру и катастру и уписима права о непокретностима („Службени гласник РС”, број 83/92).

59 Игор Мишчевић, *Озакоњење сџамбених објеката у ромским њодсџандардним насељима у Србији – анализа сџања и изазови*, Стална конференција градова и општина, 2019.

4.1.5. Ниво репрезентативности података и спровођење истраживања

Подаци су репрезентативни за територије 10 ЈЛС у домену квалитативних карактеристика појаве која је истраживана (нелегална изградња у ромским подстандардним насељима) на њиховој административној територији. Објекти су грађени најчешће у оквиру посебних ромских насеља у којима доминантно станује ромска популација. У периоду од 5. фебруара до 12. априла 2019. године за потребе мапирања стања у области озакоњења ПРН у Србији, извршен је обилазак 23 ЈЛС у Србији. Добијени резултати мапирања представљали су основу за креирање даљих мера подршке за 10 локалних самоуправа у области озакоњења стамбених објеката у ПРН. Одабир ЈЛС је извршен на основу сета критеријума на основу којих је вредновано постојеће стање у одабраним локалним самоуправама у области озакоњења објеката у којима станују Роми, као што су:

- број захтева за озакоњење;
- број захтева за озакоњење објеката ромске заједнице;
- број становника ромске националности према попису 2011. године;
- постојање мобилног тима за инклузију Рома;
- број подстандардних ромских насеља.

Бројност предмета ромске популације утврђена је у предистраживању СКГО на основу процене органа надлежних за поступак озакоњења у локалним самоуправама допуњене проценом сарадника који се баве проблемима инклузије Рома у ЈЛС. Међутим, прецизни подаци о броју нелегалних објеката у којима станују Роми не постоје, јер се не води посебна евиденција за ромску националну мањину, а са друге стране, процене надлежних органа које су вршене у предистраживању показале су се као погрешне (у неким случајевима и више од 80%). Сходно наведеном, достављени предмети за потребе анализе представљају „по најбољем сазнању ЈЛС“ тренутно стање у погледу бројности предмета за озакоњење објеката ромске заједнице.

Комитет правника за људска права у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина утврдио је методолошке основе и инструменте за спровођење истраживања, израдио упутство за организацију и спровођење истраживања, старао се о благовременом спровођењу истраживања, контролисао примљен истраживачки материјал и припремио и анализирао резултате истраживања.

4.1.6. Инструменти истраживања – упитник

Истраживање је спроведено попуњавањем табеларног упитника са индикаторима од стране истраживача који су имали приступ архиву предмета поднетих за озакоњење. Како се предмети не класификују на основу националне или етничке припадности, пре почетка самог истраживања било је неопходно издвојити предмете у којима су странке ромске етничке припадности. Надлежни органи ЈЛС у поступку озакоњења уз сарадњу са ромским координаторима⁶⁰, пре почетка истраживачког рада,

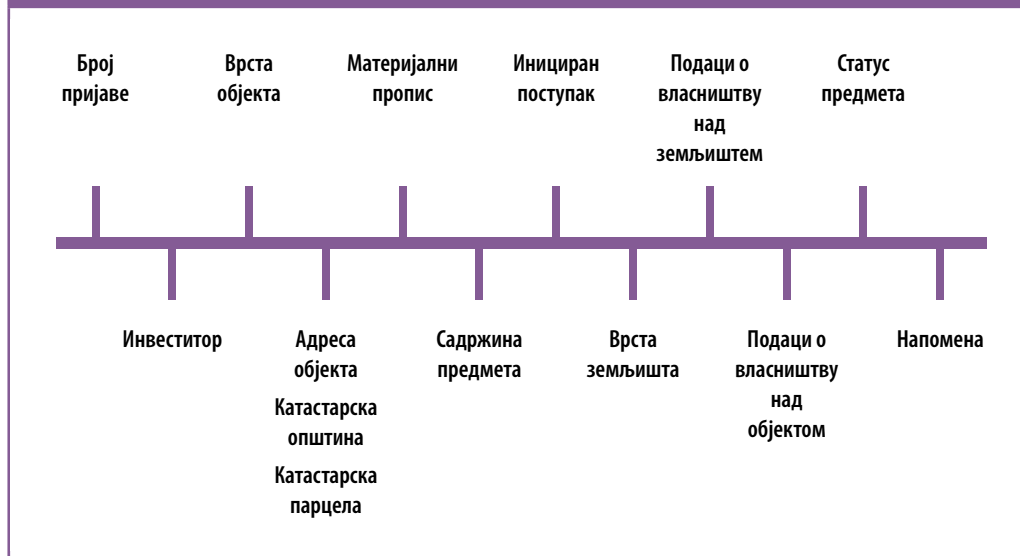
60 Координатори/координаторке за ромска питања пружају подршку локалним самоуправама у спровођењу Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња за период од 2016 до 2025.

приступили су издвајању предмета на основу географске насељености ромске популације на одређеној територији ЈЛС (одређена насеља, делови града, улице).

4.1.7. Коришћени индикатори

Током развоја методологије истраживања, направљен је избор индикатора, који су представљени у табели 1. Тежиште је на индикаторима и критеријумима којима се истраживачи служе да препознају и тумаче односе (урбанистичке, имовинске, техничке, економске итд.) и процесе који условљавају и усмеравају вођење поступака озакоњења објеката.

Илустрација 3. Индикатори коришћени у току истраживања



Табела 1. Објашњење индикатора

Број пријаве	Број предмета на основу ког се води евиденција о покретању поступка озакоњења објеката
Инвеститор	Име и презиме странке у поступку. Велики проблем током истраживања представља и утврђивање ко је стварна странка у поступку. Услед грешака током пописивања објеката на основу Закона о озакоњењу објеката из 2015, лица која су стварни инвеститори и лица која су пописана као инвеститори се разликују (ово је честа ситуација која може да наведе на погрешне закључке – да је странка узурпирала земљиште и објекат, што у пракси није случај)

године, кроз дефинисање приоритета у спровођењу, координисању и праћењу стратешких мера за инклузију Рома и Ромкиња на локалном нивоу.

Табела 1. Објашњење индикатора	
Врста објекта	Објекти могу бити стамбени, пословни и помоћни. Од врсте објеката могу зависити трошкови за озакоњење и неопходна документација.
Адреса објекта (КП, КО)	Катастарска парцела (КП) представља основну површину у катастру земљишта. Свака парцела има јединствен број. Нумерисање парцела се врши у оквиру сваке катастарске општине (КО). Да би се од једне катастарске парцеле формирала грађевинска парцела, неопходно је да катастарска парцела испуњава услове из урбанистичких планова који су важећи за то подручје. Локацијским условима на истој грађевинској парцели може се утврдити изградња и других објеката исте или компатибилне намене према одређеним условима за зону у којој се налази грађевинска парцела. На истој грађевинској парцели могу се градити и помоћни објекти, односно објекти који су у функцији главног објекта, а граде се на истој парцели на којој је саграђен главни стамбени односно пословни објекат или објекат јавне намене (гараже, оставе, септичке јаме, бунари, цистерне за воду, летња кухиња, пољски клозет и сл.).
Материјални пропис	Одговарајући закон који регулише озакоњење објеката. Од 2003. до 2020. донето је 7 закона или измена закона о озакоњењу/легализацији.
Садржина предмета	Документација прибављена током трајања поступка. Документација може бити документација о решавању претходних услова, поседовању одговарајућег права на парцели и објекту, технички елаборат, документација о уплати такси или других намета.
Инициран поступак	Поступак је, у зависности од закона на основу ког је поступак покренут, могао бити инициран по службеној дужности или на захтев странке.
Врста земљишта	Врста (намена) земљишта јесте начин коришћења земљишта одређен планским документом. Грађевинско земљиште је одређено планским документом за изградњу и коришћење објеката, земљиште на ком се налазе објекти изграђени у складу са законом и земљиште чија је намена одређена планским документом. Земљиште може такође бити и шумско, водно, пољопривредно и остало.
Подаци о власништву над земљиштем	Земљиште на коме се налази објекат може да буде јавно или приватно, најчешће са правом својине, коришћења, државине и другим врстама права.
Подаци о власништву над објектом	Нелегалан објекат може да буде приватан или јаван, најчешће са правом својине, коришћења, државине и другим врстама права.

Табела 1. Објашњење индикатора

Статус предмета	<p>У управном поступку иницијални акт којим се започиње поступак може бити усвојен, одбачен, одбијен, окончан, а поступак прекинут, обустављен и окончан.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Иницијални акт се одбацује због процесних недостатака (нпр. пропуштање рока за доставу документације) ▪ Иницијални акт се одбија због главне ствари (нпр. објекат није у степену изграђености прописаном законом) ▪ Поступак се може прекинути нпр. због решавања претходног питања или усред смрти законског заступника странке или губитка процесне способности ▪ Поступак се обуставља ако орган нађе да нема услова да се даље води, а закон не налаже да се поступак настави ▪ Поступак се окончава доношењем решења о озакоњењу.
------------------------	--

4.1.8. Ограничења истраживања и изазови

Једно од основних ограничења приликом сакупљања података, јесте идентификација предмета у којима је странка у поступку ромске етничке припадности. Разлог за то је што забрана дискриминације и право на једнакост пред законом забрањује било какво инсистирање, било на страни прописа или праксе органа, да се странка идентификује по националној или етничкој припадности. Како надлежни орган ни у пракси не врши посебну класификацију предмета на основу етничке припадности, задатак накнадног издвајања предмета је био захтеван подухват. Овде треба имати у виду да је издвајање предмета коришћено само у научно-истраживачке сврхе, ради систематичнијег осмишљавања и креирања будућих политика везаних за унапређење положаја ромске заједнице у области права на адекватно становање. За креирање посебно сензибилисане политике становања према ромској заједници (тзв. афирмативна акција), неопходна је полазна основа, тј. анализа чињеница на терену, правних прописа и досадашње административне праксе у процесима озакоњења.

Ово ограничење је у великој мери превазиђено кроз укључење ромских координатора у процес издвајања предмета. Ромски координатори свакодневно сарађују са ромском заједницом и, у сарадњи са надлежним органима у ЈЛС, успели су да издвоје релевантан узорак за истраживање.

Један од проблема који су се јавили приликом истраживања било је идентификовање странке у поступку. У предметима који се покрећу по службеној дужности или на захтев странке, дешава се да се лица која су наведена као странке у поступку не подударују са физичким лицима која се наводе као власници/корисници земљишта. Одређивање да ли је евентуално дошло до узурпације земљишта другог физичког лица отежано је због недостатка документације у предмету. Неподударност странке и означеног власника (корисника) земљишта може се десити и у следећим ситуацијама:

- пописивачи нису утврдили стварне власнике земљишта или објекта приликом пописа, на основу чега су касније донета решења о рушењу од стране службених лица;
- стварни власник није извршио упис права својине приликом преноса права својине са претходника; отежавајућу околност представља и то што се ова ситуација догађала доста година раније, што отежава могућност прибављања одговарајућег доказа;

- истраживани предмети су покретани на захтев странке неколико година пре вршења увида у е-катастар; постоје ситуације где је захтев за озакоњење објекта поднео ранији власник земљишта, а правни следбеници нису обавестили надлежни орган о промени власништва; у таквој ситуацији власништво није спорно, али је за „неспорну“ правну ситуацију неопходно да нови власник предузме одређене радње у поступку, те уђе на место свог претходника у већ започети управни поступак озакоњења.

4.2. Појмовник

У складу са чињеницом да је област озакоњења мултидисциплинарна, у наставку наводимо појашњење основних појмова који су коришћени у раду истраживача у односу на врсту планова, врсту земљишта и структуру стварних права.

4.2.1. Врсте планске и пројектно-техничке документације

Закон о планирању и изградњи⁶¹ дефинише документе **просторног и урбанистичког планирања, који су представљени у табели 2.**

Табела 2. Документи просторног и урбанистичког планирања	
Просторни планови	Урбанистички планови
<p>Просторни план Републике Србије доноси се за територију Републике Србије и основни је плански документ просторног планирања и развоја у Републици. Остали плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије.</p>	<p>Генерални урбанистички план доноси се као стратешки развојни план, са општим елементима просторног развоја, за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе која има преко 30.000 становника.</p>
<p>Регионални просторни план израђује се за веће просторне целине административног, функционалног, географског или статистичког карактера, усмерене ка заједничким циљевима и пројектима регионалног развоја.</p>	<p>План генералне регулације обавезно се доноси за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе, а може се донети и за друга насељена места на територији општине, односно града, односно града Београда, када је то предвиђено просторним планом јединице локалне самоуправе.</p>

61 Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон и 9/20).

Табела 2. Документи просторног и урбанистичког планирања	
Просторни планови	Урбанистички планови
<p>Просторни план јединице локалне самоуправе</p> <p>доноси се за територију јединице локалне самоуправе и одређује смернице за развој делатности и намену површина, као и услове за одрживи и равномерни развој на територији јединице локалне самоуправе.</p>	<p>План детаљне регулације</p> <p>доноси се за делове насељеног места, уређење неформалних насеља, зоне урбане обнове, инфраструктурне коридоре и објекте и подручја за која је обавеза његове израде одређена претходно донетим планским документом.</p>
<p>Просторни план подручја посебне намене</p> <p>доноси се за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, пројекте од значаја за Републику Србију или за подручја одређена Просторним планом Републике Србије, или другим просторним планом.</p>	

Парцелација подразумева поделу једне парцеле на две или више парцела на захтев ималаца права својине.

Препарцелација подразумева укрупњавање земљишта, тј. спајање две или више парцела истог власника у једну или више парцела.

4.2.2. Врсте земљишта

Врста земљишта одређује се у складу са законом, а према каталогу шифара и назива за катастар непокретности. Промена врсте земљишта утврђује се на основу закона којим се уређује грађевинско, пољопривредно, шумско и водно земљиште, планског документа којим се одређује грађевинско земљиште, односно акта који садржи попис катастарских парцела које се одређују за грађевинско земљиште и планског акта којим је земљиште опредељено за пољопривредну производњу, односно за подизање шума. У табели 3 приказане су врсте земљишта на основу података из катастарских операта.⁶²

62 Правилник о катастарском премеру и катастру непокретности („Службени гласник РС”, бр. 7/16, 88/16 и 7/19 – др. правилник), члан 120.

Табела 3. Класификација земљишта		
Намена/ врста земљишта ⁶³	Објашњење и могућност градње	Правни оквир
Пољопривредно земљиште	<p>Пољопривредно земљиште јесте земљиште које се користи за пољопривредну производњу (њиве, вртови, воћњаци, виногради, ливаде, пашњаци, ри�њаци, трстици и мочваре) и земљиште које се може привести намени за пољопривредну производњу.</p> <p>Пољопривредно земљиште не може се користити у друге сврхе, осим у случајевима и под условима утврђеним посебним законом.</p> <p>На пољопривредном земљишту се могу градити и стамбени објекти за пољопривредно домаћинство, економски објекти (за смештај стоке, производни објекти и сл.), објекти за складиштење пољопривредних производа, као и гараже за пољопривредну механизацију, помоћни објекти који су у функцији пољопривреде, инфраструктурни објекти (базне станице мобилне телефоније и сл.). Стамбене објекте за пољопривредно домаћинство могуће је градити искључиво уз претходну промену намене и плаћање прописане накнаде. Пољопривредно земљиште које је у складу са посебним законом одређено као грађевинско земљиште користи се за пољопривредну производњу све до привођења планираној намени.</p>	<p>Закон о пољопривредном земљишту⁶⁴</p> <p>Правилником општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу⁶⁵</p>

63 Класификација земљишта је извршена на основу података из катастарског оператa, иако каснијом променом закона, оваква класификација законски више не постоји.

64 Закон о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 65/08 – др. закон, 41/09, 112/15, 80/17 и 95/18 – др. закон)

65 Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу („Службени гласник РС”, број 22/15).

Табела 3. Класификација земљишта		
Намена/ врста земљишта⁶³	Објашњење и могућност градње	Правни оквир
Шумско земљиште	<p>Шумско земљиште јесте земљиште (веће од 5 ари) на ком се гаји шума, земљиште на ком је због његових природних особина рационалније гајити шуме, као и земљиште на ком се налазе објекти намењени газдовању шумама, дивљачи и остваривању опште корисних функција шума и које не може да се користи у друге сврхе, осим у случајевима и под условима утврђеним посебним законом.</p> <p>На шумском земљишту се могу градити и објекти за туристичко-рекреативне сврхе, пратећи објекти (шанк-барови, надстрешнице, одморишта, просторије за опрему и сл.) и партерно уређење (одморишта, стазе и сл.). Објекти не треба да се граде од бетона, већ се препоручује употреба природних материјала (дрво, камен, шиндра) и традиционалних форми.</p>	<p>Закон о Шумама⁶⁶</p> <p>Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу</p>
Водно земљиште	<p>Водно земљиште јесте земљиште на коме стално или повремено има воде, због чега се формирају посебни хидролошки, геоморфолошки и биолошки односи, који се одражавају на акватични и приобални екосистем.</p> <p>Уз воде и водозахватне површине се могу градити и објекти за туристичко-рекреативне сврхе, пратећи објекти (шанк-барови, просторије за пресвлачење и сл.), дрвене сојенице и настрешнице и партерно уређење (спортски терени, опрема, мобилијар, плаже и сл.).</p>	<p>Закон о водама⁶⁷</p> <p>Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу</p>

66 Закон о Шумама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 89/15 и 95/18 – др. закон).

67 Закон о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 – др. закон).

Табела 3. Класификација земљишта		
Намена/ врста земљишта⁶³	Објашњење и могућност градње	Правни оквир
Грађевинско земљиште у грађевинском подручју	Грађевинско земљиште у грађевинском подручју обухвата грађевинско подручје насеља, односно уређени и изграђени део насељеног места, као и неизграђени део подручја одређен планским документом за заштиту, уређење или изградњу објеката. У грађевинском подручју насеља, површине за становање представљају зоне одређене за изградњу стамбених објеката и објеката за задовољење свакодневних потреба становника тих зона, као и пословних садржаја, односно делатности које су функционално и еколошки примерене зони становања, односно имају компатибилне намене.	Закон о планирању и градњи (чл. 2. и 24)
Грађевинско земљиште изван грађевинског подручја	Грађевинско земљиште изван грађевинског подручја је изграђено земљиште, као и земљиште намењено за изградњу објеката, у складу са прописима о планирању и уређењу простора и изградњи објеката, а није одређено за грађевинско земљиште у грађевинском подручју.	Закон о грађевинском земљишту ⁶⁸ – престао да важи 2003. године (члан 6)
Градско грађевинско земљиште	Градско грађевинско се могло одредити у градовима и другим насељеним местима за која се, према закону којим се уређује планирање простора, доноси генерални план.	Закон о грађевинском земљишту – престао да важи 2003. године (члан 4)
Остало земљиште	Земљиште за које није могуће утврдити да ли је грађевинско, пољопривредно, шумско или водно земљиште, сврстава се у остало, до утврђивања. За парцеле за које је намена земљишта уписана као остало земљиште, служба надлежна за катастар непокретности треба да утврди врсту земљишта у складу са донетим планским актима.	Правилник о катастарском премеру и катастру непокретности ⁶⁹

68 Закон о грађевинском земљишту („Службени гласник РС”, бр. 44/95 и 16/97 и „Службени лист СРЈ”, број 16/01 – одлука СУС).

69 Правилник о катастарском премеру и катастру непокретности („Службени гласник РС”, бр. 7/16, 88/16 и 7/19 – др. правилник).

Табела 3. Класификација земљишта		
Намена/ врста земљишта ⁶³	Објашњење и могућност градње	Правни оквир
Земљиште у државној својини	После Другог светског рата у Југославији је извршена деприватизација грађевинског земљишта и уједно је установљен другачији правни режим од до тада важећег. Градско грађевинско земљиште је прешло у власништво државе. Појединци су на њему могли имати само право коришћења. Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, који је донет у децембру 2014. године, регулисано је претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту без накнаде, док је претварање уз накнаду регулисано Законом опретварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, у јулу 2015. године. ⁷⁰	Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи ⁷¹ из 2015. године. Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду ⁷²

70 У Југославији је четрдесетих и педесетих година двадесетог века извршена масовна конфискација, експропријација и национализација добара у приватној својини. Донети су закони којима је регулисан прелазак имовине из приватне у државну, односно друштвену својину. Уставом Републике Србије, који је донет 1990. године, било је прописано да је градско грађевинско земљиште у државној, односно друштвеној својини, а да се на њему у складу са законом може стећи право коришћења. Доношењем Закона о грађевинском земљишту 1995. године, грађевинско земљиште је прешло из дотадашње друштвене у државну својину. На тај начин се све градско грађевинско земљиште нашло у власништву Републике Србије. Законом о планирању и изградњи из 2003. године учињен је први покушај увођења приватне својине на градском грађевинском земљишту. Доношењем Устава Републике Србије 2006. године створена је могућност да градско грађевинско земљиште буде у приватној својини. Устав је прописао равноправност свих облика својине и предвидео претварање друштвене својине у приватну у складу са законом. Претварање права коришћења грађевинског земљишта у право својине прецизније је уређено Законом о планирању и изградњи 2009. године. Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, који је донет у децембру 2014. године, у значајној мери су измењена правила о конверзији. Закон регулише само питање претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту без накнаде. Одредбе о конверзији уз накнаду су престале да важе. Њиме је било предвиђено да конверзија уз накнаду буде регулисана посебним законом, што је учињено доношењем Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду у јулу 2015. године. – Николић Софија, „Претварање (конверзија) права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у Србији“, *Нова љавна ревија*, Часопис за домаће, њемачко и европско право, број 1/2016.

71 Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14).

72 Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду („Службени гласник РС”, број 64/15).

4.2.3. Стварна права и имовински односи

У табели 4 стварна права и имовински односи су анализирани са аспекта најчешћих ситуација код стварних права над непокретностима које су уочене приликом истраживања објеката у поступку озакоњења у којима живе Роми. Стварна права која се уписују у катастар непокретности су право својине, право коришћења, право службености, хипотека и друга стварна права на непокретностима прописана законом. Законски оквир РС познаје много већи обим стварних права; међутим, листа права у наставку је ограничена само на оне које се помињу детаљније у овом раду.

Табела 4. Врсте стварних права и имовинских односа	
Врста права	Објашњење
Право приватне својине:	<p>Право својине се дефинише као највиша правна и фактичка власт на одређеној ствари, која омогућава неограничено коришћење титулару права у складу са прописаним границама у позитивном законодавству.</p> <p>Право приватне својине је регулисано Законом о основама својинскоправних односа.⁷³</p> <p>Физичка и правна лица могу имати право својине на стамбеним зградама, становима, пословним зградама, пословним просторијама, пољопривредном земљишту и другим непокретностима, осим на природним богатствима која су у државној својини.</p> <p>Физичка и правна лица могу имати право својине и на појединим добрима у општој употреби и на градском грађевинском земљишту, у складу са законом, као и на шумама и шумском земљишту – у границама утврђеним законом.</p> <p><i>Закон о озакоњењу објеката и пројеката је право својине као одговарајуће право.</i></p> <p>Приватна својина се јавља као: искључива својина, сусвојина и заједничка својина.</p>
▪ Искључива својина	Искључива својина постоји кад је један субјект носилац права својине.
▪ Сусвојина	<p>Сусвојина се јавља уколико над једном ствари постоји више носилаца права својине и сваки од њих је носилац власничког дела, а према сувласничким деловима се одређује удео сувласника у вршењу свих права својине. Ако сувласнички делови нису одређени, претпоставља се да су једнаки.</p> <p>Сваки од сувласника самостално располаже својим делом, осим у случајевима када закон предвиђа другачије (право прече куповине).</p>
▪ Заједничка својина	<p><i>Да би се објекат озакоњио, потребна је сагласност свих сувласника непокретности.</i></p> <p>Заједничка својина је својина више лица на неподељеној ствари када су њихови удели одредиви, али нису унапред одређени.</p>

73 Закон о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ”, бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ”, број 29/96 и „Службени гласник РС”, број 115/05 – др. закон).

Табела 4. Врсте стварних права и имовинских односа	
Врста права	Објашњење
Право коришћења (физичка лица)	<p>Право коришћења је постојало на градском грађевинском земљишту које је прешло у друштвену својину након Другог светског рата. Тиме је дошло до раздвајања права својине на земљишту и објекту који се на њему налазио.⁷⁴ Појединци су на њему могли имати само право коришћења.⁷⁵</p> <p>Прописима о конверзији права коришћења у право својине одређено је да власник објекта постаје власник земљишта.</p> <p><i>Закон о озакоњењу објеката њројисује љраво коришћења као одговарајуће љраво.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Искључиво коришћење 	<p>Право искључивог коришћења постоји уколико над једном ствари постоји један носилац права коришћења.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Сукоришћење 	<p>Право сукоришћења постоји уколико над једном ствари постоји више носилаца права коришћења – корисника.</p> <p><i>Да би се објекат озаконоио, љољребна је саљласносљ свих сукорисника.</i></p>
Право државине	<p>Државину⁷⁶ ствари има свако лице које непосредно врши фактичку власт на ствари (непосредна државина). Државина је законита ако се заснива на пуноважном правном основу који је потребан за стицање права својине и ако није прибављена силом, преваром или злоупотребом поверења.</p> <p>Државина је савесна ако држалац не зна или не може знати да ствар коју држи није његова. Савесност државине се претпоставља.</p> <p>Државина се губи када држалац престане да врши фактичку власт на ствари.</p> <p>Више лица могу имати државину ствари или права (судржавина).</p> <p><i>Закон о озакоњењу објеката не љројисује љраво државине као одговарајуће љраво.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Судржавина 	

74 Ово начело је било у супротности са традиционалним римским правом. Наиме римски правници су сматрали да објекти и земљиште на којем се они налазе не могу да припадају различитим власницима и да све што је чврсто везано за земљиште припада власнику земљишта, односно да прати његову правну судбину. – Обрен Станковић, Миодраг Орлић, „Стварно право“, *Службени лист СРЈ*, Београд 1994, стр. 28.

75 Грађевинско земљиште је након промена спроведених 1945. године било у друштвеном, односно касније државном власништву, док су зграде које су се на њему налазиле могле бити у приватној својини. У том случају је власник објекта имао **трајно право коришћења** земљишта на коме се објекат налази и које служи за његову редовну употребу све док објекат постоји. Неизграђено грађевинско земљиште додељивано је на коришћење ради изградње. За то је била надлежна општина, а додела је могла бити извршена на основу конкурса или непосредном погодбом. Право коришћења грађевинског земљишта било је везано за право својине на објекту који се на њему налазио. Оно је могло бити пренето само заједно са преносом права на објекту. Дакле, земљиште није могло самостално бити у правном промету. – Николић С, *Op. cit.*, стр.42.

76 У прелазним и завршним одредбама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и во-дова прописано је да, ако се најкасније до 1. маја 2028. године не стекну законски услови за упис права својине на непокретностима на којима је одређено лице уписано као држалац, Служба (катастра) ће по службеној дужности извршити брисање својства држаоца тог лица и државине на непокретности. Међутим, овом нормом није предвиђено ко ће бити уписан

Табела 4. Врсте стварних права и имовинских односа	
Врста права	Објашњење
Јавна својина	<p>Јавну својину чини право својине Републике Србије (државна својина), право својине аутономне покрајине (покрајинска својина) и право својине јединице локалне самоуправе (општинска, односно градска својина). Јавна својина је уређена Законом о јавној својини⁷⁷.</p> <p>У јавној својини су природна богатства, добра од општег интереса и добра у општој употреби, за која је законом утврђено да су у јавној својини, ствари које користе органи и организације Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, установе, јавне агенције и друге организације чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе и друге ствари (грађевинско земљиште у јавној својини, друге непокретности и покретне ствари у јавној својини) које су, у складу са законом, у јавној својини.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Сувојина на ствари у јавној својини 	<p>На ствари у јавној својини може постојати сувојина између различитих носилаца јавне својине, као и између носилаца јавне својине и других правних и физичких лица, у складу са законом.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Право коришћења на јавној својини 	<p>Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе могу установима и јавним агенцијама и другим организацијама, преносити право коришћења на стварима на којима имају право јавне својине.</p> <p>Корисници ствари у јавној својини су:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) државни органи и организације; 2) органи и организације аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; 3) јавна предузећа. <p>Ствари у јавној својини могу се дати на коришћење и осталим правним лицима, концесијом или на други начин предвиђен законом.</p> <p>Градска општина има право коришћења на стварима у својини града у чијем је саставу. Месне заједнице и други облици месне самоуправе имају право коришћења на стварима у јавној својини јединице локалне самоуправе.</p> <p>Давање на коришћење или у закуп ствари у својини Републике Србије врши се по претходно прибављеној сагласности Дирекције.</p>

кад се избрише државина и држалац и, уколико рок за промену истекне, може доћи до појаве непокретности које су „ничије“.

Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС”, бр. 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20).

77 Закон о јавној својини. („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18).

Табела 4. Врсте стварних права и имовинских односа	
Врста права	Објашњење
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Неспорно власништво⁷⁸ 	<p>Подразумева се да је странка на коју се односи поступак озакоњења који се води у исто време и носилац одговарајућег права у целости на земљишту на коме се налази објекат који није озакоњен. У поступку озакоњења није потребно да странка доставља ниједан доказ о поседовању одговарајућег права на земљишту или објекту.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Спорно власништво 	<p>Спорно власништво представљају сви остали случајеви који не спадају у неспорно власништво (право сувласништва, сукоришћења, јавног власништва, право државине и др.).</p>

78 Термини спорно и неспорно власништво су конструисани само за потребе писања Извештаја како би се направила разлика између ситуација које подразумевају обављање одређених радњи везаних за имовинске односе да би се са поступком озакоњења наставило и ситуација где су имовински односи јасни и одговарају правима предвиђеним Законом о озакоњењу објеката.

5. Кључна запажања

5.1. Претходни услови

По покретању поступка озакоњења потребно је да надлежни орган прво испита испуњеност претходних услова за озакоњење и то:

- колики је степен довршености објекта (члан 3. ЗОО);
- каква је повољност земљишта за градњу, односно подобност земљишта – да објекат није изграђен на јавној површини, у првом и другом степену заштите (члан 5. ЗОО);
- од каквог је материјала грађен објекат, односно да ли обезбеђује трајност и сигурност објекта (члан 5 ЗОО);
- да ли је у претходном поступку по ранијим законима о легализацији донето правоснажно решење којим је захтев за легализацију предметног објекта одбијен (члан 5. ЗОО);
- да ли је објекат видљив на сателитском снимку територије Републике Србије из 2015. године (члан 6. ЗОО);
- да ли је објекат у складу са важећим планским документом у погледу намене и спратности објекта (члан 8. ЗОО).

Закон није прецизирао на који начин орган управе испитује претходне услове, па због тога постоје **различите административне праксе приликом оцене испуњености ових услова**. Најбољу праксу од анализираних самоуправа установила је ГО Младеновац, која је израдила интерни образац за оцену испуњености претходних услова, који попуњава референт одељења за грађевинске и комуналне послове. Ову управну радњу спроводи орган управе тако што, у писаној форми, даје закључке о постојању претходних услова уз назнаку разлога који спречавају коначну оцену о постојању претходних услова. Странка на тај начин добија могућност да се обавести о правним могућностима, а тиме и о даљим корацима које треба предузети у поступку озакоњења. Оваква пракса јача правну предвидивост за странке, с једне стране, и омогућује стварање полазне основе за креирање урбанистичких политика на локалном нивоу, са друге.

Честа је ситуација у пракси да странке самоиницијативно наставе поступак озакоњења без претходне оцене претходних услова, што за последицу може да има неоправдани трошак за странку у поступку (приликом израде техничке документације), иако нелегални објекти не задовољавају законске услове да би били озакоњени.

5.1.1. Планска документација

Дугогодишњу праксу урбанистичког планирања карактерише негативан однос према постојећим подстандардним ромским насељима због њиховог неформалног настанка и изградњи на власнички нерегулисаном земљишту, које је најчешће и претходним планским решењима било планирано за нестамбене намене. То је произвело уврежену праксу да се у урбанистичким плановима на месту ромских подстандардних насеља не предвиђа намена „становање“, у оквиру чега би се могла задржати и унапредити ромска насеља, већ нешто друго (заштитне зоне, заштитно зеленило, спорт и рекреација, нови коридори, инфраструктура, производна привреда и слично).

Многи предлози и напори у јавним политикама последњих година усмерени су на промену ове праксе и обавезу преиспитивања оваквих решења и, у оправданим случајевима, измену у урбанистичким плановима на начин који би омогућио озакоњење и регулацију одрживих подстандардних ромских насеља у оквиру намене становања.⁷⁹ Чињеница је да многа ромска насеља имају морфологију која је резултат спонтаног настанка. Постојеће коришћење земљишта, неформално раздвајање земљишта за јавне потребе од оног за приватне је последица непланског развоја.

Изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, број 83/18, члан 25) предвиђена је обавеза ЈЛС да, најкасније у року од две године, изврше усклађивање важећих планских докумената приликом прве измене тог планског документа, нарочито у погледу планирања и уређења неформалних насеља на својој територији.

Акциони план за примену Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период за период 2017–2018. године, предвидео је као оперативни циљ стварање планских предуслова за унапређење становања у одрживим ромским насељима. Предвиђено је да у 50% ЈЛС буду урађени урбанистички планови за подручја на којима се налазе ромска насеља. Такође, јединице локалне самоуправе, дужне су да достављају ресорном министарству податке о израђеним и измењеним и допуњеним урбанистичким плановима у чијем обухвату се налазе подстандардна ромска насеља ради евидентирања подстандардних ромских насеља у постојећој ГИС бази и континуираног праћења стања и унапређења услова становања у овим насељима.⁸⁰

Закон о планирању и изградњи прописује да се план детаљне регулације доноси за уређење неформалног насеља⁸¹. Међутим, претходна истраживања су утврдила да је мањи број насеља покривен планом детаљне регулације – само 10% до 2016 године.⁸² Постоје искуства која показују да израда ПДР није нужна и да израда плана генералне регулације или само измена постојећег може да буде довољна да се подстандардно насеље регулише и да се омогући његово будуће унапређење.⁸³ Током истраживања,

79 Преднацрт закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља, *op. cit.*, стр. 14.

80 Акциони план за примену Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године, оперативни циљ 2, <https://www.rcc.int/romaintegration2020/files/admin/docs/c36fbc3e0c587cb2b7cafe1e351e8c56.pdf> (20. 10. 2020).

81 Закон о планирању и изградњи, члан 2. („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон и 9/20).

82 Стратегија, *op. cit.*, стр. 38.

83 Урбанистички планови за подстандардна ромска насеља, Мисија ОЕБС у Србији, стр. 9, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/d/247636.pdf> (22. 10. 2020).

планска регулација није истицана као значајан проблем, иако су у одређеним ЈЛС, поступци озакоњења прекинути због чекања на израду ПДР (нпр. Лесковац, Пожаревац и Алексинач). Формирање грађевинских парцела је такође један од већих проблема неформалних насеља. Да би се формирале грађевинске парцеле, неопходно је урадити пројекат препарцелације и парцелације или урбанистички пројекат. Добијање сагласности свих сувласника или густо изграђени објекти у одређеним насељима (Сурдулица и Алексинач) често онемогућавају формирање грађевинских парцела, што представља примарни услов (након испуњених претходних услова) за даљу реализацију поступка озакоњења.

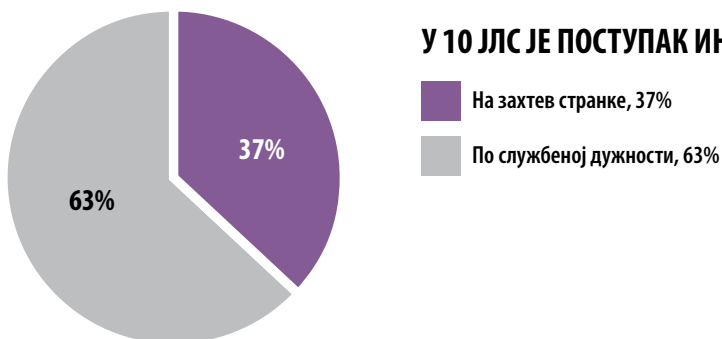
5.1.2. Видљивост на сателитском снимку

Поступак озакоњења, након измена Закона о озакоњењу („Службени гласник РС”, број 83/18), покреће се на основу обавештења о видљивости објекта на сателитском снимку, које надлежном органу за вођење поступка озакоњења доставља орган надлежан за послове државног премера и катастра. Орган РГЗ тумачи ову законску одредбу као да је надлежни орган у поступку озакоњења у обавези да достави захтев катастру непокретности да ли је објекат видљив на сателитском снимку. Добијање обавештења о видљивости објеката представља иницијални акт на основу ког отпочиње поступак озакоњења. Искуство у раду са катастром непокретности се разликује од управе до управе. Док се у неким ЈЛС на обавештење о видљивости чека и по више месеци, у одређеним градовима се обавештење доставља у кратком временском периоду, након неколико дана.

Кад је реч о предметима озакоњења који су у поступку од 2003. године, највећи број предмета је покренут по службеној дужности, доношењем решења о рушењу објекта и, у мањој мери, по добијању обавештења о видљивости објекта (63%). Остали предмети (37% њих) односе се на поступке инициране на захтев странке у периоду од 2003. године па све до доношења Закона о озакоњењу објеката (2015).

На графикаону 1 приказани су подаци о начину на који започет поступак озакоњења у 10 ЈЛС.

Графикон 1. Начини иницирања поступка озакоњења



5.1.3. Објекти грађени на површини јавне намене или заштитне зоне и објекти грађени пре доношења прописа о градњи

Чести су примери да су објекти грађени на површинама јавне намене или у заштитним зонама око објеката или инфраструктуре, због чега је потребно добијање сагласности управљача јавног добра, односно сагласност организације надлежне за заштиту природних, односно културних добара за потребе решавања имовинско-правног статуса, односно наставка процеса озакоњења. Када надлежни орган утврди да се ради о оваквом објекту, он доставља захтев за давање сагласности за озакоњење управљачу јавног добра, односно организацији надлежној за заштиту природних, односно културних добара. Управљач јавног добра или организација надлежна за заштиту природних, односно културних добара дужни су да писану сагласност или одбијање за давање сагласности за озакоњење доставе надлежном органу у року од 15 дана од дана достављања захтева.

Истраживањем је утврђено да је око 7% објеката изграђено пре доношења прописа о изградњи. Члан 4. Закона о озакоњењу објеката прописује да се закон не примењује на објекте који су изграђени без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу у складу са прописима према којима у време изградње није била прописана обавеза прибављања грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу. Нелегалним објектима се не сматрају:

- објекти у градовима, односно насељима градског карактера изграђени до 3. јуна 1948. године, када је ступила на снагу Основна уредба о грађењу⁸⁴;
- стамбене зграде које су изграђене на селу до 21. марта 1961. године, када је ступио на снагу Закон о условима за изградњу стамбених зграда на селу⁸⁵ или до ступања на снагу прописа о условима за изградњу стамбених зграда, уколико су их општински народни одбори донели у року прописаном тим законом;
- остале врсте објеката који су изграђени на селу до 8. јула 1973. године, када је ступио на снагу Закон о изградњи инвестиционих објеката⁸⁶, односно до ступања на снагу општинске, односно градске одлуке, уколико је она донета у року прописаном тим законом;
- објекти за које се издаје решење о одобрењу извођења радова и не издаје грађевинска дозвола, у складу са законом којим се уређује изградња објеката.

Време изградње објекта утврђује се на основу датума геодетског мерења објекта, датума уписа у катастар земљишта, уверења надлежног органа или налаза и мишљења сталног судског вештака грађевинске струке о времену његове изградње.⁸⁷

84 Основна уредба о грађењу („Службени лист ФНРЈ”, број 46/48).

85 Закон о условима за изградњу стамбених зграда на селу („Службени гласник НРС”, број 7/61).

86 Закон о изградњи инвестиционих објеката („Службени гласник СРС”, број 25/73).

87 Правилник о катастарском премеру и катастру непокретности („Службени гласник РС”, бр. 7/16, 88/16 и 7/19 – др. правилник).

5.1.4. Подаци из истраживања о току поступка озакоњења у 10 ЈЛС

Највећи број објеката који су били предмет истраживања имају стамбену намену (90%). У мањем обиму су присутни помоћни објекти (9%), док су економски објекти присутни у најмањој мери (1%). Овај податак из истраживања скреће пажњу на то да је ромска популација у највећој мери нелегалном градњом пре свега решавала проблем адекватног становања. Нарочито ако се имају у виду услови становања у ПРН (ради се о објектима често изградњеним од неадекватних грађевинских материјала, као што су картон, блато, слама и пруће), може се закључити да су изградњом објеката за становање припадници ромске заједнице покушавали да побољшају стамбене услове за живот у насељима.

На графикону 2 приказани су подаци о врсти нелегалних објеката који су у поступку озакоњења у 10 ЈЛС.



У табели 5 приказани су укупни резултати спроведеног истраживања везани за поступак озакоњења у 10 ЈЛС. Подаци о озакоњењу су посматрани кроз: обрађен узорак предмета, врсту нелегалних објеката у поступку озакоњења, материјални пропис на основу ког је поступак започет, начин на који је поступак инициран и тренутни статус предмета који се воде.

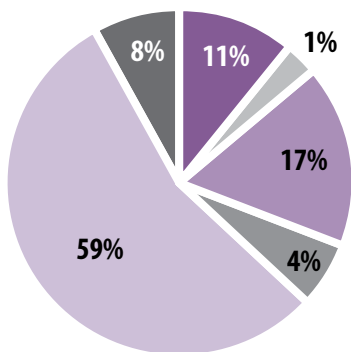
Табела 5. Подаци о току поступка озакоњења																			
Општина	Број насеља (ПРН)	Број Рома	Обрађен узорак предмета	Врста објекта			Материјални пропис из						Поступак инициран		Статус предмета				
				Гамбени	Помоћни	Економски	2003.	2006.	2009.	2013.	2015.	2018.	На захтев странке	По службеној дужности	Озакоњен	Одачен	Одбијен	Прекинут/У току	Обустаљен
Младеновац	5	1022	147	86% (126)	14% (21)	0% (0)	3% (4)	0% (0)	19% (26)	6% (9)	70% (102)	3% (4)	73% (106)	27% (39)	28% (41)	12 (18)	4% (6)	53% (79)	3% (4)
Вршац	11	1350	61	97% (59)	3% (2)	0% (0)	9% (6)	0% (0)	14% (9)	2% (1)	72% (46)	3% (2)	79% (13)	21% (48)	8% (5)	0% (0)	0% (0)	90% (55)	2% (1)
Сурдулица	3	2631	380	96% (199)	4% (8)	0% (1)	9% (33)	3% (10)	22% (80)	9% (34)	40% (150)	17% (65)	36% (167)	44% (215)	2% (6)	0% (1)	0% (0)	98% (297)	0% (0)
Пирот	5	2576	496	72% (357)	26% (129)	2% (8)	10% (48)	1% (4)	8% (39)	2% (12)	79% (391)	0% (1)	79% (103)	392 (21%)	1% (2)	0% (0)	0% (0)	99% (150)	0% (0)
Лесковац	14	7700	344	98% (178)	2% (3)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	35% (121)	8% (26)	56% (190)	1% (5)	43% (146)	57% (196)	2% (4)	0% (0)	0% (0)	98% (174)	0% (0)
Лебане	11	1251	58	100% (59)	0% (0)	0% (0)	11% (6)	0% (0)	24% (14)	0% (0)	60% (35)	5% (3)	40% (23)	60% (35)	0% (0)	34% (20)	0% (0)	66% (38)	0% (0)
Сомбор	1	1015	165	99% (164)	1% (1)	0% (0)	4% (6)	0% (0)	33% (55)	1% (1)	62% (103)	0% (0)	38% (62)	62% (103)	1% (1)	2% (3)	0% (0)	97% (161)	0% (0)
Пожаревац	5	3868	263	99% (261)	1% (2)	0% (0)	50% (133)	1% (2)	6% (15)	2% (5)	36% (95)	5% (13)	59% (155)	41% (108)	2% (6)	0% (0)	0% (0)	98% (257)	0% (0)
Алексинац	3	1837	148	99% (146)	1% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	10% (15)	1% (2)	52% (76)	37% (55)	11% (17)	89% (131)	2% (1)	0% (0)	0% (0)	98% (79)	0% (0)
Параћин	6	853	91	97% (88)	3% (3)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	79% (72)	21% (19)	0% (0)	100% (91)	8% (7)	0% (0)	0% (0)	92% (84)	0% (0)
Просечна вредност	6,4	2410,3	215,3	94,3%	5,5%	0,2%	9,6%	0,5%	17,1%	3,1%	60,6%	9,2%	45,8%	52,2%	5,4%	4,8%	0,4%	88,9%	94,3%

Нормативни оквир који је прописивао поступак за превођење објекта у легалан правни оквир у РС мењан је 7 пута. Од 2003. године постоји континуирано одређење закондавног органа за обезбеђивање законског основа за превођење бесправне градње у режим легалне градње и легалног коришћења објекта, са циљем да се, у прописаним роковима и под прописаним условима, оконча могућност заснивања права вршењем незаконитих правних радњи. За поступке покренуте на основу претходних законских прописа који нису завршени постојала је могућност наставка и окончања под новим прописаним условима. Највећи број предмета је покренут на основу Закона о озакоњењу објекта из 2015. године (59%), затим Закона о планирању и изградњи из 2009. године (17%), Закона о планирању и изградњи из 2003 (11%), Закона о озакоњењу објекта након измена и допуна 2018. године (8%), Закона о легализацији објекта (4%) и Закона о планирању и изградњи из 2006. године (1%).

Према подацима из истраживања, на укупном узорку од 2153 прегледана предмета, 92% предмета је и даље у току или има решење о прекиду поступка, 5% предмета је обустављено и 3% предмета је одбачено.

На графикону 3 приказани су подаци о прописима на основу којих су инцирани поступци легализације/озакоњења, док је на графикону 4 приказан тренутни статус предмета који се воде у 10 ЈЛС.

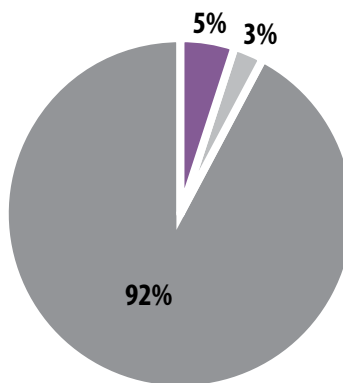
Графикон 3. Законска регулатива о легализацији/озакоњењу



У 10 ЈЛС ПОСТУПАК ПОКРЕНУТ НА ОСНОВУ

- Закона о планирању и изградњи из 2003., 11%
- Закона о планирању и изградњи из 2006., 1%
- Закона о планирању и изградњи из 2009., 17%
- Закона о легализацији објекта из 2013., 4%
- Закона о озакоњењу објекта из 2015., 59%
- Закона о озакоњењу објекта након измена и допуна 2018., 8%

Графикон 4. Статус предмета



СТАТУС ПРЕДМЕТА У 10 ЈЛС

- озакоњен, 5%
- одбачен, 3%
- одбијен 0%,
- у току или прекинут, 92%
- обустављен, 0%

5.2. Имовинско-правни односи

Када је поступак озакоњења покренут, било по службеној дужности – решењем грађевинског инспектора о рушењу, било по захтеву странке, уз испуњење претходних услова, надлежни орган упућује обавештење власнику објекта који је предмет озакоњења да је потребно да достави доказ о одговарајућем праву на земљишту или објекту. Одговарајућим правом сматрају се:

- право својине на објекту;
- право својине, право коришћења или право закупа на грађевинском земљишту у јавној својини;
- друга права прописана Законом о планирању и изградњи као одговарајућа права на грађевинском земљишту.

Као валидан доказ о одговарајућем праву орган ће прихватити доказе као што су:

- судски оверен купопродајни уговор;
- правоснажна судска пресуда којом је утврђено право својине на земљишту;
- уговор о суинвестирању изградње објекта;
- правоснажно решење о наслеђивању;
- акт министарства надлежног за послове одбране о додели „нужног смештаја“;
- сви други правни послови преко којих се на несумњив начин може утврдити правни континуитет промета земљишта, објекта, односно посебног дела објекта.
- Када је предмет озакоњења објекат изграђен на грађевинском земљишту на којем постоји право сувојине, као доказ о одговарајућем праву доставља се и писмена сагласност свих сувласника.
- Као одговарајуће право на грађевинском земљишту сматра се и право својине или закупа на земљишту испод објекта стечено према Закону о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без дозволе.
- Када се као доказ о решеним имовинско-правним односима, пре доношења решења о озакоњењу зграде која се састоји од посебних физичких делова, доставља доказ о стицању права својине на земљишту испод објекта, као одговарајуће право признаје се и доказ да је власник стана у незаконито изграђеном објекту закључио уговор о куповини и продаји за удео на земљишту који је у сразмери са површином посебног дела у односу на укупну површину објекта.

5.2.1. Приватна својина и право коришћења на земљишту

Иако постоји стереотипна перцепција да су Роми своја насеља подизали узурпаторском градњом на искључиво туђем земљишту, и ранија истраживања су показивала да је стварност нешто другачија.⁸⁸ Спроведено истраживање је показало да су објекти у којима живе Роми у великој мери грађени на земљишту које је у приватној својини.

Истраживањем се дошло до података да је власништво над земљиштем у приватној својини присутно у обиму од 45%. Ова ситуација је једна од најповољнијих за озакоњење

88 Видети: Башић, стр. 47.

објекта. Међутим, највећи проблем настаје када они који су подигли стамбени објекат нису истовремено и укњижени власници парцеле, односно није дошло до спровођења фактичке промене у катастру непокретности. Велики број случајева у пракси је такав да је продајом дошло до стварне промене власништва над објектом, али нови власници нису промену регистровали код надлежног органа. Још већи проблем је што су се те промене дешавале много година раније, што отежава могућност доказивања реализације одређеног правног посла.

Поред права својине, закон препознаје и право коришћења као адекватно право за поступак озакоњења објеката. Већ је Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи 2014. године предвиђено да се право својине на земљишту на коме је до тада постојало право коришћења стиче самим ступањем Закона на снагу, а да упис права својине по службеној дужности треба да изврши орган надлежан за послове државног премера и катастра.⁸⁹ Истраживањем је утврђено да је право коришћења заступљено у обиму од 28%.

Такође, истраживање је показало да је једна од најчешћих ситуација она где постоје сувласници и сукорисници на одређеној парцели и заступљена је у проценту од 31%. Када је реч о озакоњењу на грађевинском земљишту на коме постоји право својине, као доказ о решеним имовинско-правним односима закон је предвидео достављање и писмене сагласност свих сувласника. Закон је такође прописивао изузетак од овог става (члан 10. став 7) и предвиђао правну фикцију да се, уколико је сувласник знао или могао знати за изградњу објекта, али се у време изградње томе није противио, сматра да постоји сагласност за озакоњење. Уставни суд је у поступку оцене уставности закона, током 2020. године, донео одлуку⁹⁰ којом је утврдио да поменути члан није у сагласности са уставом. Уставни суд је оценио да право мирног уживања имовине и других имовинских права стечених на основу закона не може бити одузето дејством правне претпоставке односно фикције.

Ситуације са сувласништвом на парцели су бројне, јер се често дешавало да се сувласник не противи док трају радови на изградњи објекта, али касније дође до промене односа међу сувласницима, што на крају отежава поступак озакоњења. Парцеле на којима постоји јако велики број сувласника су једне од најтежих за поступак озакоњења јер је неопходна сагласност свих сувласника, што је јако тешко постигнути. Овакав тип парцела је присутан у скоро свим ЈЛС (поготову Лесковац), и више је карактеристичан за градске урбане средине.

У табели 6 приказане су честе правне ситуације присутне у предметима који су у поступку легализације/озакоњења и примери могућих решења за те ситуације.

89 Закон о планирању и градњи, члан 102, ст. 1 и 2.

90 Одлука Уставног суда, ИУ-з-316/2015, 5. 3. 2020.

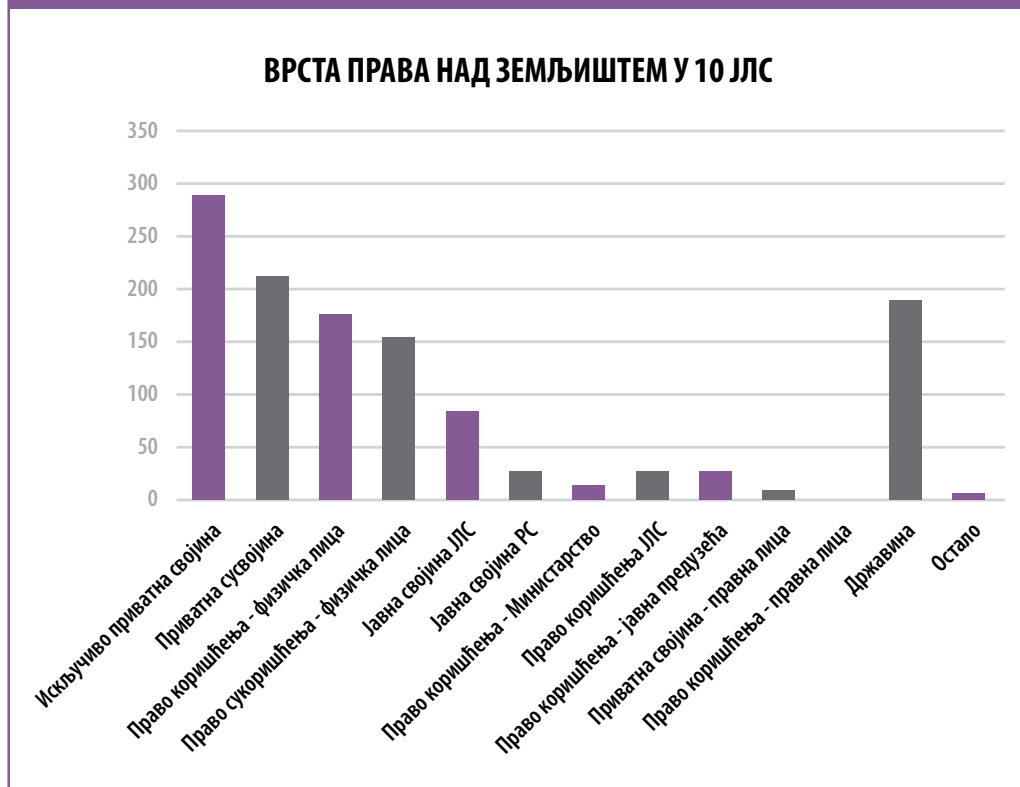
Табела 6. Приватна својина и право коришћења код објеката у поступку озакоњења	
Могућа ситуација	Могуће решење
Власник објекта није знао да гради на туђем земљишту	Власник објекта подноси надлежном суду тужбу за утврђивање на основу члана 24. Закона о основама својинскоправних односа. Правноснажна пресуда по окончању поступка представља доказ о решеним имовинско-правним односима и доставља се органу озакоњења.
Власник објекта је изградио објекат пре више од 20 година на туђем земљишту	Власник објекта подноси тужбу за стицање права својине одржајем на основу члана 28. став 4. Закона о основама својинскоправних односа.
Власник објекта је стекао земљиште на законит начин, али није извршио упис права својине у катастру непокретности	Подносилац захтева органу озакоњења доставља правни основ стицања земљишта – оверен уговор, правноснажно решење о наслеђивању и сл.
Власник објекта је стекао својину на земљишту неформалним усменим договором са претходним власником	Подносилац захтева подноси надлежном суду тужбу за утврђивање стицања својине одржајем или накнадно закључује уговор о купопродаји/поклону са ранијим власником, који оверава код јавног бележника, те га доставља катастру непокретности ради уписа права својине на земљишту.
Власник објекта је стекао својину над земљиштем наслеђивањем	Подносилац захтева покреће поступак расправљања заоставштине, а као доказ о одговарајућем праву доставља правноснажно решење о наслеђивању.
Власник објекта има доказ о власништву над земљиштем – уговор о купопродаји или поклону, али он није оверен од стране суда	Подносилац захтева покреће поступак судског оснаживања уговора – конвалидације, под условом да је уговор сачињен у време важења претходног Закона о промету непокретности („Службени гласник РС”, бр. 42/98 и 111/09) односно пре 1. 9. 2014. године.
Власник објекта има уговор о преносу права коришћења земљишта који је закључен између тадашњег корисника земљишта и подносиоца захтева, а који није судски оверен	Власник објекта подноси захтев органу надлежном за имовинско-правне послове на чијој територији се налази предметно земљиште, који спроводи поступак и доноси решење о престанку права коришћења дотадашњег корисника и утврђује право коришћења у корист подносиоца захтева, а по правноснажности тог решења, орган надлежан за озакоњење објекта га прихвата као доказ о одговарајућем праву на земљишту.

Табела 6. Приватна својина и право коришћења код објеката у поступку озакоњења	
Могућа ситуација	Могуће решење
Не постоји правни континуитет између садашњег власника и лица које је уписано у земљишне књиге	Уколико нема правног континуитета између садашњег власника и лица које је уписано у земљишне књиге као власник земљишта потребно је да подносилац захтева докаже правни континуитет, односно да достави све уговоре о купопродаји/откупу/поклону којима је подносилац захтева стекао непокретност од лица које је укњижено као власник. У овој ситуацији постоји могућност стицања својине путем тужбе за одржај.
Земљиште је у сувојини подносиоца захтева и физичких или правних лица	Власник објекта подноси органу за озакоњење писану сагласност сувласника оверену код јавног бележника.
	Сувласници закључују уговор о деоби, оверен код јавног бележника, и подносе захтев за препарцелацију – деобу катастарске парцеле; када, према фактичком стању коришћења и закљученим уговорима, буду формиране катастарске парцеле, престаје сувласништво, те се ове чињенице уписују у катастар непокретности.
	Сувласници земљишта покрећу ванпарнични поступак за деобу заједничке ствари и имовине (током поступка постоји могућност прекида ванпарничног поступка и упућивања предлагача на парнични поступак, уколико се појави спор о својини или величини удела).
	Подносилац захтева покреће парнични поступак, уколико га упуту ванпарнични суд и подноси тужбу ради утврђивања права својине на основу фактичке деобе (када је спорно право на имовину или величина удела или је спорно које су непокретности у сувласништву или када се идеални делови не поклапају са оним што сувласници фактички користе).
	Ако је објекат изграђен на две парцеле, а део парцеле је у власништву подносиоца, власник објекта подноси захтев за препарцелацију и закључује уговор о купопродаји или поклону дела земљишта, који оверава код јавног бележника.

Структура права над земљиштем на којем су грађени нелегални објекти битно се разликује у свакој посматраној ЈЛС.

На графикону 5 сумарно су приказане све врсте права над земљиштем забележене у катастарским оператима у 10 ЈЛС.

Графикон 5. Врста права над земљиштем у 10 ЈЛС



5.2.2. Јавна својина на земљишту

Поред приватне својине, која је највише присутна, и права коришћења физичких лица, ромска подстандардна насеља су грађена и на земљишту у јавној својини, где власник и корисник најчешће могу бити град или општина, месна заједница, затим Република Србија, различита министарства, јавна предузећа и други јавни титулари. Оно што је заједничко за јавне титуларе над земљиштем јесте то да су били пасивни према дугогодишњем неовлашћеном коришћењу јавне својине. О томе говори и чињеница да је тзв. узурпација ретко присутна код титулара који нису јавни, као што су различита приватна правна лица и одређени привредни субјекти који нису јавна предузећа. Од ЈЛС које су посматране, у Пожаревцу Сомбору и Алексинцу је процентуално најзаступљеније присуство нелегалне градње на земљишту које је у јавној својини. Међу предметима прегледаним током истраживања, у граду Пожаревцу (без Костолца) чак 60% земљишта чини својина у јавном власништву (доминантно у насељима Бурдељ и Ђурђево рупе), у граду Сомбору око 45%, а у општини Алексинац око 40% (доминантно у насељу Васа Николић).

У табели 7 приказане су *честе правне ситуације присутне у предметима који су у поступку легализације/озакоњења и примери могућих решења за те ситуације.*

Табела 7. Јавна својина код објеката у поступку озакоњења

Могућа ситуација	Могуће решење
<p>Власник је градио објекат на земљишту у јавној својини.</p>	<p>Лице које је власник објекта изграђеног на земљишту у јавној својини подноси захтев за откуп надлежном органу, у зависности од тога ко је власник земљишта у јавној својини. Потребна је иницијатива заинтересованог лица за непосредну погодбу, и у том случају се прекида поступак озакоњења до решавања имовинско-правних питања.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Уколико је земљиште на коме се налази објекат који је предмет озакоњења у својини Републике Србије, за одлучивање о захтевима надлежна је Влада Републике Србије, односно Републичка дирекција за имовину Републике Србије. ▪ Уколико је земљиште на коме се налази објекат који је предмет озакоњења у својини аутономне покрајине, за одлучивање о захтевима надлежан је орган аутономне покрајине одређен одлуком аутономне покрајине. ▪ Уколико је земљиште на коме се налази објекат који је предмет озакоњења у својини јединице локалне самоуправе, за одлучивање о захтевима надлежан је орган јединице локалне самоуправе одређен одлуком јединице локалне самоуправе. ▪ Уколико је земљиште на коме се налази објекат који је предмет озакоњења у својини Града Београда, за одлучивање о захтевима надлежан је Секретаријат за имовинске и правне послове Градске управе Града Београда. <p>За лице које је власник објекта изграђеног на земљишту у јавној својини, служба за озакоњење по службеној дужности одређује земљиште за редовну употребу у складу са чланом 70. Закона о планирању и изградњи (ЗПИ).</p> <p>Служба за озакоњење доноси решење о прекиду поступка озакоњења до решавања имовинско-правних односа. Истим тим решењем се прекида поступак озакоњења.</p> <p>Ова служба, на основу копије плана и елабората геодетских радова, одређује површину земљишта испод објекта који је предмет озакоњења као земљиште за редовну употребу објекта. Ово решење се доставља инвеститору и служи за имовинско-правне односе, која, након правноснажности решења, треба да спроведе поступак отуђења предметног земљишта.</p> <p>На овај начин инвеститор стиче право да непосредном погодбом од јединице локалне самоуправе откупи земљиште испод објекта, које је одређено као земљиште за редовну употребу објекта.</p>

Табела 7. Јавна својина код објеката у поступку озакоњења

Могућа ситуација	Могуће решење
	<p>Подносилац захтева је дужан да, након откупа земљишта, формира катастарску парцелу у служби за катастар непокретности и након тога стиче услов за озакоњење свог објекта, али истовремено стиче и обавезу да у року од 5 година од дана правноснажности решења о озакоњењу поднесе захтев за утврђивање земљишта за редовну употребу објекта у складу са ЗПИ.⁹¹</p> <p>Подносилац захтева може поднети надлежном суду тужбу за утврђивање стицања својине одржајем. Након доношења Закона о основама својинско-правних односа 1996. године, постоји могућност стицања права својине путем одржаја на градском грађевинском земљишту уз испуњеност законских услова – постојања савесности и законитости.</p> <p>Ако је објекат изграђен на две парцеле, а део парцеле је у јавној својини (која није планирана за потребе јавне намене), власник објекта подноси захтев за исправку граница суседне парцеле. Власник парцеле, након израде елабората геодетских радова, подноси захтев за исправку граница парцеле органу надлежном за послове државног премера и катастра. Сагласност за исправку границе даје надлежни правобранилац. Приликом исправке границе суседних парцела мора се поштовати правило да катастарска парцела у јавној својини која се припаја суседној парцели не испуњава услове за посебну грађевинску парцелу, као и да је мање површине од парцеле којој се припаја. Трошкове исправке граница парцеле сноси власник, односно закупац катастарске парцеле.</p> <p>Уколико је део парцеле у јавној својини планиран за јавне намене, неопходна је измена планског документа којим се планска намена или потврђује (озакоњење дела објекта који залази на парцелу у јавној својини тада није могућ) или мења (озакоњење дела објекта је могуће и спроводи се у складу са описаним поступком исправке границе суседне парцеле).</p>

5.2.3. Власништво над објектом

Као одговарајуће право над објектом, Закон о озакоњењу објеката прописује право својине. Као доказ о власништву над објектом изграђеним без дозволе подноси се извод из листа непокретности (већина општина има електронски увид у листове непокретности и не захтева од странке њихово прибављање).

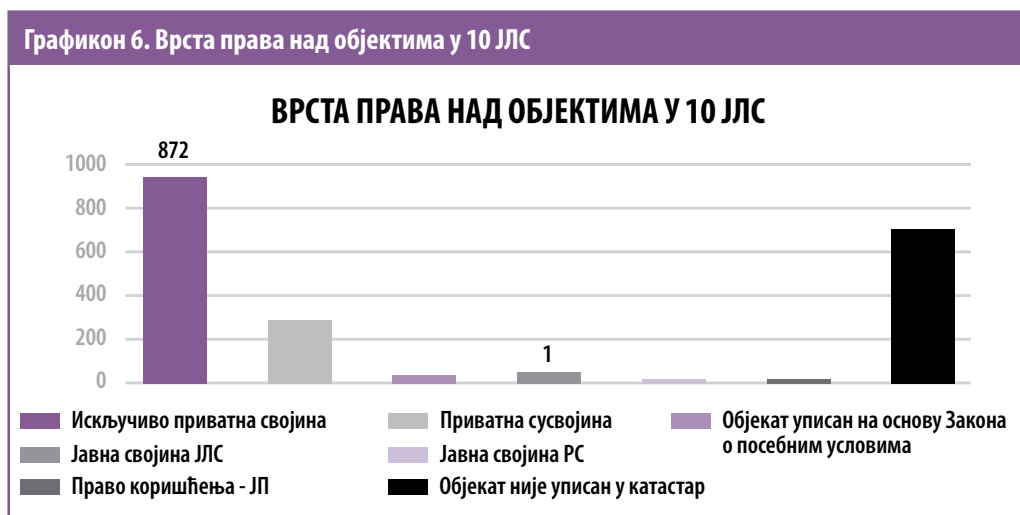
- Уколико је објекат у власништву више лица, прилаже се и оверена сагласност свих сувласника за озакоњење.
- Уколико власник објекта није лице према коме је поступак већ покренут (приликом пописа и доношења решења о рушењу објекта пописивачи су означили

91 Више о поступку у: Јекић Јелена, Зиндовић Милена, *Анализа процеса и праксе код поступања јединица локалне самоуправе у предметима утврђивања земљишта за редовну употребу објеката*, Стална конференција градова и општина, Београд 2020 године.

погрешно лице као инвеститора), тада стварни власник објекта треба да обавести орган озакоњења о својој активној легитимацији:

- Власник објекта подноси захтев да му се призна својство странке на основу члана 93. Закона о општем управном поступку.
- Власник објекта даје изјаву на записник органу надлежном за озакоњење да је он власник објекта.
- Уколико је током поступка озакоњења дошло до промене у власништву над објектом преносом својине на друго лице или смрћу подносиоца захтева:
 - правни следбеник доставља органу озакоњења доказ о преласку својине са њега – уговор о купопродаји, решење о наслеђивању.
- Уколико је објекат изграђен пре доношења прописа о изградњи објеката⁹² и није уписан у катастар непокретности:
 - подносилац захтева подноси захтев за упис објекта у катастар непокретности на основу уверења надлежног органа или
 - налаза и мишљења сталног судског вештака грађевинске струке, који садрже потребне податке о објекту, односно посебним деловима објекта и времену градње тог објекта или
 - ако је реч о објекту за који није издата ни употребна ни грађевинска дозвола, а који је изграђен пре ступања на снагу прописа о изградњи, подаци о објекту и посебном делу објекта уписују се само на основу елабората геодетских радова.

На графикаону 6 сумарно су приказане све врсте права над објектима забележене у катастарским оператима у 10 ЈЛС.



У табели 8 приказани су подаци о врсти права над земљиштем и објектима који су забележени у катастарским оператима у 10 ЈЛС.

⁹² Основне уредбе о грађењу („Службени лист ФНРЈ”, број 46/48), Закон о условима за изградњу стамбених зграда на селу („Службени гласник НРСЂ, број 7/61), Закон о изградњи инвестиционих објеката („Службени гласник СРС”, број 25/73).

Општина		Подаци о имовинској структури земљишта и објеката																			
		Врста права над земљиштем							Врста права над објектом												
		Искључива приватна својина	Приватна својина	Физичка лица – физичка лица	Право сукопишења – физичка лица	Јавна својина ЈЛС	Јавна својина РС	Право коришења – Министарство	Право коришења ЈЛС	Право коришења – јавна предузећа	Приватна својина – правна лица	Право коришења – правна лица	Државина	Остало	Искључива приватна својина	Приватна својина	Објект уписан на основу Закона о посебним условима	Јавна својина ЈЛС	Јавна својина РС	Право коришења – јавна предузећа	Објект није уписан у катастар
Младеновац		36% (48)	23% (31)	6% (9)	16 (18)	8% (11)	6% (7)	0% (0)	5% (6)	0% (0)	0% (0)	1% (4)	0% (0)	0% (0)	49% (72)	17% (25)	6% (8)	3% (5)	6% (8)	0% (0)	19% (28)
Вршац		33% (20)	11% (7)	43% (26)	3% (2)	2% (1)	0% (0)	0% (0)	3% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	5% (3)	0% (0)	70% (43)	10% (6)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	20% (12)
Сурдулица		28% (76)	27% (72)	22% (59)	13% (35)	0% (0)	0% (0)	1% (3)	8% (26)	1% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	49% (132)	25% (66)	0% (0)	0% (1)	0% (0)	0% (0)	26% (67)
Пирот		13% (53)	10% (40)	34% (140)	19% (80)	0% (0)	6% (27)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	2% (7)	0% (0)	16% (66)	0% (0)	43% (212)	18% (89)	0% (0)	3% (16)	0% (1)	0% (0)	36% (176)
Лесковац		25% (32)	31% (39)	8% (10)	34% (43)	1% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	1% (1)	18% (63)	8% (29)	1% (2)	1% (2)	0% (0)	0% (0)	72% (246)
Лебане		48% (22)	26% (12)	6% (3)	0% (0)	6% (3)	0% (0)	0% (0)	14% (6)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	15% (9)	9% (5)	0% (0)	5% (3)	0% (0)	0% (0)	71% (41)
Сомбор		30% (47)	23% (36)	2% (3)	0% (0)	37% (57)	0% (0)	8% (13)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	25% (42)	23% (34)	3% (5)	8% (13)	0% (0)	0% (0)	43% (70)
Пожаревац		29% (66)	18% (41)	1% (3)	5% (10)	7% (16)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	8% (18)	0% (0)	0% (0)	30% (69)	2% (4)	54% (135)	7% (16)	3% (7)	0% (0)	0% (0)	4% (11)	30% (76)
Алексинац		25% (34)	21% (29)	1% (2)	1% (2)	1% (3)	0% (0)	0% (0)	30% (40)	6% (8)	0% (0)	0% (0)	14% (20)	0% (0)	77% (114)	3% (4)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	20% (30)
Параћин		38% (34)	15% (13)	15% (13)	18% (16)	1% (1)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	13% (12)	0% (0)	55% (50)	18% (16)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	27% (25)
Просечна вредност		26%	19%	16%	12%	6%	2%	1%	5%	2%	1%	0%	10%	0%	45.5%	13.8%	1.3%	2%	0.6%	0.4%	30.5%

Табела 8. Подаци о имовинској структури земљишта и објеката у 10 ЈЛС

5.3. Техничка документација

Надлежни орган, када утврди испуњеност претходних услова за озакоњење и постојање одговарајућег права, наставља поступак озакоњења и обавештава власника незаконито изграђеног објекта да у року од 30 дана достави извештај са елаборатом геодетских радова, односно проверава да ли су наведени докази достављени у поступку легализације бесправно изграђених објеката (члан 32).

Техничку документацију за озакоњење објекта чини извештај о затеченом стању објекта, који израђује овлашћена пројектантска организација, чији саставни део је и елаборат геодетских радова за незаконито изграђени објекат. Законодавац се одлучио на овакав садржај техничке документације јер се није смело дозволити да објекти буду небезбедни за коришћење, а истовремено се морао прописати и доказ који ће омогућити упис ових објеката у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима.

Извештај о затеченом стању објекта сачињава пројектант са одговарајућом лиценцом. За објекте за које је поднет захтев за легализацију по раније важећим прописима, надлежни орган проверава да ли је власник, у раније вођеном поступку легализације објекта, доставио техничку документацију прописану тада важећим прописима и да ли садржина техничке документације одговара садржини прописаној за извештај о затеченом стању објекта у складу са новим законом. Ако садржина техничке документације достављене у раније вођеном поступку легализације одговара по садржини Извештају о затеченом стању објекта, надлежни орган то констатује и раније достављени документ признаје као извештај о затеченом стању објекта.

Елаборат геодетских радова, као саставни део извештаја о затеченом стању објекта, израђује се за све објекте који нису евидентирани у надлежној служби за катастар непокретности. Уколико је објекат евидентиран у катастру (у свом пуном габариту и са спратношћу која је предмет озакоњења), тада се уместо елабората геодетских радова доставља геодетски снимак.

За објекте на којима је право својине уписано у складу са Законом о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, не спроводи се поступак прописан Законом о озакоњењу, односно странка не подноси техничку документацију већ је дужна само да уплати одговарајућу таксу (члан 13).

Истраживање је показало да је техничка документација ретко присутна у анализираним предметима, односно, до њеног подношења најчешће у поступку није ни долазило. Техничка документација представља финансијски најзахтевнији издатак (уколико се изузме решавање спорних имовинских односа судским путем или откупом како би се прибавило одговарајуће право на земљишту) приликом поступка озакоњења и један од основних разлога зашто странке одбијају да озакоње објекат. На основу доступних података не може се извести закључак у којој мери овај финансијски моменат утиче на одлуку странке да уђе у поступак озакоњења. Као што су претходни подаци показали, једнако велики утицај имају и нерешена претходна питања, као и нерешени имовински односи. Оно што се са сигурношћу може рећи јесте то да код економски угроженијих слојеве друштва, као што је ромска популација, новчани издатак за плаћање техничке документације највише утиче на то да одустану од озакоњења својих бесправних објеката.

Техничка документација присутна је у предметима надлежних органа у Младеновцу и Пожаревцу. Како надлежни орган у Младеновцу, од свих анализираних самоуправа,

има процентуално највише решених предмета односно донетих решења о озакоњењу, то је присутност обавезне техничке документације логична последица. У Пожаревцу, техничка документација је присутна у предметима у којима су поступци у току. По правилу, техничка документација је поднета у дуготрајним поступцима који су започети после 2003. године, али нису окончани због имовинско-правних проблема.

Проблем са финансирањем техничке документације за сиромашне категорије становништва препознат је и законским оквиром који третира област становања. Закон о становању и одржавању зграда⁹³ прописује могућност додељивања помоћи за озакоњење стана или породичне куће као једног од облика стамбене подршке. Овим видом стамбене подршке обухваћена су лица чији је стамбени објекат незаконито изграђен и постоје услови за његово озакоњење, али власник има веома ниске приходе, испод 0,5 просечне зараде без пореза и доприноса у јединици локалне самоуправе, уз корекцију граница за сваког додатног члана домаћинства. Друго ограничење подразумева да лице може конкурисати за ову помоћ уколико оно или члан његовог породичног домаћинства не поседује у својини другу непокретност чијом продајом може остварити приход у просечној вредности одговарајућег стана на територији локалне самоуправе у којој станује.

Стамбена подршка се састоји у помоћи за израду техничке и геодетске документације за озакоњење. Стамбена подршка додељује се на основу јавног позива који се објављује у локалном јавном гласилу и на званичној интернет страници јединице локалне самоуправе. Међутим, иако је овај вид стамбене подршке детаљно прописан Законом⁹⁴, има мало расположивих информација о његовој примени од стране локалних самоуправа.⁹⁵

5.4. Таксе и други намети

За све објекте у поступку озакоњења плаћа се такса за озакоњење, пре издавања решења о озакоњењу. Такса је једини јавни приход који грађани плаћају према Закону о озакоњењу објеката. Такса је мањи финансијски издатак у поређењу са трошковима израде техничке документације и другим повезаним трошковима поступка. Она износи 5000 РСД за озакоњење породичног објекта или стана површине до 100 м².

Плаћање таксе представља најмањи новчани издатак за грађане и, у односу на претходне законе о легализацији који су предвиђали накнаду за уређење грађевинског земљишта, представља значајно умањење трошкова. На тај начин су највећим делом оштећене ЈЛС којима накнада за уређење грађевинског земљишта представља важан изворни приход у локалном буџету.

93 Закон о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС”, бр. 104/16 и 9/20 – др. закон).

94 Ристић Светлана, Благојевић Горан, *Приручник за уружање стамбене подршке у јединицама локалне самоуправе*, Стална конференција градова и општина, Београд 2020.

95 Једини познати пример је Јавни позив за стамбену подршку за доделу станова у јавној својини града Новог Сада, за куповину станова у јавној својини града Новог Сада и за помоћ за озакоњење стана или породичне куће, објављен 27. 1. 2020. године; доступно на: <http://www.novisad.rs/lat/javni-poziv-za-stambenu-podrsku-za-dodelu-stanova-u-javnoj-svojini-grada-novog-sada-za-kupovinu-stan>.

У табели 9 дат је приказ трошкова у поступку легализације⁹⁶.

Табела 9. Трошкови легализације на основу Закона о легализацији објеката (2013)			
Надлежност	Поступак легализације		
	Документа	Пружалац услуге	Трошкови (РСД)
Подносилац захтева	Геодетски снимак	Геодетска фирма	Према проценама министарства, не више од 50.000
	Пројекат изведеног објекта	Приватни пројектни биро	
	Доказ о праву својине на објекту	Подносилац захтева	
	Накнада за уређење грађевинског земљишта	Локална самоуправа	У просеку по свим зонама 2.800.000
	Административна такса	Држава	0,2% вредности објекта
	Такса за упис имовине у катастар	Републички геодетски завод	8500
Процењени укупни трошкови за власника објекта			2.882.500

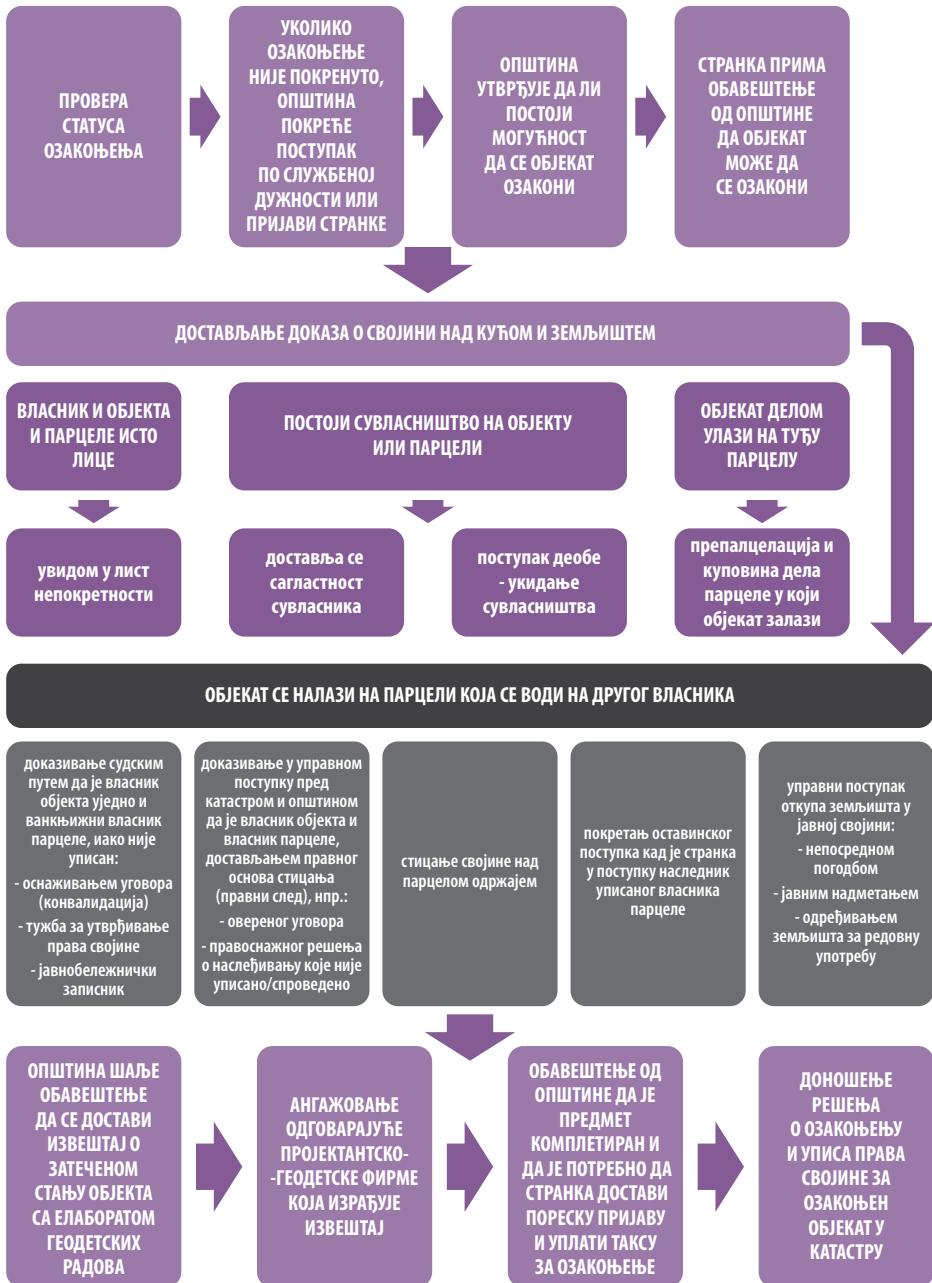
У табели 10 дат је приказ трошкова у поступку озакоњења.

Табела 10. Трошкови озакоњења на основу Закона о озакоњењу објеката (2015)		
Поступак озакоњења		
Документа	Пружалац услуге	Трошкови (РСД)
Извештај о затеченом стању	Пројектни бирои и геодетске фирме	Према проценама министарства, не више од 30.000
Доказ о праву својине на објекту	Подносилац захтева	
Такса за озакоњење	Локална самоуправа	5000
Процењени укупни трошкови за власника објекта		35.000

⁹⁶ Пример се односи на објекат за становање површине 100 м² на територији града Београда. Сви подаци коришћени у табели представљају апроксимацију података о тржишној вредности услуга које су део процедуре, односно представљају званичне податке Града Београда. За потребе рачунице вредност објеката је процењена на 120.000 РСД/м². Предлог Закона о озакоњењу објеката, стр. 35.

Илустрација 4. Ток поступка озакоњења са решавањем имовинских проблема

КОРАЦИ У ПОСТУПКУ ОЗАКОЊЕЊА



Претходни закони о легализацији прописивали су високе трошкове поступка, у исто време предвиђали су и могућност умањења накнаде за уређење грађевинског земљишта и до 99% за породичне објекте. Актуелни закон о озакоњењу објеката не прави никакву разлику између објеката за становање и економских објеката кад је реч о трошковима озакоњења, што угрожава начело правичности. На овакав начин закон амнестира нелегалне градитеље, док дискриминише градитеље који су добијали дозволу за градњу и употребну дозволу у редовном поступку и великим делом пребацује на њих трошкове урбаног развоја.

Закон о озакоњењу објеката не предвиђа уплату таксе за власнике незаконито изграђеног објекта који је намењен за становање и чији је власник лице са инвалидитетом, самохрани родитељ или корисник социјалне помоћи. Такође, Закон о општем управном поступку, у члану 89, предвиђа могућност ослобађања од плаћања трошкова, уколико странка не може да сноси трошкове без штете по своје нужно издржавање или нужно издржавање своје породице. Како многи Роми представљају социјално угрожену категорију становништва и у великом обиму кориснике социјалне помоћи, ослобађање од плаћања таксе за озакоњење би се могло применити у посматраним предметима. Међутим, анализирани предмети не садрже решење о ослобађању од плаћања трошкова. Могуће је да до примене института ослобађања од плаћања није дошло због тога што ниједно социјално угрожено лице није дошло до (по правилу) последње фазе у поступку озакоњења, јер унутар надлежних органа ЈЛС постоји свест о могућности коришћења ових права, која се у другим управним поступцима примењују.

5.4.1. Порез на имовину

Једна од најважнијих новина уведена Законом о изменама и допунама Закона о озакоњењу 2018. године јесте обавеза да се поднесе пореска пријава за порез на имовину пре добијања решења о озакоњењу, што би требало да утиче на повећање броја грађана који плаћају порез на имовину. Власници који су свој објекат превели у легално стање и уписали своје право над објектом у катастар, плаћају порез према новоуписаним подацима. Међутим, то их не ослобађа у потпуности обавеза које су настале претходних година. По Закону о пореском поступку и пореској администрацији⁹⁷, обавезе на основу пореза на имовину не могу се наплаћивати на рок дужи од пет година уназад. До овога ће доћи уколико странка поднесе приговор застарелости, за шта је такође неопходно водити поступак. То значи да пет година представља обавезни минимум који су странке дужне да плате.

Ови порески издаци, у зависности од локације објекта и његове тржишне цене, могу да представљају далеко највећи издатак који је директна последица озакоњења објекта.⁹⁸ Како је за социјално угрожена лица ова посредна последица озакоњења објекта одвраћајући разлог за озакоњење објекта, то би било пожељно да се ова последица

97 Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02 – испр., 23/03 – испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18 и 86/19), члан 114.

98 И власници нелегалних објеката су дужни да локалним пореским администрацијама пријаве фактичко стање на терену и уплате порез.

отклони. То је могуће учинити установљењем одређене праксе коју омогућавају важећи прописи и/или кроз промену постојећих прописа.

Прво, фактички положај странке након озакоњења објекта могуће је олакшати правременом правном поуком странке да је могуће порески дуг исплатити на начин који мање оптерећује странку (нпр. наплата пореског дуга се може поделити на до 60 рата). Пракса наплате пореског дуга умногоме зависи од активности пореског дужника, па су бесплатна правна подршка и помоћ, као и правна поука од самих пореских органа у случајевима када су странке социјално угрожена лица кључни.

Друго, фактички положај странке након озакоњења објекта могуће је олакшати предвиђањем пореског кредита за социјално угрожена лица у Закону о порезу на имовину. Тренутно су као корисници пореског кредита предвиђена стара лица (преко 65 година старости), као и избеглице и расељена лица, под одређеним условима.

5.5. Забрана привременог прикључивања на инфраструктуру

Масовни захтеви за легализацију међу ромском популацијом најчешће су подношени пре 2018. године, због добијања привременог прикључка на инфраструктуру. Захтев за издавање одобрења за привремено прикључење објекта подносио се за објекте који су у поступку легализације, на основу потврде општинског органа. Након добијања ове потврде, грађани су најчешће одустајали од даљег вођења поступка легализације, односно нису били активна странка у поступку која поступа по обавештењима и упутствима органа који води поступак. Таква пасивност потврђује да је циљ подношења захтева био да се обезбеди привремени прикључак на илегалне објекте, што се најчешће у пракси претварало у трајно стање.

Закон о планирању и изградњи⁹⁹ прописује да објекат чије је грађење завршено без грађевинске дозволе не може бити прикључен на електроенергетску, гасоводну, телекомуникациону мрежу или мрежу даљинског грејања, водовод и канализацију. Законом о изменама и допунама Закона о озакоњењу објекта¹⁰⁰ уведена је забрана привременог прикључивања објеката и предвиђен привредни преступ за укључивање на мреже и инфраструктуру за објекте који су у поступку озакоњења. Циљ ових мера је сузбијање нелегалне градње кроз ономогућавање праксе инвеститора да продају нелегалне објекте са привременим прикључцима. Међутим, иако су ове мере у већини ситуација оправдане, за последицу имају јако тешке последице по социјално најугроженије групе, међу којима је најбројнија ромска популација.

Пропис који налаже да се третирају једнако све странке у поступку, у самој основи може бити посредно дискриминаторан, уколико у исто време постоји одсуство програма и практичних резултата на пољу обезбеђења адекватног становања социјално угроженим групама. Пресуда Европског суда за људска права из 2020. године *Худорович*

99 Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон и 9/20), члан 160.

100 Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објекта („Службени гласник РС”, бр. 96/15 и 83/18), члан 41.

и *групи Ырошив Словеније* је показала да држава има позитивну обавезу¹⁰¹ да обезбеди приступ за комуналне услуге социјално најугроженијим социјалним групама.

Худорович и други против Словеније

У пресуди Европског суда за људска права у случају *Худорович и група Ырошив Словеније*¹⁰², суд се бавио опсегом позитивне обавезе државе да обезбеди приступ за комуналне услуге социјално угроженим групама, као што су чланови ромске заједнице. Наиме Ромска заједница у насељу Горча је изградила нелегалне објекте који нису били прикључени на водоводну и канализациону мрежу, а струју су добијали од илегалног прикључка јер Закон о градњи Словеније изричито забрањује постављање комуналних прикључака на бесправно изграђене објекте. (Неке општине у Словенији су се чак одрекле формалних законских услова у смислу да објекат мора бити легалан, како би Ромима обезбедиле приступ води).

Суд је у пресуди изнео аргумент да је неопходно узети у обзир рањиви и угрожени положај ромске популације, што захтева посебну пажњу кад је реч о њиховим потребама и њиховом различитом начину живота. Суд сматра да је друштвеним групама као што су Роми можда потребна помоћ како би ефикасно уживале иста права као и већинско становништво. Члан 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који прописује забрану дискриминације, по оцени Суда, предвиђа да та одредба не само да не забрањује држави чланици да другачије третира групе како би исправила „чињеничне неједнакости“ међу њима, већ, у одређеним околностима, неуспех у покушају исправљања неједнакости различитим третманом сам по себи може довести до кршења члана 14. Такође, као у поменутој пресуди *Јорганова и група Ырошив Бујарске*, власт је дужна да узме у обзир процену пропорционалности мера које доноси као један од релевантних фактора код угрожених група.

Словенија није проглашена кривом за кршење Конвенције. По мишљењу Суда, могуће је да би такво законодавство о забрани прикључка могло произвести несразмерне ефекте на чланове ромске заједнице, уколико, слично подносиоцима захтева, живе у илегалним насељима и за живот се ослањају на социјалне бенефиције. Међутим, домаће власти препознале су рањивост ромске заједнице и препознале потребу за позитивним мерама усмереним на побољшање њихових несигурних животних услова. У том циљу усвојили су и финансијски подржали свеобухватну стратегију и специфичне програме и пројекте усредсређене на легализацију бесправно изграђених ромских насеља и на пружање основних комуналних услуга њиховим становницима (становници су имали социјалну помоћ и обезбеђену цистерну са водом).

Дакле, мере уведене Законом о изменама и допунама Закона о озакоњењу објекта¹⁰³ чији је циљ спречавање нелегалне градње морају да буду преиспитане са становишта **пропорционалности и оправданости** тако што се испитује да ли се ове мере могу примењивати једнако на све социјалне слојеве друштва, без узимања у обзир њихових

101 Видети: *Конвенција о људским правима*, члан 24. и *Општински комитет бр. 15 (2002) о људима на води*, који је усвојио Комитет за економска, социјална и културна права.

102 *Худорович и група Ырошив Словеније*, Пресуда од 10. марта 2020. године, представке бр. 24816/14 и 25140/14.

103 Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објекта („Службени гласник РС”, бр. 96/15 и 83/18), члан 41.

специфичних услова живота и потреба које имају. У процени могућности опстајања ових мера као недискриминаторних, неопходно је имати увид у прописе, политике и резултате у области остваривања права на адекватно становање социјално угрожених лица.

5.6. Капацитети јавне управе и људски ресурси

Јавна управа која добро функционише представља предуслов за транспарентно и делотворно демократско управљање. Стратегија реформе јавне управе у РС за период од 2021. до 2030. године као један од фокуса реформи у области пружања услуга до 2030. године поставила је стварање прилагодљиве јавне управе која у кратком року, уз разумне трошкове пружа интегрисане кориснички оријентисане услуге.¹⁰⁴

Национални извештаји о праћењу мапирани су као највеће изазове за наредни период поједностављење процеса и поступака пре њихове дигитализације, баланс одговарајућих административних капацитета и оптимизовање јавне управе, професионалну управу, управу као ефикасан сервис грађана, смањење административних трошкова и недостатак јединствене политике у погледу услуга.¹⁰⁵

Иако су до сада кроз дигитализацију и развој електронске управе остварени значајни резултати у јавној управи, померањем фокуса од управе као регулатора ка управи као сервису оријентисаном ка грађанима, о чему говори и реформа система издавања грађевинских дозвола кроз обједињену процедуру и електронско издавање грађевинских дозвола, приметан је изостанак дигитализације у поступку озакоњења објеката. С обзиром на чињеницу да поједини поступци нису окончани и више од 18 година, што за последицу има и отежано архивирање документације и вођење предмета, применом дигиталне технологије би се растеретила сама јавна управа која поступа у предметима озакоњења, а уједно би се и повећала одговорност и транспарентност у раду.

Поред техничких недостатака, приликом истраживања је уочен и мањак људских ресурса неопходних да се поступак озакоњења приведе крају у року прописаном законом. Истраживање које је спровео НАЛЕД током 2020 године говори да свега 38% ЈЛС има посебну јединицу задужену за послове озакоњења објеката. Према подацима из узорка, просечна ЈЛС запошљава готово 100 запослених, од којих на пословима озакоњења у просеку ради само њих 6. Поред тога преко 50% радника који раде на пословима озакоњења нису у сталном радном односу са ЈЛС, већ је највећи број радника ангажован на основу уговора о привременим и повременим пословима.¹⁰⁶

Просечан број активних предмета озакоњења по ЈЛС износи чак 6926, што је по раднику у просечној ЈЛС целих 1154 предмета, док на месечном нивоу просечна ЈЛС реши свега 24 предмета.¹⁰⁷ Иако је садашњи закон поставио рок од 5 година за заврше-

104 Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године („Службени гласник РС”, број 42/2021); доступно на: <https://www.paragraf.rs/propisi/strategija-reforme-javne-uprave-republika-srbija.html>.

105 *Ibid.*

106 НАЛЕД – Савез за имовину и урбанизам, *Послужићак озакоњења објеката у Србији – итренујно сћање и проблемати из ула јединица локалних самоуправа*, Београд 2020 године, стр. 2; доступно на: https://www.naled.rs/htdocs/Files/06238/Postupak-ozakonjenja-objekata-u-Srbiji_final.pdf.

107 *Ibid.*, стр. 3.

так целокупног процеса озакоњења, који би требало да се оконча до 2023 године, са садашњим темпом по коме се поступак одвија, по свему судећи биће потребно и више десетина година како би се процес успешно привео крају. Због свега изнетог је јасно да реформа у примени, али и подизање капацитета рада и људских ресурса представљају нужан предуслов како би сви нелегални објекти у РС добили легалан статус.

5.7. Уместо закључка

Услови који стимулишу нелегалну градњу	
Честе промене закона и стално продужавање рокова	Србија је честом променом законског оквира стимулисала нелегалну градњу. Први закони који су регулисали нелегалну градњу предвиђали су легализацију као привремене и прелазни режим. Међутим, сталним продужавањем рокова и честом изменом закона, легализација се успоставља као паралелни систем за превођење бесправне у режим легалне градње и легалног коришћења објеката. Иако је легализација предвиђена као једнократна, ограничена корективна активност, доношењем нових закона и продужавањем рокова се прећутно уважава нечињење надлежних органа и околност да бесправна изградња није спречена. У прилог овој тези иде и чињеница да доношењем Закона о озакоњењу објеката нелегална градња није заустављена.
Јефтинија процедура од редовног поступка изградње и снижавање техничких стандарда	Већина нелегалних градитеља сматра да је процес легализације много повољнији него редовна процедура. Ово посебно важи за неформалне градитеље комерцијалних објеката. Иако је предлог 300 у образложењу упућивао на начело правичности, примерену платежну способност лица да изнесу трошкове озакоњења, многа законска решења остају проблематична пошто одређене законске одредбе не остају конзистентне са овим законским начелима. Снижавање техничких стандарда у поступку озакоњења у односу на регуларан систем градње омогућава убрзано спровођење закона. Међутим, Закон не прави разлику између објеката којима се решава стамбено питање једног домаћинства и стамбено-пословних и комерцијалних објеката чијом нелегалном изградњом инвеститор стиче профит кроз продају непокретности или њиховом економском употребом.
Избегавање плаћања пореза	Иако су бесправни градитељи у обавези да локалним пореским администрацијама пријаве фактичко стање на терену и плате порез и на нелегалну непокретност, велики број нелегалних градитеља ову обавезу не извршава. И поред тога што је изменама Закона о озакоњењу 2018. године уведена обавеза да се поднесе пореска пријава за порез на имовину пре добијања решења о озакоњењу, велики број објеката који нису у поступку остаје изван пореског система. Трбало би да држава све објекте уведе у порески систем, а систем опорезивања, кроз пореске олакшице прилагоди сиромашним категоријама друштва, у које великим делом спадају становници ПРН.

<p>Непостојање ефикасних санкција</p>	<p>Иако је РС увела санкције за нелегалну градњу у виду прекршаја и кривичног дела, до данас не постоји ефикасан механизам којим би се санкционисала нелегална градња. Током 2019 године у 124 случаја је примењен институт одлагања кривичног гоњења, 140 лица је оптужено за грађење без грађевинске дозволе, док је у 127 случајева донета осуђујућа пресуда.¹⁰⁸</p> <p>Требало би законима предвидети ефикасније санкције које би смањиле нелегалну градњу. Прописивање посебног пореза с којим би трошкови постојања нелегалних објеката били знатно скупљи од трошкова озакоњења, могло би да буде ефикасно средство које би стимулисало бесправне градитеље да озакоње своје објекте.</p>
<p>Неадекватан урбани развој</p>	<p>Унапређење урбанистичких предуслова је важан основ за превенцију нелегалне градње. Такође, како је усклађеност са планском документацијом претходна обавеза да би се објекат озакоњио, неопходно је прво извршити интеграцију неформалних насеља у шире насељске системе.</p> <p>Паралелно са овим процесом, неопходно је спровести и физичку парцелацију – раздвајање јавног од приватног земљишта, експропријацију и изградњу инфраструктуре.</p>

108 Пунолетници учиниоци кривичних дела у РС у 2019. години. Републички завод за статистику, Београд 2020. године, стр. 70, доступно на: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2020/Pdf/G20205665.pdf>.

6. Препоруке

6.1. Препоруке

Претходни услови	<p>Препорука 1. Израдити нова или изменити постојећа планска документа ради унапређења подстандардних насеља у Србији</p> <p>Плановима је потребно дефинисати парцелацију и врсту стамбене градње, као и регулисање постојеће уличне мреже и повезивање са новом. Закон о планирању и изградњи прописује да се ПДР доноси за уређење неформалног насеља; међутим, израда или измена планова вишег реда може бити довољна да се насеље регулише и да се планира будући развој.</p>
	<p>Адресати: Скупштине ЈЛС, надлежна одељења ЈЛС за послове урбанистичког планирања, комисије за планове, главни урбаниста, јавна урбанистичка предузећа и сл.</p>
	<p>Препорука 2. Изменити самостални члан 25. Закона о озакоњењу објеката</p> <p>Самостални члан 25. 300 прописује обавезу да јединице локалне самоуправе, у складу са издатим решењима о озакоњењу објеката на својој територији, изврше усклађивање важећих планских докумената, нарочито у погледу планирања и уређења неформалних насеља на својој територији. Међутим, како решење о озакоњењу није могуће донети без претходне провере усклађености са планским документом, потребно је извршити измену члана 25. став 3. 300 и прописати усклађивање планских докумената, у погледу планирања и уређења неформалних насеља, са стварним стањем постојања објеката у неформалним насељима.</p>
	<p>Адресати: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Народна скупштина РС, Влада РС</p>

<p>Претходни услови</p>	<p>Препорука 3. Израдити писана докумената о оцени испуњености претходних услова у току поступка озакоњења</p> <p>Иако Закон о озакоњењу објеката не прописује начин на који надлежни орган испитује претходне услове, интерна пракса у одређеним ЈЛС је успоставила систем за то како надлежни орган оцењује да ли су испуњени претходни услови. На основу писаних формулара, орган надлежан за послове урбанистичког планирања врши евалуацију сваког појединачног услова, на основу чега даје коначну оцену да ли предметни објекат задовољава законске услове да би био озакоњен. Оваква пракса успоставља транспарентност и предвидљивост како за орган управе, тако и за странку у поступку, не доводећи је у непотребне трошкове, уколико за објекат не постоји основ да буде озакоњен.</p>
	<p>Адресати: Органи управе надлежни у поступку озакоњења</p>
	<p>Препорука 4. Повећати ефикасност достављања обавештења о видљивости нелегалног објекта на сателитском снимку</p> <p>На основу захтева надлежног органа ЈЛС у поступку озакоњења, катастар непокретности доставља обавештење о видљивости објеката на сателитском снимку. Практика је показала да је у одређеним случајевима достављање обавештења врло споро и да се на њега у одређеним ЈЛС чека и по више месеци. Ову праксу је потребно променити како би поступак озакоњења био бржи и ефикаснији.</p>
<p>Имовинско-правни односи</p>	<p>Адресати: Републички геодетски завод и подручне јединице за катастар непокретности</p>
	<p>Препорука 5. Потребно је да надлежни орган управе по службеној дужности прибавља податке о којима се води службена евиденција</p> <p>Закон о општем управном поступку предвиђа дужност органа да по службеној дужности прибави податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање. Иако је током 2020 године уведен електронски систем за увид у листове непокретности катастра у свим ЈЛС, надлежни орган у поступку озакоњења у одређеним ЈЛС је задржао непотребну праксу да странке прибављају листове непокретности о свом трошку. Ова пракса није у складу са законом и непотребно оптерећује странке у поступку.</p> <p>Адресати: Органи управе надлежни у поступку озакоњења</p>

Имовинско- правни односи	<p>Препорука 6. Успоставити посебне програме откупа земљишта у јавној својини за припаднике ромске заједнице и друге угрожене друштвене групе</p> <p>Потребно је да држава и ЈЛС успоставе посебно сензибилисане програме за откуп грађевинског земљишта у јавној својини за припаднике најугроженијих слојева становништва. Устав РС прописује да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. Такође, пракса ЕСЈП предвиђа обавезу државе да исправља неједнакости различитим третманом ради постизања пуне једнакости у одређеним ситуацијама. Са друге стране, превођење објеката у легални оквир је и јавни интерес РС и озакоњењем држава и ЈЛС стичу бројне бенефите и на приходној страни кроз политику опорезивања.</p>
	<p>Адресат: Влада РС, Републичка дирекција за имовину РС, скупштине ЈЛС</p>
	<p>Препорука 7. Успоставити службе за бесплатну правну помоћ и информисати грађане о праву на бесплатну правну помоћ у свим ЈЛС</p> <p>Нови Закон о бесплатној правној помоћи почео је да се примењује од 1. октобра 2019. године. Закон прописује да бесплатну правну помоћ пружају адвокатура и службе правне помоћи у ЈЛС. Иако је већина ЈЛС успоставила своје службе бесплатне правне помоћи, постоји мали број општина које то нису учиниле. Бесплатна правна помоћ може да буде од велике користи странкама приликом решавања имовинско-правних проблема на парцелама и објектима, односно претходних питања у поступку озакоњења. Закон о БПП као кориснике предвиђа странке које испуњавају услове за новчану социјалну помоћ, што у великој мери обухвата и ромску популацију у Србији.</p>
<p>Адресат: Министарство правде РС, Министарство државне управе и локалне самоуправе, ЈЛС</p>	
Техничка документација	<p>Препорука 8. Осмислити активности и конкурисати за програме финансирања израде техничке документације од стране донаторске заједнице</p> <p>Техничка документација представља финансијски најзахтевнији издатак у поступку озакоњења, због чега социјално угрожене категорије становништва имају отежан приступ реализацији ове активности. Подршка од стране различитих актера (министарства, ЈЛС, невладиних организација) приликом добијања средстава за израду техничке документације за социјално угрожене припаднике ромске заједнице може умногоме унапредити поступак озакоњења и повећати број решених предмета. Део средстава могуће је обезбедити и кроз годишње финансирање реализације ЛАП-а за инклузију Рома, чиме би се успоставио механизам континуиране помоћи за ове намене. Неопходно је и да ЈЛС користе законске могућности и реализују помоћ за озакоњење стана или породичне куће као вид стамбене подршке, коју прописује Закон о становању и одржавању зграда.</p>
	<p>Адресат: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Стална конференција градова и општина, ЈЛС, невладине организације</p>

Таксе	<p>Препорука 9. Информисати странке о могућности ослобађања од плаћања таксе у поступку озакоњења</p> <p>Закон о озакоњењу објеката прописује да се за све објекте у поступку озакоњења плаћа такса за озакоњење, пре издавања решења о озакоњењу. Ова одредба се не односи на власнике незаконито изграђеног објекта који је намењен за становање подносиоца захтева који је лице са инвалидитетом, самохрани родитељ или корисник социјалне помоћи и чланова његовог породичног домаћинства. То значи да су ове угрожене групе по сили закона ослобођене од плаћања таксе за озакоњење. Међутим, како се често ради о неким странкама у поступку, надлежни орган би био дужан да их информише о могућности ослобађања од плаћања таксе за озакоњење.</p>
	<p>Адресати: Органи управе надлежни у поступку озакоњења</p>
	<p>Препорука 10. Изменити члан 13. Закона о порезима на имовину</p> <p>Закон о порезима на имовину предвиђа плаћање пореза на имовину за непокретности које се налазе на територији Републике Србије. Закон о пореском поступку и пореској администрацији предвиђа обавезни минимум од 5 година за који су странке у обавези да плате порез на имовину за новолегализовани објекат, уколико порез на имовину у том периоду странка није плаћала. Како такав финансијски издатак може да буде изузетно оптерећујући за припаднике ромске националне мањине, који су често у социјалној нужди, потребно је прописати посебне пореске олакшице за социјално угрожене категорије становништва. Потребно је изменити Закон о порезима на имовину и прописати могућност додатног ослобођења за социјално угрожене категорије становништва.</p> <p>Адресати: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Народна скупштина РС, Влада РС</p>
Прикључак на инфраструктуру	<p>Препорука 11. Изменити члан 39. Закона о озакоњењу објеката (прикључење на инфраструктуру)</p> <p>Члан 39. прописује да, ако објекат који је привремено прикључен на електроенергетску мрежу, гасну мрежу и мрежу електронских комуникација или мрежу даљинског грејања, водовод и канализацију не буде озакоњен, јавно предузеће, јавно комунално предузеће, привредно друштво или предузетник дужни су да у року од 30 дана искључе објекат са мреже односно инфраструктуре на коју је привремено прикључен. Ова мера је значајно угрозила најугроженије социјалне групе, као што је ромска популација у Србији, која је често улазила у поступак легализације због добијања привременог прикључка. Праксом ЕСЉП је установљена обавеза држава да обезбеде приступ за комуналне услуге социјално најугроженијим социјалним групама. Због тога је неопходно да држава измени постојећи законски оквир или установи алтернативне могућности како би припадници ромске заједнице имали приступ комуналној инфраструктури.</p> <p>Адресати: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Народна скупштина РС, Влада РС</p>

Капацитети управе	<p>Препорука 12. Повећати институционалне капацитете за спровођење Закона о озакоњењу објеката</p> <p>С обзиром на обим нелегалне градње, неопходно је значајно повећање броја запослених у ЈЛС који би спроводили поступке озакоњења објеката. Закони који су третирали нелегалну градњу прописивали су покретање поступака по службеној дужности и захтеву странака, што је произвело масован број поступака које управа не успева да спроведе. Одређене државе у региону су у своје правне системе увеле и специјалне институције које се баве нелегалном градњом, што значајно поспешује поступке који касне (АЛУИЗНИ – Агенција за легализацију, урбанизацију и интеграцију неформалних подручја / градње у Албанији, на пример, координира активности између централне власти и локалне управе / општинских јединица)¹⁰⁹. Координација и комуникација између ЈЛС, министарства, управљача јавним и културним добрима, РГЗ – један су од предуслова за унапређење и повећање ефикасности процеса. Такође, коришћење информационих технологија по угледу на Регистар обједињених процедура, може значајно унапредити вођење процеса и повећати ниво транспарентности поступка озакоњења за сваки појединачни предмет.</p>
	<p>Адресати: Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Народна скупштина РС, Влада РС, Агенција за привредне регистре</p>

109 Мојовић Ђорђе, *Изазови реуларизације неформалних насеља у ЈИ Европи, Прејлед релевантних закона и праксе из области урбанистичког планирања и легализације*, НАЛАС 2011, стр. 113.

7. Литература

Стручна литература

1. Башић Горан, *Умешности преживљавања: где и како живе Роми у Србији, Насеља и насељености Рома у Србији*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд 2005.
2. Др Ђорђевић Александар, *Прејед постојања из Географској Информационој Системи за 2016. годину, Подстандардна ромска насеља у Србији*, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд 2017.
3. Јеринић Јелена, *Правни аспекти стијановања Рома у нелегално изграђеним или нелегалним објектима*, Српска академија наука и уметности САНУ, Београд 2017.
4. Јекић Јелена, Зиндовић Милена, *Анализа процеса и праксе код постојања јединица локалне самоуправе у предметима утврђивања земљишта за редовну употребу објекта*, Стална конференција градова и општина, Београд 2020.
5. Крстић Ивана, „Принудно Иселјење – универзални међународни стандарди“, *Анали правној факултету у Београду*, Београд 2013.
6. Мацура Владимир, Јово Самарцић, *Стијановање Рома у Србији – стијање и изазови*, Ромски стан у бројевима, Поређење опште и стамбене ситуације Рома у Београду, на основу података из 1991. 2002. и 2011. године. Српска академија наука и уметности, Београд 2017.
7. Мојовић Ђорђе, *Изазови регуларизације неформалних насеља у ЈИ Европи*, *Прејед релевантних закона и праксе из области урбанистичкој планирања и легализације*, НАЛАС 2011.
8. НАЛЕД – Савез за имовину и урбанизам, *Постојање озакоњења објекта у Србији – тренутно стијање и проблеми из угла јединица локалних самоуправа*, Београд 2020.
9. Недучин Дејана, *Посоцијалистички град – промена друштвене и просторне структуре Новог Сада у периоду транзиције*, Докторска дисертација, Нови Сад 2014.
10. Николић Софија, „Претварање (конверзија) права коришћења у право својине на грађевинском земљишту у Србији“, *Нова правна ревија*, Часопис за домаће, њемачко и европско право, број 1/2016.
11. Обрен Станковић, Миодраг Орлић, *Стијаново право*, Службени лист СРЈ, Београд 1994.
12. ОЕБС, *Основне карактеристике постандардних насеља у Србији*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд: 2015.
13. *Приручник за спровођење закона о озакоњењу објекта*, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Службени гласник 2017.
14. Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије и Тим Уједињених нација за људска права, *Мапирање постандардних ромских насеља према ризицима и присуству правима у Републици Србији, са нарочитим освртом на COVID-19 епидемију*.

15. Мисија ОЕБС у Србији, *Урбанистички планови за поодстандардна ромска насеља*, Београд 2016.
16. Жерјав Борис, *Студија о могућностима финансирања урбане инфраструктуре кроз захваћање додшне вредности некретнина (валуе цајшуре) у Србији: Преилед и поуке интернационалних искуства*, Стална конференције градова и општина, Београд 2013.

Прописи и одлуке

1. Council of Europe: Committee of Ministers, Recommendation Rec (2005)4 of the Committee of Ministers to Member States on Improving the Housing Conditions of Roma and Travellers in Europe, 2005.
2. Декларација партнера Западног Балкана о интеграцији Рома/киња у склопу процеса проширења Европске уније.
3. Худорович и други против Словеније, представка бр. 24816/14 и 25140/14.
4. Одлука Уставног суда, ИУз-295/2009.
5. Одлука Уставног суда, ИУз-316/2015.
6. Опциони протокол уз Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.
7. Општи коментар бр. 15 (2002) о праву на воду Комитета за економска, социјална и културна права.
8. *Оишии коментари Комишеи за економска, социјална и културна права*, Општи коментар бр. 4: Право на одговарајуће становање.
9. *Оишии коментари Комишеи за економска, социјална и културна права*, Општи коментар бр. 7: Право на одговарајуће становање.
10. Основна уредба о грађењу („Службени лист ФНРЈ”, број 46/48).
11. Правилник о катастарском премеру и катастру непокретности („Службени гласник РС”, бр. 7/16, 88/16 и 7/19 – др. правилник).
12. Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу („Службени гласник РС”, број 22/15).
13. Устав Републике Србије – Устав РС („Службени гласник РС”, број 98/06).
14. Јорданова анд Отхерс в. Булгарија, представка бр. 25446/06.
15. Закон о државном премеру и катастру и уписима права о непокретностима („Службени гласник РС”, бр. 83/92).
16. Закон о грађевинском земљишту („Службени гласник РС”, бр. 44/95 и 16/97 и „Службени лист СРЈ”, бр. 16/01 – одлука СУС).
17. Закон о изградњи инвестиционих објеката („Службени гласник РС”, број 25/73).
18. Закон о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС”, број 83/18).
19. Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14).
20. Закон о јавној својини. („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18).
21. Закон о легализацији објеката („Службени гласник РС”, број 95/13).
22. Закон о озакоњењу објеката („Службени гласник РС”, број 96/15).

23. Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – испр., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон и 9/20).
24. Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 47/03 и 34/06).
25. Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 72/09).
26. Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 47/03).
27. Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – одлука УС и 24/11).
28. Закон о пољопривредном земљишту („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 65/08 – др. закон, 41/09, 112/15, 80/17 и 95/18 – др. закон).
29. Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС”, бр. 80/02, 84/02 – испр., 23/03 – испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18 и 86/19).
30. Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте („Службени гласник РС”, број 16/97).
31. Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС”, бр. 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20).
32. Закон о потврђивању ревидиране европске социјалне повеље („Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 42/09).
33. Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду („Службени гласник РС”, број 64/15).
34. Закон о ратификацији конвенције уједињених нација о правима детета („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 15/90 и „Службени лист СРЈ – Међународни уговори”, бр. 4/96 и 2/97).
35. Закон о ратификацији међународног пакта о економским, социјалним и културним правима („Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 7/71).
36. Закон о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС”, бр. 104/16 и 9/20).
37. Закон о Шумама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 89/15 и 95/18 – др. закон).
38. Закон о условима за изградњу стамбених зграда на селу („Службени гласник РС”, број 7/61).
39. Закон о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 – др. закон).
40. Закон о основама својинскоправних односа („Службени лист СФРЈ”, бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ”, број 29/96 и „Службени гласник РС”, бр. 115/05 – др. закон).
41. Заштитник грађана, 13-18-3224/16.
42. Управни суд, пресуда бр. 13 У 4164/12 од 13. септембра 2012.

Стратегије и акциони планови

1. Акциони план за примену Стратегије за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године.
2. Акциони план за унапређење положаја Рома на територији града Пожаревца за период 2016–2020. године.

3. Локални акциони план за социјално укључивање Рома и Ромкиња у ГО Младеновац за период 2019–2021.
4. Локални акциони план за социјално укључивање Рома и Ромкиња у граду Пироту за период 2019–2021 године.
5. Локални акциони план за социјално укључивање Рома и Ромкиња у граду Вршцу за период 2019–2021.
6. Локални акциони план за социјално укључивање Рома у општини Сурдулица за период 2019–2021.
7. Локални акциони план за спровођење стратегије за унапређење положаја Рома за период 2016–2019. године.
8. План детаљне регулације дела блокова 17 и 18 у Бачком Моноштору – Ромско насеље, септембар 2019. године.
9. Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у РС за период 2016–2025 године („Службени гласник РС”, број 26/16).
10. Стратегија за унапређење положаја Рома, 2009–2015 („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07 и 65/08).
11. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године (“Сл. гласник РС”, бр. 42/2021)

Интернет извори

1. База незаконито изграђених објеката, Министарство грађевинарства саобраћаја инфраструктуре, доступно на: <https://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/baza-nezakonito-izgradjenih-objekata>.
2. База података за праћење мера за инклузију Рома, Републички завод за статистику – становање, доступно на: <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/>.
3. Маријана Авакумовић, Пет милиона нелегалних објеката, *Политика*, објављено 7. 9. 2018, доступно на: <http://www.politika.rs/sr/clanak/410747/Pet-miliona-nelegalnih-objekata>.
4. Преднацрт закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља, доступно на: https://www.ligaroma.org.rs/images/stories/prednacrt-zakona-o-legalizaciji-odrzivih-neformalnih-romskih-naselja_11.9.2014_1.pdf.
5. Исељење неформалног насеља у Блоку 72, Нови Београд, Београд, 2012, доступно на: https://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/iseljenje%20neformalnog%20naselja%20u%20bloku%2072%20novi%20beograd.pdf.
6. Ромима из Белвила досуђена накнада штете против Града Београда због исељења из 2012, *European Roma Right Center ERRC*, доступно на: http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5251_file1_romima-iz-belvila-dosu%C4%91ena-naknada-stete-protiv-grada-beograda-zbog-iseljenja-iz-2012.pdf.
7. Јавни позив за стамбену подршку за доделу станова у јавној својини града Новог Сада, за куповину станова у јавној својини града Новог Сада и за помоћ за озакоњење стана или породичне куће, доступно на: <http://www.novisad.rs/lat/javni-poziv-za-stambenu-podrsku-za-dodelu-stanova-u-javnoj-svojini-grada-novog-sada-za-kupovinu-stan>.

8. Мишчевић Игор, Озакоњење стамбених објеката у ромским подстандардним насељима у Србији – анализа стања и изазови, Стална конференција градова и општина, 2019, доступно на: http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/156/197/639/1561976390_Ozakonjenje%20stambenih%20objekata%20u%20romskim%20podstandardnim%20naseljima%20-%20analiza%20stanja%20i%20izazovi%20-%20I.Miscevic.pdf.

**АНЕКС 1 – Ситуациона анализа и
акциони план Градске Општине
Младеновац за унапређење поступка
озакоњења објеката ромске заједнице
за период 2021–2025. године**

Ситуациона анализа и Акциони план су припремљени од стране Комитета правника за људска права YUCOM, у склопу Програма „Подршка ЕУ инклузији Рома – Оснаживање локалних заједница за инклузију Рома“, који спроводи Стална конференција градова и општина СКГО а финансира Европска унија. За садржину Ситуационе анализе и Акционог плана искључиво је одговоран Комитет правника за људска права и садржина документа не изражава званичне ставове Сталне конференције градова и општина и Европске уније.

Садржај

Листа скраћеница	86
1. Увод	87
2. Ситуациона анализа о озакоњењу објеката у ПРН за градску општину Младеновац	88
2.1. Нелегални објекти у којима живе Роми на територији градске општине Младеновац	88
2.1.1. Број предмета у време истраживања	89
2.2. Комплетност административне процедуре и поднете документације	90
2.2.1. Садржина предмета.....	90
2.2.2. Статус предмета.....	91
2.3. Структура проблема везаних за претходне услове за озакоњење	92
2.4. Структура имовинско-правних проблема	94
2.4.1. Врста права над земљиштем	94
2.4.2. Врста права над објектом	95
2.5. Поступци за озакоњење објеката пописаних по службеној дужности и непописани објекти.....	96
3. Акциони план	97
3.1. Методологија израде Акционог плана.....	97
3.2. Елементи акционог плана.....	98
4. Надлежност за мониторинг и евалуацију	105
5. Прилози	107
Илустрације.....	107
Табеле	107
Извори	107

Листа скраћеница

ЕУ	Европска унија
ГИС	Географски информациони систем
ЕСЉП	Европски суд за људска права
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЛАП	Локални акциони план
МГСИ	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
ПДР	План детаљне регулације
ПРН	Подстандардно ромско насеље
РГЗ	Републички геодетски завод
РС	Република Србија
РЗС	Републички завод за статистику
СКГО	Стална конференције градова и општина – Савез градова и општина Србије
УУСОМ	Комитет правника за људска права
ЗОО	Закон о озакоњењу објеката
ЛАП	Локални акциони план
БПП	Бесплатна правна помоћ
ЗРУ	Земљиште за редовну употребу

1. Увод

Ситуациона анализа о озакоњењу објеката у подстандардним ромским насељима (ПРН) за Градску општину Младеновац (у даљем тексту: Ситуациона анализа за ГО Младеновац) са пратећим **Акционим планом за ГО Младеновац** је израђена као део Програма „Подршка Европске уније инклузији Рома – оснаживање локалних заједница за инклузију Рома у Србији“, који спроводи Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, а финансира Европска унија. Ситуациона анализа за ГО Младеновац је настала у оквиру *Подршке јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) у области озакоњења објеката у ромским подстандардним насељима*, кроз сарадњу са надлежним органима за спровођење поступка озакоњења објеката и инклузију Рома.

Циљ Ситуационе анализе за ГО Младеновац јесте мапирање проблема у области озакоњења објеката у ромским подстандардним насељима на територији ГО Младеновац и препрека у систему које се често јављају током вођења поступка, као и проналажење добрих пракси које ЈЛС имају како би се озакоњење што ефикасније спровело у дело.

Као пратећи документ уз Ситуациону анализу, израђен је Акциони план за унапређење поступка озакоњења бесправно изграђених објеката за период 2021–2025. године за ГО Младеновац (у даљем тексту: Акциони план). Акциони план је заснован на истраживању поднетих предмета за озакоњење објеката у којима станује ромска национална мањина и израђеној Ситуационој анализи.


Неодговарајући квалитет становања припадника ромске популације, као и правна несигурност коју проузрокује власништво над неозакоњеним стамбеним објектима, разлози су зашто су Стална конференција градова и општина (СКГО) и Комитет правника за људска права (YUCOM) организовали пружање подршке у озакоњењу објеката у ромским подстандардним насељима у 10 ЈЛС. Подршка се састојала у:

1. анализи тренутног стања поступака озакоњења које води ЈЛС (са фокусом на објекте у којима станује ромска популација) и осмишљавању и предлагању конкретних активности и практичних политика за унапређење процеса озакоњења у Републици Србији;
2. директном и непосредном пружању правне подршке ромској популацији с циљем ефикаснијег окончања поступка озакоњења и превођења нелегално изграђених објеката у легални оквир.

Општине и градови који су били укључени у програм подршке су: **Лесковац, Пирот, Алексинац, Вршац, Пожаревац, Сурдулица, Младеновац, Сомбор, Параћин и Лебане.**

2. Ситуациона анализа о озакоњењу објеката у ПРН за градску општину Младеновац

MLADENOVAC	Број становника	51.889 (РЗС, 2018)
	Број Рома	1022 (РЗС, 2011)
	Број ромских насеља	5
	Процена броја предмета за озакоњење поднетих од стране ромске националне мањине	600
	Анализирани узорак	147 предмета



2.1. Нелегални објекти у којима живе Роми на територији градске општине Младеновац

Према подацима са пописа становништва из 2011. године, грађани ромске националности чине највећу националну мањину на територији градске општине Младеновац. На последњем попису су регистрована 1022 Рома, а процењује се да их има око 3 хиљаде. У посебан бирачки списак су до 2018. године била уписана 343 лица ромске националности.¹¹⁰

Према укрштеним подацима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије о подстандардним ромским насељима и евиденције Градске управе Младеновац, Роми на територији ГО Младеновац живе у пет подстандардних насеља: Карађорђева, Мали Пролаз, Моравска, Парлоге и Сенаја.

Најбројнија ромска подстандардна насеља су Карађорђева, Моравска и Мали Пролаз. Ова три насеља имају од 201 до 500 становника, док се у самим насељима налази 51–100

¹¹⁰ Локални акциони план за социјално укључивање Рома и Ромкиња у ГО Младеновац за период 2019–2021. (ЛАП за Младеновац), стр. 14.

стамбених јединица. Насеље Сенаја има 100–200 становника, насеље Парлоге има око 70 становника, а оба ова насеља имају мање од 50 стамбених јединица.¹¹¹

Планска документација представља озбиљан проблем за општинску власт, јер градска општина нема надлежност за доношење урбанистичких планова. Док је за једно насеље израђена планска документација, за два ромска насеља планска документација је у процесу израде. За преостала два ромска насеља, према подацима из Локалног акционог плана за социјално укључивање Рома и Ромкиња у ГО Младеновац за период 2019–2021. (у даљем тексту: ЛАП Младеновац), тренутно није у плану израда планова детаљне регулације. Постојање одговарајуће планске документације представља и предуслов за решавање проблема унутрашњих вода и честе појаве поплава¹¹², односно решавања питања водоводне, канализационе и путне инфраструктуре, пошто се одређена насеља налазе на плавном подручју.¹¹³

У свим насељима постоји велики број нелегалних објеката (број легалних објеката је мањи од 10%), док је број поднетих захтева за легализацију мањи од 30% у Карађорђевој, Малом Прозазу и Моравској, и мањи од 70% у Сенеји и Парлогама.¹¹⁴

ГО Младеновац није успоставила систем за пружање правно-техничке помоћи Ромима и Ромкињама у циљу регулисања имовинско-правног статуса објеката. Међутим, лицима ромске националности, као и свим другим грађанима, доступна је бесплатна правна помоћ коју пружају локални службеници у Градској управи, те се овај механизам може користити и за пружање помоћи у решавању имовинско-правних проблема локалне ромске популације.

2.1.1. Број предмета у време истраживања

Надлежни органи Општинске управе ГО Младеновац проценили су да је до краја 2019. године у поступку озакоњења било 600 објеката у којима живе Роми (објекти за које је поднет захтев за озакоњење или које је локална самоуправа пописала по службеној дужности).

Током децембра 2019. године, на упит истраживача, Управа за урбанизам и грађевинске послове – сектор за озакоњење издвојила је 147 предмета за анализу.

111 База података за праћење мера за инклузију Рома, Републички завод за статистику – становање, ГО Младеновац (База података ГО Младеновац), <http://www.inkluzijaroma.stat.gov.rs/sr/сшановање> (24. 8. 2020).

112 Поплаве унутрашњих вода су изазване високим нивоом подземних вода.

113 ЛАП за Младеновац, стр. 24.

114 ЛАП за Младеновац, стр. 24.

2.2. Комплетност административне процедуре и поднете документације

2.2.1. Садржина предмета

а) Иницијални акт

Предмети започети на основу претходних закона који су регулисали легализацију и озакоњење садрже иницијални акт. Од 147 предмета који су посматрани, 41 предмет је покренут на основу захтева странке, што значи да садржи *захтев за легализацију или пријаву израђених објеката* на основу претходних прописа о легализацији, док је 106 предмета покренуто на основу *решења о рушењу* према Закону о озакоњењу из 2015. године.

Поступак озакоњења, након измена Закона о озакоњењу¹¹⁵, покреће се на основу обавештења о видљивости објекта на сателитском снимку, које органу надлежном за вођење поступка озакоњења доставља орган надлежан за послове државног премера и катастра. У 4 предмета обухваћена анализом поступци су покренути након измена закона. Анализом садржине предмета, установљено је да се обавештење Републичког геодетског завода о видљивости објекта не налази у предмету. Према подацима службеника Сектора за озакоњење ГО Младеновац, обавештење је захтевано од РГЗ, али до момента спровођења истраживања, није добијено.

б) Докази о власништву над земљиштем

Предмети који су посматрани садрже највећим делом податке на основу којих је могуће утврдити да ли странка поседује одговарајуће право на земљишту и објекту. Надлежни орган је у току поступка по службеној дужности прибављао изводе из листа непокретности за предметне парцеле и објекте за које се води поступак озакоњења. Истраживачи су проверили ажурност података о власништву над катастарским парцелама увидом у е-катастар.

Увидом у е-катастар такође је уочено да су пре доношења прописа о изградњи објекта изграђена 3 објекта, што је 2% објеката који су били предмет истраживања.

в) Извештај о затеченом стању са елаборатом геодетских радова и докази о уплати таксе

Од укупног броја анализираних предмета (како оних покренутих по службеној дужности, тако и оних који су покренути на захтев странке), 45 предмета садржи неку врсту техничке документације (*извештај о затеченом стању са елаборатом геодетских радова, пројекат изведеног стања итд.*). У осталим предметима има нерешених имовинских проблема или нема испуњености претходних услова, због чега објекат не може да се озакони. Постоје предмети који нису завршени јер се чека уплата таксе, док су сви остали услови за озакоњење испуњени.

¹¹⁵ Измена и допуне су ступиле на снагу крајем 2018. године.

1. Комплетност административне процедуре и поднете документације										
Број захтева за озакоњење / решења о рушењу		Проверени претходни услови	Доказ о власништву		Елаборат за озакоњење	Такса	Статус поступка озакоњења			
Укупан број предмета	147	Већина предмета има проверене претходне услове (донет извештај о претходним условима)	Не постоји у предмету	0		45	0	У току	79	
Покренуто на захтев странке	41		Постоји у предмету	Извод из листа непокретности	147			Н/А	Одбачен	18
				Уговор о купопродаји или уговор о поклону	Н/А				Обустављен	4
				Решење о оставинском поступку	Н/А				Одбијен	6
Покренуто по службеној дужности	106		друго	Н/А			Решење о озакоњењу/ легализацији	41		

Извор: Архива поднетих захтева за озакоњење Градске општине Младеновац, 2003–2019. године.

2.2.2. Статус предмета

Према подацима из Базе података за праћење мера за инклузију Рома за ГО Младеновац, у насељима Карађорђева, Мали Пролаз и Моравска, Сенеја и Парлогама је мање од 10% објеката легализовано.

Кад је реч о статусу предмета, истраживање је показало да број предмета који је у току или у којима је прекинут поступак износи 79. Поступци су прекинути најчешће због нерешеног претходног питања без кога надлежни орган не може да одлучи у управној ствари, а за чије решавање је надлежан суд или други орган. Честе су ситуације да је поступак прекинут зато што је покренут спор пред надлежним судом због решавања имовинско-правног питања. Такође, поступци су прекинути и због непостојања одговарајућег ПДР у зонама у којима је он обавезан, због чега се чека на израду и доношење нове планске документације. Један од чешћих разлога за прекид поступка је почетак поступка откупа парцела на којима се налази објекат од стране физичких лица код Секретаријата за имовинске и правне послове Града Београда, који је надлежан за решавање предмета.

За 41 предмет је донето решење о озакоњењу / решење о накнадној грађевинској и употребној дозволи. Осталих 6 предмета је орган мериторно решио доношењем решења о одбијању због тога што објекти нису компатибилни са планском документацијом.

У два предмета је донето решење о одбијању јер није добијена сагласност ЈП Србија гас, а објекат се налази у коридору магистралног гасовода, док за један предмет није добијена сагласност од стране ЈП Србија воде.

Анализом садржине предмета који су у току утврђено је да, и поред обавештења од стране управе о могућности наставка поступка озакоњења и неопходним даљим корацима, поступци нису окончани. Надлежни орган је у више наврата обавештавао странку докле је стигао поступак озакоњена и шта је потребно од документације како би се поступак окончао.

2.3. Структура проблема везаних за претходне услове за озакоњење

По покретању поступка, потребно је да надлежни орган испита испуњеност претходних услова прописаних Законом о озакоњењу објеката, након чијег испуњења наставља поступак озакоњења. **ГО Младеновац представља једину општину обухваћену истраживањем која приликом испитивања израђује писани документ под називом „извештај о утврђивању претходних услова“.** Овај документ пружа информације о испуњавању услова за озакоњење објекта које закон таксативно прописује. На основу овог документа, уколико су испуњени претходни услови, надлежни орган у поступку озакоњења наставља даљи поступак, о чему обавештава странку. Испитивањем претходних услова странка добија информације да ли за објекат који поседује постоје законски услови да буде озакоњен. Ова административна пракса је важна за странку, јер када је странка упозната на самом почетку поступка да предметни објекат не испуњава услове за озакоњење, може одустати од прибављања и плаћања остале документације, пре свега техничке.

Илустрација 1. Пример извештаја о претходним условима ГО Младеновац

ИЗВЕШТАЈ
О УТВРЂИВАЊУ ПРЕТХОДНИХ УСЛОВА ЗА ОЗАКОЊЕЊЕ ОБЈЕКТА ЗА
ПРЕДМЕТ БРОЈ III-07-351-6/2021

ПЛАНСКИ АКТ: План детаљне регулације за простор око улица Милеве Марић, Паје Јовановић и магистрални пут М-23 (локација "Таковска- Козубарска") у Младеновцу ("Сл. лист града Београда", број 58/08 од 31.12.2008.год.) за кп. бр. 5425/1 КО Варош Младеновац.

чл. 25.	чл. 26.	чл. 27.	чл. 28. (Намена)	чл. 29.	Чл. 30.
Степен изграђености објекта	Да ли је објекат изграђен на земљишту недовољно за грађење (није објекат из чл. 5. ст. 1 тач. 1. Закона)	Материјал (трајност и сигурност објекта) - Извештај о затеченом стању-	(Заштита природних / културних добара, да ли површина јавне намене, или планирана за јавну намену (није објекат из чл. 5. ст. 1 чл. 3. и 4. Закона)	(намена, спратност, компатибилност.....) У складу са чл. 8. став 2. и 3.	Донето Решење о одбијању у поступку легализације, осим изузетно ст. 6 и то: -констатовати да ли је захтев за лег. одбијен и констатовати да ли је промењен плански документ.
/	инжињерско-геолошки - терен је повољан за урбанизацију	/	просторна целина "Б"- остало грађевинско земљиште- породично становање	просторна целина Б - породично становање. мах. спр. до П+1+Пк. компатибилност: - стамбено-пословни објекти, пословни објекти и помоћни објекти	Није

НАПОМЕНА: Забрањене су све намене за које се на основу процене утицаја, установи да угрожавају животну средину и основну намену.

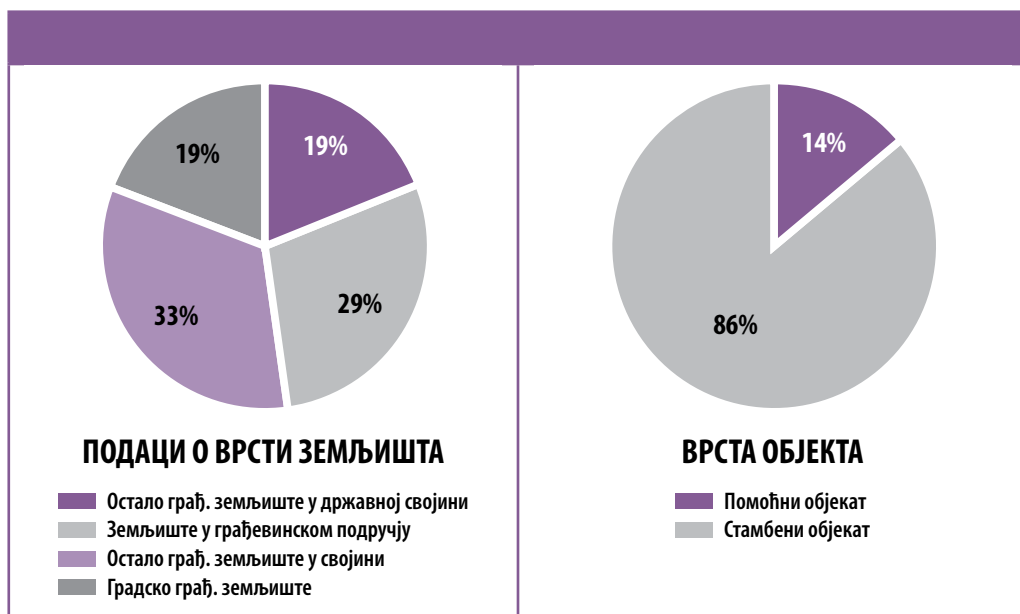
Надлежни орган током поступка испитује да ли је објекат усклађен са важећим планским документом у погледу намене и спратности објекта. Према подацима из Локалног акционог плана за социјално укључивање Рома у ГО Младеновац, 3 од 5 насеља су покривена планским документима (један је израђен док су два у изради). Ови подаци су видљиви и у извештајима о утврђивању претходних услова.

Локални акциони план за инклузију Рома наводи да је једино за насеље Карађорђева донет одговарајући урбанистички план, на основу ког се могу извршити неопходне грађевинске интервенције за унапређење и озакоњење појединачних објеката, док се за још два ромска насеља – Моравска и Мали Пролаз, планови детаљне регулације налазе у поступку усвајања. Захваљујући постојећој планској документацији за насеље Карађорђева могуће је спровести пројекат делимичне реконструкције и изградње канализационе мреже, која је у овом насељу горући инфраструктурни проблем.¹¹⁶

Један од проблема приликом израде планске документације је и тај што ГО Младеновац није надлежна за доношење планова, већ је за то надлежан Главни град. Такође Локални акциони план наводи као једну од највећих слабости ромских насеља то што су изграђени објекти безусловни за становање и направљени од материјала који не обезбеђују трајност.¹¹⁷

Током истраживања је уочено да је неколико предмета прекинуто управо због чекања на израду плана детаљне регулације. Нелегални објекти се налазе у зонама које су у супротности са планским актом (зона индустрије ЈУГ1 и ЈУГ 3, коридор магистралног гасовода).

Кад је реч о врсти земљишта¹¹⁸ на коме се налазе нелегални објекти у којима живе Роми на територији ГО Младеновац, остало грађевинско земљиште у државној својини је заступљено у 19% случајева, градско грађевинско земљиште у 19% случајева, остало грађевинско земљиште у својини у 33% случајева и земљиште у грађевинском подручју у 29% случајева.



116 ЛАП за Младеновац, стр. 24.

117 ЛАП за Младеновац, стр. 25.

118 Класификација врсте земљишта преузета је из катастарских операта.

2.4. Структура имовинско-правних проблема

На основу увида у податке у е-катастру за парцеле које су означене у предметима, уочено је да за 145 предмета постоје, док за 2 предмета не постоје подаци о земљишту у катастру. Према подацима добијеним из истраживања, приватна својина је заступљена у 59% случајева, право коришћења код физичких лица заступљено у 22% случајева, а јавна својина у 19% случајева.

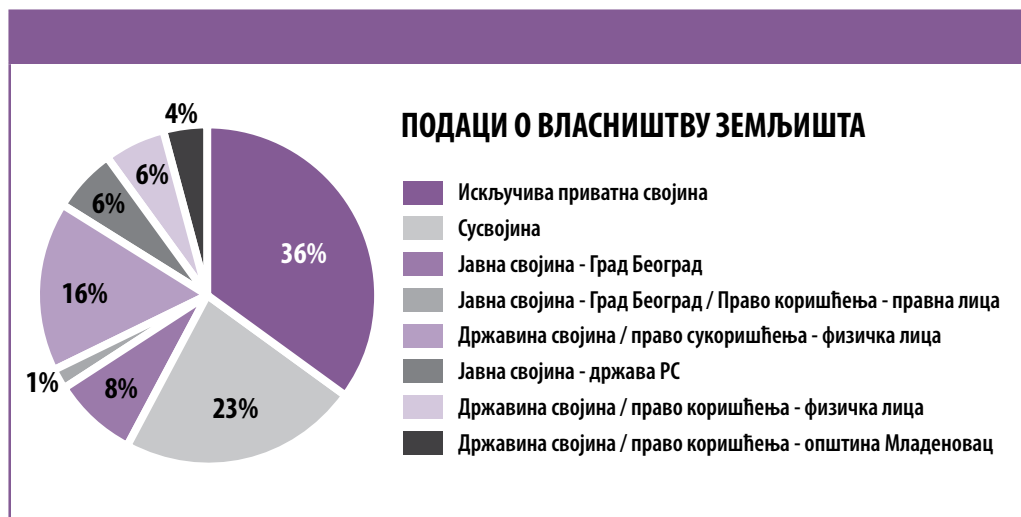
2.4.1. Врста права над земљиштем

а) Приватна својина (право коришћења) над земљиштем

Област становања је оптерећена многим слабостима и недостацима на територији ГО Младеновац, који се, пре свега, односе на ненадлежност Градске општине у вези са располагањем непокретностима у јавној својини, као и на нерешене имовинско-правне односе на парцелама, односно објектима у којима живи ромска популација.

Према доступним подацима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре о подстандардним ромским насељима за 2015. годину, у насељима Карађорђева, Мали Пролоз и Моравска облик власништва је мешовит, док је у насељима Парлоге и Сенаја доминантна приватна својина.¹¹⁹

Кад је реч о одговарајућим правима на земљишту која су прописана Законом о озакоњењу, истраживање је показало да највећи број странака у поступку представљају физичка лица са искључивом приватном својином (у 36% случајева) и сувојином (у 23% случајева), док је право коришћења код физичких лица заступљено у 6% случајева, а сукоришћења у 16% случајева.



б) Јавна својина над земљиштем

Према подацима из истраживања, у 8% случајева је заступљена јавна својина где је Град Београд власник земљишта, у 6% случајева је присутна јавна својина где је Република Србија власник земљишта, а у 4% случајева ГО Младеновац има право коришћења.

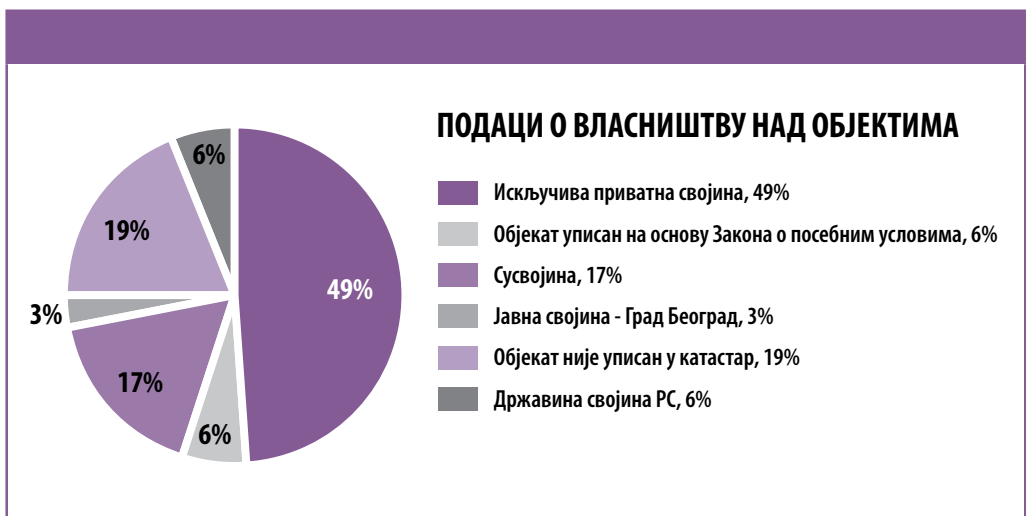
Као градска општина Града Београда, Младеновац није носилац права јавне својине на непокретностима које се налазе на његовој територији и нема надлежности у овој области, већ је то у искључивој надлежности Главног града. Тиме је знатно отежано решавање проблема стамбеног збрињавања ромских породица које живе у тешким условима, било кроз доделу станова за социјално становање или спровођење мера унапређења постојећих објеката у ромским насељима. С обзиром на то да градска управа ГО Младеновац нема евиденцију станова за социјално становање на својој територији, није могуће утврдити да ли међу корисницима тих станова има Рома и Ромкиња и колико.¹²⁰

2.4.2. Врста права над објектом

Као одговарајуће право над објектом, Закон о озакоњењу објеката прописује право својине.

Према подацима из предмета и е-катастра:

- у 49% предмета нелегални објекти у којима живе Роми су у искључивој приватној својини;
- у 17% предмета нелегални објекти у којима живе Роми су у сусвојини;
- у 6% предмета објекти су уписани на основу Закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе;
- у 3% предмета нелегални објекти су у својини Града Београда;
- у 6% предмета нелегални објекти су у својини Републике Србије;
- у 19% предмета нелегални објекти у којима живе Роми нису уписани у е-катастар.

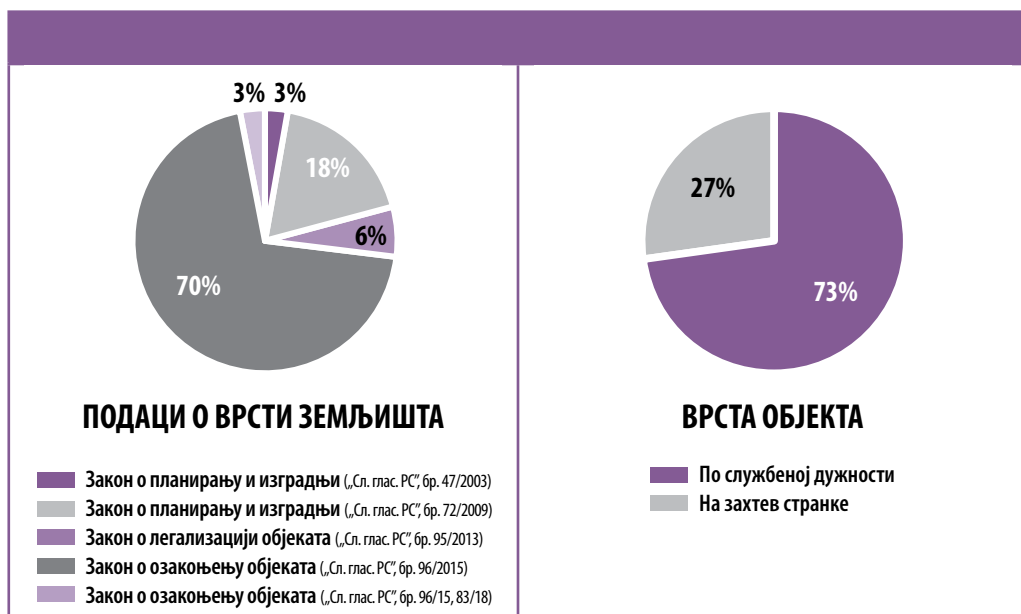


2. Структура имовинско-правних проблема

Неспорно власништво	Спорно власништво	Узурпација непокретности у јавној својини ЈЛС	Узурпација непокретности у својини других јавних титулара	Узурпација непокретности правних лица	Остали спорни предмети
48	99	18 (Град Београд)	7	4	70

2.5. Поступци за озакоњење објеката пописаних по службеној дужности и непописани објекти

Надлежни орган је покушао да објекте легализује у неколико наврата. Највећи број предмета је покренут на основу Закона о озакоњењу објеката из 2015. године (70%) и Закона о озакоњењу објеката након измена и допуна 2018. године (3%), затим Закона о планирању и изградњи из 2009. године (19%), Закона о планирању и изградњи из 2003 (3%), Закона о легализацији објеката (6%). Увидом у 147 предмета, уочено је да је 106 поступака покренуто по службеној дужности, и то од 2015. године до 2020. године, према одредбама Закона о озакоњењу објеката. У 41 предмету, поступак је покренут на основу захтева странке.



3. Поступци за озакоњење објеката пописаних по службеној дужности и непописани објекти

Објекти који су пописани по службеној дужности	Објекти за које је покренут поступак озакоњења
106	106

3. Акциони план

3.1. Методологија израде Акционог плана

Јавне политике спроводе се кроз имплементацију мера и активности утврђених документима јавних политика и другим планским документима. Акциони план, према Закону о планском систему, представља документ јавне политике највишег нивоа детаљности, којим се разрађује програм, у циљу управљања динамиком спровођења мера јавних политика које доприносе остваривању посебних циљева програма.

Приликом процене постојећег стања у области озакоњења, настојали смо да будемо објективни, а у постављању циљева амбициозни, али и реални, ценећи оптималан однос између потреба које се огледају у неретко кратким роковима, институционалним и административним капацитетима, ограниченим финансијским ресурсима, али и у достизању европских стандарда у области људских права.

Окончање поступака озакоњења бесправно изграђених објеката подразумева заједничку координацију Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, свих јединица локалне самоуправе, али и управљача јавних добара, односно јавних предузећа која дају значајне сагласности у поступку озакоњења. Цео процес подразумева заједнички задатак свих актера да би се поступак озакоњења коначно и трајно решио. Мере које су предвиђене Акционим планом планиране су у складу са потребама припадника ромске заједнице који станују у подстандардним ромским насељима (ПРН), законским оквиром одређеним Законом о озакоњењу објеката и Законом о планирању и изградњи, као и капацитетима и ресурсима којима располажу пре свега ЈЛС, као и надлежно министарство и Влада РС.

Олакшавајућу околност у процесу израде Акционог плана представљала је чињеница да је дефинисање приоритета и праваца деловања већ делимично урађено кроз израду локалних акционих планова за инклузију Рома, али и других стратешких докумената Републике Србије који се баве проблемима националних мањина и правом на становање, као што је Стратегија за социјално укључивање Рома у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године. У изради Акционог плана узете су обзир и мере које су исказане кроз консултације и попуњавање упитника од стране Одељења за урбанизам и грађевинске послове ГО Младеновац. Међутим, главни основ за израду Акционог плана представљају поменуто истраживање које је рађено током 2020. године у оквиру Програма „Подршка ЕУ инклузији Рома у Србији – оснаживање локалних заједница за инклузију Рома” анализом предмета у поступку озакоњења бесправних објеката ромске националне мањине и израђена Ситуациона анализа.

Израђена Ситуациона анализа за ГО Младеновац представља *ex ante* **анализу ефеката**, која је спроведена пре процеса планирања и формулисања акционог плана, а израђена је с циљем сагледавања промене коју треба постићи, њених елемената и

узрочно-последичних веза између њих, као и избора оптималних мера за постизање циљева будућих јавних политика. Анализа ефеката је омогућила:

- сагледавање постојећег стања у погледу озакоњења објеката у ПРН;
- идентификовање промене која треба да се постигне спровођењем мера јавне политике, њених елемената и њихових узрочно-последичних веза;
- утврђивање општих и посебних циљева јавне политике, као и показатеља учинка на основу којих ће се мерити остварење циљева.

3.2. Елементи акционог плана

Општи циљ – јесте дугорочан циљ којим се дефинише жељено стање на нивоу друштва, у области у којој одређена политика делује.

Посебан циљ – јесте циљ дефинисан у односу на одређене субјекте и/или односе у области у којој одређена политика делује, чијим се остварењем стварају предуслови за остваривање општег циља.

Показатељи учинка (индикатори) – јесу квантитативни и/или квалитативни параметри који се дефинишу ради праћења степена постизања општих или посебних циљева јавне политике у односу на почетне вредности тих параметара. Показатељи учинка могу бити: показатељи ефеката (на нивоу општег циља), показатељи исхода (на нивоу посебних циљева) и показатељи резултата (на нивоу мера јавних политика).

Циљна група – јесте група физичких и/или правних лица, односно других заинтересованих страна која је под утицајем мера јавних политика.

Мере и активности – подразумевају једну или више конкретних акција или задатака, усмерених на постизање општих и посебних циљева програма.

Носилац активности – представља институцију одговорну за спровођење мера и активности.

Рок – ограничени временски период за реализацију мера и активности предвиђених Акционим планом.

Финансијски ресурси – средства потребна за спровођење мера за период трајања Акционог плана, уз навођење извора финансирања за обезбеђена средства.

АКЦИОНИ ПЛАН						
Број	Мера/активност	Носилац	Партнери	Рок	Финансијски ресурси (РСД)	Показатељи резултата
Општи циљ: Унапређење и повећање ефикасности поступка озакоњења објеката за становање ромске популације и побољшање квалитета становања ромске заједнице у Србији						
Посебан циљ 1: Унапређење базе података и израда нових урбанистичких планова за ПРН на територији ЈЛС						
1.1.	Извршити анализу покривености ПРН одговарајућом планском документацијом и креирати план услагашавања урбанистичких планова са фактичким стањем	Одељења за урбанизам, грађевинарство и стамбено-комуналне делатности при ЈЛС	СКТО, ромски координатор	II квартал 2022.	550.000,00	Извештај о неопходности усклађивања постојеће планске документације са тренутним стањем на терену
1.2.	Допунити и ажурирати постојећу ГИС базу података за подстандардна ромска насеља на територији градске општине Младеновац	Одељења за урбанизам, грађевинарство и стамбено-комуналне делатности при ЈЛС	СКТО, МГСИ, ромски координатор	Континуирано, почев од I квартала 2022.	-	Ажурирани подаци о стању ПРН достављени министарству надлежном за питања инклузије Рома
1.3.	Израда плана детаљне регулације	Орган управе надлежан за припрему урбанистичких планова Скупштина ЈЛС	Ромски координатор	IV квартал 2023. године	1.050.000,00	Одлука о усвајању ПДР за територију ЈУГ 3

АКЦИОНИ ПЛАН						
Број	Мера/активност	Носилац	Партнери	Рок	Финансијски ресурси (РСД)	Показатељи резултата
1.4.	Израдити пројекат парцелације и препарцелације за сва насеља у којима се укаже потреба за формирањем јавног земљишта	Одељење за урбанизам, грађевинарство и стамбено-комуналне делатности при ЈЛС Овлашћено привредно друштво или предузетник (уписани у одговарајући регистар), Орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове урбанизма	Ромски координатор	IV квартал 2023. године	500.000,00	Израђен и проведени у катастру пројекат парцелације

АКЦИОНИ ПЛАН						
Број	Мера/активност	Носилац	Партнери	Рок	Финансијски ресурси (РСД)	Показатељи резултата
Посебан циљ 2: Развој подстицајних мера за озакоњење објеката и оснивање програма подршке за озакоњење за социјално угрожене категорије становништва						
2.1.	Успостављање услуге менторства / техничке подршке у поступку озакоњења	Одељење надлежно за послове урбанизма и озакоњења	Експертске и донаторске организације, Мобилни тим за инклузију Рома, ромски координатор	Континуирано од II квартала 2021.	-	Број одржаних сесија пружања техничке подршке Број корисника подршке који су финализовали поступак озакоњења нелегалних објеката Број грађана ромске националности који су упознати са процедуром озакоњења нелегалних објеката
2.2.	Успостављање услуге бесплатне правне помоћи за социјално угрожена лица ромске националности у поступцима решавања имовинских проблема	Одељење за друштвене делатности	Мобилни тим за инклузију Рома, ромски координатор	Континуирано од II квартала 2021.	900.000,00	Број грађана ромске националности који су примили правну помоћ за потребе озакоњења својих објеката

АКЦИОНИ ПЛАН						
Број	Мера/активност	Носилац	Партнери	Рок	Финансијски ресурси (РСД)	Показатељи резултата
2.3.	Спровођење програма стамбене подршке – помоћ за озакоњење стана или породичне куће, на основу јавног позива ЈЛС	Скупштина ЈЛС Стамбена комисија Одељење за стамбено-комуналне послове	Мобилни тим за инклузију Рома, СКГО, ромски координатор, ЦСР	Континуирано од II квартала 2022.	1.080.000,00	Јавни позив објављен у локалном јавном гласилу и на званичној интернет страници јединице локалне самоуправе Број грађана ромске националности који су примили стамбену подршку за потребе озакоњења нелегалних објеката
2.4.	Обезбедити сарадњу са донаторима за програме додељивања средстава за техничку документацију социјално угроженим лицима ромске националности која имају решена претходна питања у поступку озакоњења	Експертске донаторске организације	Мобилни тим за инклузију Рома	Континуирано од I квартала 2022.	800.000,00	Број додељених грантова за техничку документацију Број грађана ромске националности који су примили грант

АКЦИОНИ ПЛАН						
Број	Мера/активност	Носилац	Партнери	Рок	Финансијски ресурси (РСД)	Показатељи резултата
Посебан циљ 3: Подизање информисаности о начинима на које се нелегални објекти могу озакоњити, значају озакоњавања објеката и бенефитима који произлазе из озакоњавања						
3.1.	Информисање ромске популације о поступку озакоњавања на терену дистрибуцијом флајера и водича за озакоњавање и организовањем редовних годишњих скупова и трибина	Експертске и донаторске организације Одељење за општу управу	Мобилни тим за инклузију Рома, ромски координатор	Континуирано од III квартала 2021.	40.000,00	Број организованих инфо-сесија о озакоњавању објеката Број грађана који су учествовали на инфо-сесији о озакоњавању објеката Број подељених флајера и водича
3.2.	Спровођење кампање информисања грађана о могућности добијања бесплатне правне помоћи	Експертске донаторске организације Одељење за општу управу	Мобилни тим за инклузију Рома, ромски координатор	Континуирано од I квартала 2022.	30.000,00	Број организованих инфо-сесија о бесплатној правној помоћи Број медијских чланака
3.3.	Подршка активностима организација цивилног друштва у области подршке озакоњавању објеката рањивих и маргинализованих група	Удружења грађана	Експертске донаторске организације, Мобилни тим за инклузију Рома, ромски координатор, Општинска управа	Континуирано од I квартала 2022.	1.080.000	Основа и функционалан центар подршке за озакоњавање бесплатних објеката Број странака које су добиле подршку (минимално 10 месечно)

АКЦИОНИ ПЛАН					
Број	Мера/активност	Носилац	Партнери	Рок	Показатељи резултата
Финансијски ресурси (РСД)					
Посебан циљ 4: Подизање капацитета управе и повећање ефикасности рада на решавању претходних питања за озакоњење објеката у стандардним Ромским насељима					
4.1.	Повећати број извршилаца ангажованих у решавању предмета за озакоњење објеката	Одељења за урбанизам, грађевинарство и стамбено-комуналне делатности при ЈЛС		Континуирано од III квартала 2021.	Повећан број извршилаца у управи ангажован на решавању предмета за озакоњење објеката
4.2.	Повећати ефикасност реализације „одређивања и утврђивања“ земљишта за редовну употребу (ЗРУ) приликом поступака озакоњења	Одељења за урбанизам, грађевинарство и стамбено-комуналне делатности при ЈЛС		Континуирано од I квартала 2021.	Број предмета са одређеним ЗРУ Број предмета са утврђеним ЗРУ
Посебан циљ 5: Унапређење техничких услова за рад службе за озакоњење објеката					
5.1.	Дигитализовати процес озакоњења нелегалних објеката	МГСИ		Континуирано од I квартала 2022.	Креиран софтвер
5.2.	Набавка техничке опреме за рад	Донаторске организације		Континуирано од I квартала 2022.	Број штампача и компјутера

4. Надлежност за мониторинг и евалуацију

Мониторинг и евалуација помажу ЈЛС да на бољи начин усмерава развојне процесе и управља развојним процесима и њиховом реализацијом у корист озаконења објекта ромске заједнице. У овом поглављу постављен је основ за праћење спровођења Акционог плана, као и за вредновање учинка који ће бити постигнут његовом имплементацијом, у смислу утврђивања одговорности како за реализацију конкретних мера и активности, тако и за оствареност дефинисаних циљева из Акционог плана, затим за дефинисање рокова за извештавање и одговорности за састављање извештаја, као и начина праћења спровођења Акционог плана. Сврха овог поглавља јесте да се јасном поделом улога и одговорности, као и прецизирањем поступка спровођења, мониторинга и евалуације Акционог плана омогући, у задатим околностима, постизање оптималних резултата за ромску заједницу у ГО Младеновац у односу на планиране циљеве, мере и активности.

За реализацију Акционог плана одговорни су носиоци активности у оквиру својих надлежности. У случају када је за неку активност одређено више носилаца, први наведени носилац активности преузима водећу улогу и координира рад осталих носилаца.

Институционални ресурси за спровођење Акционог плана подразумевају локално координационо тело за укључивање Рома и Ромкиња, као мултисекторско тело које координише спровођење мера јавне политике усмерених на побољшање положаја Рома и Ромкиња који живе и бораве на територији ГО Младеновац и примену ЛАП-а за интеграцију Рома. Уколико локално координационо тело не постоји, ГО Младеновац ће формирати ново локално координационо тело у чијем саставу ће бити:

1. члан Градског већа задужен за социјална питања, националне мањине, унапређење и заштиту људских и мањинских права;
2. начелник Одељења за друштвене делатности ГО Младеновац;
3. начелник Одељења за грађевинске и комуналне послове;
4. начелник Одељења за општу управу ГО Младеновац;
5. начелник Одељења за финансије и буџет ГО Младеновац;
6. ромски координатор.

Координационо тело је одговорно за праћење реализације Акционог плана и извештавање о постигнутим резултатима на годишњем нивоу.

У непосредној реализацији мера, активности и пројеката планираних Акционим планом активно учествују актери који су у оквиру АП наведени као „партнери”, међу којима се, између осталог, налазе: Мобилни тим, удружења грађана, Стална конференција градова и општина (СКГО), МГСИ, донаторске организације, Стамбена комисија, орган управе надлежан за припрему урбанистичких планова и други локални актери.

Праћење спровођења активности и мера врши се преко показатеља резултата (индикатора) који су дефинисани у Акционом плану за свих 5 посебних циљева.

У поступку праћења спровођења Акционог плана одржаваће се најмање 2 пута годишње координациони састанци свих актера непосредно укључених у спровођење Акционог плана, а састанке сазива члан Већа задужен за социјална питања, националне мањине и унапређење људских и мањинских права. Позивање учесника и припрему дневног реда састанка врши лице задужено за сазивање координационих састанака. Годишњи извештај о реализацији Акционог плана Координационо тело подноси већу ГО Младеновац. Одговорност за припрему годишњих извештаја имају чланови координационог тела. Уколико постоји донет важећи ЛАП за интеграцију Рома за ГО Младеновац, *извештавање за Акциони план за унапређење озакоњења ПРН је усклађено са ЛАП-ом за интеграцију Рома и представља његову дојуну.*

- Док је мониторинг систематски процес прикупљања, анализирања и коришћења информација за праћење напретка у постизању циљева из Акционог плана, евалуација помаже да се утврди вредност Акционог плана који се спроводи. Она се детаљније бави различитим аспектима, нпр. процењује која је корист остварена за ромску заједницу, који су разлози довели до повећања или смањења броја озакоњених објеката и шта је на том путу научено. Евалуација треба да обезбеди смислене препоруке за текуће интервенције или стратешко планирање у будућности.
- *Ex-ante* анализа (Ситуациона анализа) израђена је у циљу идентификације посебних препорука и мера за унапређења поступка озакоњења објеката у ПРН.

Ex post анализу Акционог плана за период 2021–2025. године ће спровести екстерно ангажовани евалуатор након истека периода важења Акционог плана.

На основу налаза добијених *ex post* анализом, односно оценом релевантности, ефикасности, ефикасности и одрживости спроведеног Акционог плана, вршиће се даље планирање унапређење поступка озакоњења у ПРН.

5. Прилози

Илустрације

1. Илустрација: Пример извештаја о претходним условима ГО Младеновац

Табеле

1. Табела: Комплетност административне процедуре и поднете документације
2. Табела: Структура имовинско-правних проблема
3. Табела: Поступци за озакоњење објеката пописаних по службеној дужности и непописани објекти
4. Табела: Акциони план

Извори

1. Локални акциони план за социјално укључивање Рома и Ромкиња у ГО Младеновац за период 2019–2021. године.
2. База података за праћење мера за инклузију Рома, Републички завод за статистику – становање, ГО Младеновац.



Стална конференција
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Македонска 22/VIII
11000 Београд
Србија

Тел: 011 3223 446
Факс: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm