

ULOGA GRAĐEVINSKE INSPEKCIJE U POSTUPKU OZAKONJENJA NEZAKONITO IZGRAĐENIH OBJEKATA PRIMENOM ZAKONA O OZAKONJENJU

Problem bespravne gradnje u Republici Srbiji, postoji nekoliko decenija unazad, a tačan broj nezakonito izgrađenih objekata još uvek je u fazi utvrđivanja. Zakonom o ozakonjenju objekata, između ostalog, utvrđena je dužnost lokalne samouprave, odnosno građevinske inspekcije da izvrši popis i evidentiranje ove vrste objekata, kao početne faze u postupku ozakonjenja. U radu je obrađen zakonom utvrđen postupak popisa nezakonito izgrađenih objekata, sa posebnim akcentom analize uloge građevinske inspekcije u toku i nakon popisa, u smislu ovlašćenja u preduzimanju upravnih radnji i upravnih mera. U nastavku rada se sagledavaju uzroci produženja zakonom propisanog roka za popis, sa komentarom i predlozima mera, u cilju unapređenja čitavog postupka ozakonjenja, kao i zaključna razmatranja.

Ključne reči: nezakonito izgrađeni objekti, popis i evidentiranje, lokalna samouprava, građevinska inspekcija, ozakonjenje, Republika Srbija

* Gradska uprava Grada Beograda, Beograd, Srbija; tatjanazivkovic.bgd@gmail.com

1. Prethodna pitanja i metodološki okvir

U Republici Srbiji bespravna gradnja kao prisutan problem, postoji više decenija unazad, a uzrokovan je različitim faktorima. Kao najprisutniji navode se, najpre veliki priliv stanovništva ratom zahvaćenih područja devedesetih godina prošlog veka, zatim nepostojanje planske dokumentacije koja bi omogućila gradnju prema zakonskim propisima i svakako nedostatak potrebne vrste kontrole nad bespravnom gradnjom. U vezi s tim, u tom periodu u nekoliko navrata zakonodavac je pokušao da donošenjem zakona kojima se uređuje ovo pitanje, izvrši legalizaciju ove vrste objekata. Tako se kao prvi propis iz predmetne oblasti, pojavljuje Zakon o posebnim uslovima za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole za određene objekte, iz 1997. godine.¹ Posle njega su doneti, kao delovi, Zakona o planiranju i izgradnji iz 2003., 2006., 2009., 2011. godine,² odnosno kao posebni zakoni iz 2013. godine, Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole³ i Zakon o legalizaciji objekata,⁴ koji su omogućavali svojim odredbama da se nezakonito izgrađeni objekti uvedu u legalne tokove. Međutim, efekti navedenih zakona nisu rešili postojeću problematiku. Naime, svaki od ovih propisa kojima je bilo uređivano ovo pitanje, je pomerao vremensku granicu izmenama i dopunama zakona, do kada se objekti mogu legalizovati, bez obzira na činjenicu što je bespravna gradnja u Republici Srbiji kategorisana kao krivično delo, sankcionisano i zaprećeno kaznom zatvora.⁵ Umesto da se broj nezakonito izgrađenih objekata smanjuje, on je iz godine u godinu rastao. Stvarni broj nezakonito izgrađenih objekata nikada do sada nije utvrđen. Prema podacima Republičkog geodetskog zavoda, koji su poslužili prilikom izrade Zakona o ozakonjenju, na teritoriji Republike Srbije, broj objekata za koje se nije moglo utvrditi da imaju građevinsku i upotrebnu dozvolu, iznosi oko 1,5 milion.⁶

Jedno od sadržanih rešenja u zakonu, upravo pokušava da reši ovaj problem, budući da je zakonodavac utvrdio obavezu građevinske inspekcije na lokalnom nivou, da izvrši popis svih bespravno sagrađenih objekata na svojoj teritoriji. Popis i utvrđivanje broja ove vrste objekata ima po značaju karakter javnog interesa za Republiku Srbiju, jer predstavlja sistemsko rešavanje postojećeg problema. Cilj je da građevinska inspekcija, koja očigledno u prethodnom periodu nije vršila svoj osnovni zadatak na prevenciji bespravne gradnje i dozvolila da

¹ Službeni glasnik RS, 16/1997

² Službeni glasnik RS, 47/2003, 34/2006, 72/2009, 81/2009-ispr., 24/2011

³ Službeni glasnik RS, 25/13, 145/14

⁴ Službeni glasnik RS, 95/13

⁵ Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, 85/2005, 88/2005-ispr., 107/2005-ispr., 72/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, čl. 219/a

⁶ Više: "Informator o radu republičkog geodetskog zavoda", <http://www.rgz.gov.rs>, 35.pdf, 07.04.2014.

objekti budu izgrađeni i useljeni, završi posao. To podrazumeva da izvrši popis i evidentiranje ove vrste objekata na način da se posle zakonom utvrđenog roka, a to je jedini pouzdan podatak o statusu objekta, dobije tačan broj bespravno sagrađenih objekata u Republici Srbiji. Tako po evidentiranju objekata za koje nije podnet zahtev za legalizaciju i ispunjavaju zakonske uslove da budu predmet ozakonjenja, građevinski inspektor je u obavezi da donese rešenje o rušenju tog objekta. Doneto rešenje o rušenju objekta se dostavlja vlasniku nezakonito izgrađenog objekta i nadležnom organu za ozakonjenje objekata, koji je u obavezi da po službenoj dužnosti pokrene postupak ozakonjenja. Dakle, ne prepušta se više na volju vlasnicima nezakonito izgrađenih objekata da li će podneti zahtev, već država, tretirajući ovo pitanje kao pitanje od javnog interesa, sama pokreće i vodi čitav postupak ozakonjenja.

Navedena nadležnost građevinske inspekcije predstavlja samo početnu fazu u postupku ozakonjenja nezakonito izgrađenih objekata i siguran je put za njihovo uvođenje u zakonske tokove. Sprovođenjem navedenog postupka kao samo jednog, ali važnog početnog dela čitavog procesa, građevinskoj inspekciji je data značajna uloga, imajući u vidu da je osnovni cilj Zakona o ozakonjenju objekata,⁷ ozakonjenje najvećeg broja nezakonito izgrađenih objekata na teritoriji Republike Srbije. U cilju boljeg razumevanja uloge i značaja građevinske inspekcije u postupku ozakonjenja, neophodno je prikazati kako je zakonskim odredbama regulisana sadržina, organizacija, način popisa i evidentiranja, uslovi koje treba da ispunjava ova vrsta objekata da bi bili predmet ozakonjenja.

2. Postupak i organizacija popisa i evidentiranja

Poseban cilj u okviru opšteg cilja države je da ima evidenciju svih nezakonito sagrađenih objekata, pa i onih objekata za koje njihovi vlasnici nikada nisu podneli zahtev za legalizaciju. Za popisivanje ove vrste objekata, zakonodavac je ovlastio jedinice lokalne samouprave da sprovedu zakonom propisan postupak prema programu popisa po zonama, odnosno celinama za određenu teritoriju opština, odnosno gradova. Program popisa se predlaže od strane organa nadležnog za poslove građevinske inspekcije, jer je evidentno da najbolje poznaju svoj teren i imaju najbolju sliku o broju bespravno izgrađenih objekata po zonama i mogu sačiniti analizu dinamike bespravne gradnje na osnovu već vođenih postupaka ili prijave. Usvaja se, odnosno donosi od strane opštinskih – gradskih načelnika uprave, a sprovođenje je u skladu sa definisanim planom aktivnosti, utvrđenim rokom koji su zajednički za sve lokalne jedinice, (dvanaest meseci, od dana stupanja na snagu ovog zakona). U periodu sprovođenja postupaka, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, je nakon isteka zakon-

⁷ Zakon o ozakonjenju objekata u daljem tekstu ZOOZ, *Službeni glasnik RS*, 96/2015

skog roka od godinu dana, na osnovu izveštaja lokalnih jedinica,⁸ utvrdilo da u određenom broju opština i gradova, nije završen popis u propisanom roku. Zato je resorno ministarstvo, kao organ koji vrši nadzor nad izvršavanjem odredaba važećeg Zakona, dalo mogućnost svim lokalnim jedinicama koje nisu ovaj postupak završile, da do 31. marta 2017. godine okončaju isti, a u cilju kao što je već naglašeno, sistemskog rešavanja ovog pitanja.

2.1. Objekti koji su predmet popisa

Status bespravno sagrađenih objekata razlikuje se po uslovima ozakonjenja od objekata za koje je podnet zahtev za legalizaciju, u skladu sa ranije važećim i navedenim zakonima. Tako su predmet popisa: objekti, odnosno delovi objekata izgrađeni bez građevinske dozvole, odnosno odobrenja za izgradnju; pomoćni i drugi objekti koji su u funkciji glavnog objekta (garaže, ostave, septičke jame, bunari, bazeni, cisterne za vodu i sl.), ili su u funkciji odvijanja tehnološkog procesa u zgradi, koji se smatraju sastavnim delom nezakonito izgrađenog glavnog objekta i ozakonjuju se zajedno sa glavnim objektom; objekti, odnosno izvedeni radovi u skladu sa članom 145. Zakona o planiranju i izgradnji.⁹

Što se tiče uslova da bi navedeni objekat bio popisano, potrebno je: da za njega nije podnet zahtev za legalizaciju u skladu sa ranije važećim zakonima kojima je bila uređena legalizacija objekata; da je vidljiv na satelitskom snimku teritorije Republike Srbije iz 2015. godine, pod uslovima propisanim Zakonom o ozakonjenju;¹⁰ da je po pravnosnažnosti (rešenje protiv koga se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor) kojim se odbija zahtev za legalizaciju, promenjen planski dokument ili je zahtev odbijen iz razloga koji su ovim zakonom drugačije propisani, a povoljniji su za vlasnika nezakonito izgrađenog objekta; da je u postupku legalizacije izdato rešenje o građevinskoj dozvoli, ali ne i rešenje o upotrebnoj dozvoli.

2.2. Objekti koji nisu predmet popisa

Spisak objekata koji nisu predmet ozakonjenja se sastoji od: objekata koji su izgrađeni u vreme kada za izgradnju objekta nije bilo potrebno pribaviti građevinsku dozvolu, odnosno odobrenje za izgradnju, a to su objekti u gradovima, odnosno naseljima gradskog karaktera izgrađeni do 3. juna 1948. godine,¹¹ kada je stupila na snagu Osnovna uredba o građenju;¹² stambenih zgrada koje su izgrađene na selu do 21. marta 1961. godine, kada je stupio na snagu Zakon o uslo-

⁸ Više: „Obaveštenja”, www.mgsi.gov.rs, 15.12.2016.

⁹ ZOOZ, čl.1/6/2

¹⁰ ZOOZ, čl.6/4

¹¹ Pravilnik o izradi i održavanju katastra nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, 46/99

¹² *Službeni list FNRJ*, 46/48

vima za izgradnju stambenih zgrada na selu,¹³ ili do stupanja na snagu propisa o uslovima za izgradnju stambenih zgrada, ukoliko su ih opštinski narodni odbori doneli u roku propisanom tim Zakonom; ostalih vrsta objekata koji su izgrađeni na selu do 8. jula 1973. godine, kada je stupio na snagu Zakon o izgradnji investicionih objekata,¹⁴ odnosno do stupanja na snagu opštinske, odnosno gradske odluke ukoliko je ista doneta u roku propisanom tim Zakonom; objekata za koje je u skladu sa ranije važećim propisima izdata privremena građevinska dozvola, jer vlasnik takvog objekta stiče pravo na upis prava svojine, pribavljanjem rešenja o upotrebnoj dozvoli, u smislu zakona kojim se uređuje izgradnja objekata; objekata koji su u svemu izgrađeni prema izdatoj građevinskoj dozvoli, a koriste se bez izdatog rešenja o upotrebnoj dozvoli; objekata koji se u smislu zakona kojim se uređuje odbrana smatraju vojnim objektima, objekti koji se u smislu zakona kojim se uređuje rudarstvo smatraju rudarskim objektima, postrojenjima i uređajima.

3. Način popisivanja objekta

3.1. Pribavljanje neophodnih podataka

Zakonodavac je propisao obavezu nadležnim organima da se u periodu od godinu dana utvrdi stvaran broj bespravno izgrađenih objekata, radi uvođenja istih u pravni sistem. Popis nezakonito izgrađenih objekata vrše građevinski inspektori i u pojedinim lokalnim jedinicama formirane komisije kao pomoćna tela, primenjujući odredbe važećeg Zakona u smislu već pomenutih programa popisa po zonama, odnosno celinama. U okviru propisane tri faze, koje sadrže sačinjavanje programa popisa, formiranje komisije za popis i popis i evidentiranje nezakonito izgrađenih objekata, potrebno je i pribavljanje neophodnih podataka kao radnje koja prethodi trećoj fazi.

Naime, Zakon o ozakonjenju utvrđuje da se za popis objekata, između ostalog, koristi kao ključni podatak i satelitski snimak teritorije Republike Srbije iz 2015. godine, koji je dostupan na uvid građanima u elektronskom obliku na internet stranici ministarstva nadležnog za poslove građevinarstva.¹⁵ Po utvrđenom uvidu, odnosno da li se predmetni bespravni objekat nalazi na satelitskom snimku, ili ne, građevinski inspektori vrše popis i evidenciju tog podatka. Pored navedenog, kao jedan od načina evidentiranja, građevinski inspektori imaju i obavezu da od svih objekata koji se nalaze na ovom satelitskom snimku izvrše eliminaciju onih koje neće obilaziti. U te objekte spadaju objekti: koji su upisani u katastar nepokretnosti kao objekti izgrađeni sa građevinskom dozvolom, što

¹³ Službeni glasnik NRS, 7/61

¹⁴ Službeni glasnik SRS, 25/73

¹⁵ ZOOZ, čl. 6/4 i 5

se može utvrditi na osnovu geodetskih podloga i podataka koje poseduje Republički geodetski zavod; za koje je podnet zahtev za legalizaciju u skladu sa ranije važećim zakonom kojim je bila uređena legalizacija objekata do 29. januara 2014. godine, što se utvrđuje na osnovu evidencije podnetih zahteva za pokretanje postupka legalizacije, koju poseduju organi koji su bili nadležni za vođenje postupka legalizacije; za koje je podnet zahtev u skladu sa Zakonom o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole, za koje postupak nije pravnosnažno okončan, što je podatak koji poseduje Republički geodetski zavod; na kojima je upisano pravo svojine u skladu sa Zakonom o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole, što je podatak koji takođe, poseduje Republički geodetski zavod.

3.2. *Popis i evidentiranje nezakonito izgrađenih objekata*

Upravne radnje koje preduzima građevinski inspektor su regulisane zakonskim odredbama.¹⁶ Prema pomenutom usvojenom programu popisa po zonama-celinama, inspektor vrši popis nezakonito izgrađenog objekta na obrascu - pojedinačnom popisnom listu, čija je sadržina propisana Pravilnikom o sadržini obrasca - pojedinačnog popisnog lista za evidentiranje nezakonito izgrađenih objekata.¹⁷ Po evidentiranju objekata za koje nije podnet zahtev za legalizaciju, uz prethodnu proveru uvidom u gore navedeni satelitski snimak, isti se popisuju. Po završetku popisa nezakonito izgrađenih objekata iz jedne zone, odnosno celine, pojedinačni popisni listovi se tako predaju odeljenju za građevinsku inspekciju pri opštinskom, odnosno gradskom organu uprave, u cilju vođenja upravnog postupka i donošenja rešenja o rušenju objekta, ukoliko ono već nije doneto, a prikupljeni podaci se upisuju i u zbirni popisni list.

3.3. *Postupanje građevinskog inspektora nakon popisa*

Na osnovu navedenih podataka, sledeća upravna radnja građevinskog inspektora je da donese upravni akt - rešenje o rušenju tog objekta, što je predviđeno i materijalnim propisom, odnosno Zakonom o planiranju i izgradnji.¹⁸ Rok za donošenje Rešenja je sedam dana od dana evidentiranja, koje se dostavlja vlasniku nezakonito izgrađenog objekta. Po službenoj dužnosti, građevinski inspektor isto rešenje, u roku od tri dana dostavlja organu nadležnom za vođenje postupka i izdavanje rešenja o ozakonjenju, kao inicijalni akt za pokretanje postupka ozakonjenja.

¹⁶ ZOOZ, čl.7/1

¹⁷ Službeni glasnik RS, 102/2015

¹⁸ Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, 72/2009, 81/2009-ispr., 64/2010-odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013- odluka US, 50/2913- odluka US, 98/2013 – odlukaUS, 132/2014 i 145/2014

Propisane rokove građevinski inspektor je u obavezi da primenjuje, jer njihovo nepoštovanje povlači sankcije i to na osnovu dva propisa. Naime, novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara će se kazniti za prekršaj nadležni građevinski inspektor ako ne donese rešenje o rušenju objekta u propisanom roku.¹⁹ Takođe, važeći Zakon o planiranju i izgradnji propisuje da će se novčanom kaznom od 25.000 do 50.000 dinara kazniti za prekršaj nadležni inspektor koji ne donese rešenje, odnosno ne izda naredbu u primerenom roku, koji ne može biti duži od sedam dana od dana saznanja za učinjeni prekršaj, kao i to da će se za ponovljeni prekršaj izreći novčana kazna i kazna zatvora do 30 dana.²⁰

4. Uloga građevinske inspekcije u postupku ozakonjenja

Imajući u vidu opisani postupak popisa i evidentiranja nezakonito izgrađenih objekata, kao početne faze u postupku ozakonjenja, neophodna je prethodna konstatacija koja se odnosi na razliku između Zakona o ozakonjenju objekata i zakona donetih pre njega. Ovo je prvi put da zakonodavac ne ostavlja izbor, mogućnost investorima, odnosno vlasnicima ovih objekata, da sami odluče da li će zahtev za ozakonjenje podneti ili ne. Naime, ceo postupak je proglašen javnim interesom i država je preuzela njegovo provođenje po službenoj dužnosti, na osnovu čega se kao početni podatak dobija, koliko ima i koji su to nezakonito izgrađeni objekti. Ovakav podatak bi u isto vreme trebalo da predstavlja preduslov za suzbijanje pojave bespravne gradnje u budućnosti.

Posebno se naglašava da u čitavom složenom postupku, počev od sačinjavanja programa popisa, preko pribavljanja neophodnih podataka, samog popisa i evidentiranja, koji podrazumava tačno utvrđivanje koji objekti su predmet ozakonjenja, do izdavanja rešenja o rušenju nezakonito izgrađenih objekata i njegovog dostavljanja nadležnom organu za vođenje postupka ozakonjenja, koje praktično predstavlja osnov za ozakonjenje objekta, nezaobilazna i značajna uloga pripada građevinskoj inspekciji lokalne samouprave. Prilikom sprovođenja ovog postupka, u zavisnosti od njegove faze, građevinski inspektor primenjuje niz propisa, kako materijalne, tako i opšte, tačnije: Zakon o ozakonjenju objekata, Pravilnik o sadržini obrasca – pojedinačnog popisnog lista za evidentiranje nezakonito izgrađenih objekata, Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o opštem upravnom postupku,²¹ Zakon o državnoj upravi,²² Zakon o inspeksijskom nadzoru.²³

¹⁹ ZOOZ, čl. 44/1/2.

²⁰ Čl. 211.

²¹ Zakon o opštem upravnom postupku u daljem tekstu ZUP, *Službeni list SRJ*, 33/97, 31/2001, *Službeni glasnik RS*, 30/2010

²² *Službeni glasnik RS*, 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014

²³ *Službeni glasnik RS*, 36/2015

4.1. Analiza postupanja građevinskog inspektora

Od stupanja na snagu Zakona o ozakonjenju objekata do isteka utvrđenog roka za popis i evidentiranje nezakonito izgrađenih objekata (27.11.2016.godine), odnosno njegovog produžetka (31.03.2017. godine), građevinski inspektori su se prilikom sprovođenja postupka, susretali sa različitim vrstama problema, zbog kojih je popis i evidentiranje bio otežan i nepotpun u smislu formiranja, odnosno utvrđivanja tačnih podataka. Na osnovu izveštaja nadležnih organa lokalnih samouprava,²⁴ može se konstatovati da je prisutna problematika zakonodavno - institucionalne prirode, u smislu nemogućnosti potpune primene navedenih propisa, odnosno nekompletnosti institucionalnog okvira.

Kao najzastupljeniji primeri iz prakse navode se situacije na samom terenu koje se ogledaju između ostalih, u nemogućnosti građevinskog inspektora da legitimise investitora nezakonito izvedenih radova (utvrdi ko je investitor), a samim tim i nemogućnosti pregleda izvedenih radova na objektu, utvrđivanja pravih dimenzija, parametara, visine, kao i ostalih podataka vezanih za nezakonito izgrađeni objekat koji se unose u pojedinačni popisni list. Jasno je da građevinski inspektor bez prisustva vlasnika-investitora, nema ovlašćenja da ulazi u objekat. U prilog ovih smetnji u procesnim radnjama, kao nezanemarljivi podatak se navodi činjenica o slaboj koordinaciji i nedovoljnoj komunikaciji nadležnih državnih organa koji učestvuju u ovom postupku. Naime, pribavljanje neophodnih podataka za eliminaciju objekata koje nije bilo potrebno obići tokom popisa, koji su građevinski inspektori zatražili službenim putem od Službe za katastar nepokretnosti,²⁵ u većini slučajeva je izostao. Na taj način,

²⁴ Više: „Mišljenje Ministarstava građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture br: 011-00-0063/16-07“, Dokumenti-Izveštaji, www.mgsi.gov.rs, 21.10.2016.

²⁵ Osnov za dostavljanje podataka od drugih nadležnih organa je: čl. 2 Zakona o ozakonjenju objekata, kojim je propisano da ozakonjanje predstavlja javni interes za Republiku Srbiju; čl. 75a Zakona o državnoj upravi *Službeni glasnik RS*, 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, kojim je propisano da organ državne uprave, u postupku rešavanja o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog ili pravnog lica, odnosno druge stranke, po službenoj dužnosti u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke iz evidencije, odnosno registra koje u skladu sa posebnim propisima vode drugi organi državne uprave, odnosno drugi državni organi, organi teritorijalne autonomije, jedinice lokalne samouprave i imaoći javnih ovlašćenja; da se vršenje uvida, pribavljanje i obrada podataka iz evidencije, odnosno registara koji se vode u elektronskom obliku u postupku iz stave 1. ovog člana vrši putem informacionog sistema koji obezbeđuje sigurnost i zaštitu podataka o ličnosti; da u postupku iz stava 1. ovog člana organ državne uprave može vršiti uvid, pribavljati i obađivati samo one podatke koji su zakonom ili posebnim propisom utvrđeni kao neophodni za rešavanje o određenom pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke; čl. 5. Zakona o inspekcijom nadzoru *Službeni glasnik RS*, 36/2015, kojim je predviđeno da se saradnja nadležne inspekcije sa drugim organima državne uprave, organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, pravosudnim i drugim drugim državnim organima i drugim zainteresovanim organima i organizacijama ostvaruje u skladu sa nadležnostima inspekcije i oblicima saradnje utvrđenim propisima o državnoj upravi i

zbog nedostavljanja traženih podataka, onemogućeno je inspektorima vršenje preklapanja satelitskog snimka sa geodetskom podlogom uknjiženih objekata. To dalje znači da nisu imali pre početka vršenja faze popisa i evidentiranja podatak za objekte koji se eliminišu, odnosno za koje je podnet zahtev za legalizaciju, zahtev za upis prava svojine po posebnom zakonu, kao i one objekte na kojima je, kao objektima bez građevinske dozvole, upisano pravo svojine. Izostanak ovih podataka je u velikoj meri usporilo postupak popisa.

Dalje, u slučajevima kada je Služba katastra nepokretnosti i dostavila podatak o određenom broju „nelegalnih objekata“, proverom građevinskih inspektora je utvrđeno da za te objekte postoji građevinska i upotrebna dozvola, ali nisu upisani u knjigu katastra nepokretnosti. Vršenje provere navedenih podataka su takođe uticali na brzinu sprovođenja faze popisa i evidentiranja predmetnih objekata.

Svakako i pre ovih konstatacija pominje se i nedovoljno precizna odredba člana 6. stav 4. i 5. Zakona o ozakonjenju u vezi sa vidljivošću objekta na satelitskom snimku. Navodi se da je predmet ozakonjenja objekat koji je vidljiv na satelitskom snimku teritorije Srbije iz 2015. godine, kojom nije preciziran tačan datum iz te godine, takođe je predstavljao smetnju za pravilan i potpun postupak popisa. Prema navedenim odredbama, ako građevinski inspektor konstatuje da objekat nije vidljiv na tom snimku, izvršiće evidentiranje, ali isti ne može biti predmet ozakonjenja, već uklanjanja prema Zakonu o planiranju i izgradnji. Takođe, nije ispoštovana zakonska odredba u vezi sa dostupnošću i objavljivanjem satelitskog snimka na stranici ministarstva nadležnog za poslove građevinarstva, jer je objavljen na internet stranici Republičkog geodetskog zavoda.

Ovo su samo neki od razloga, a inače najprisutniji u praksi, zašto početna faza ozakonjenja, postupak popisa i evidentiranja nezakonito izgrađenih objekata nije završen u većini opština i gradova u zakonom utvrđenom roku, odnosno do 27. novembra 2016. godine.²⁶ Podsetimo da je u fazi izrade Zakona, predlagač propisa raspolagao podatkom da za 1,5 milion objekata ne postoji evidencija o građevinskoj i upotrebnoj dozvoli, što podrazumeva da su bespravno sagrađeni. Na osnovu izvršenog popisa, zaključno sa martom 2017. godine, popisano je 1.443.516 nezakonito izgrađenih objekata, a prema izveštaju resornog ministarstva, postoje indicije da je njihov broj oko 2,2 miliona.²⁷

Bez obzira na tačan broj ove vrste objekata i kada će taj podatak biti zao-kružen, naredna faza u postupku popisa koja se sprovodi, je donošenje rešenja o rušenju od strane građevinskih inspektora na osnovu formiranih popisnih

posebnim zakonima; da saradnja, naročito, obuhvata međusobno obaveštavanje, razmenu podataka, pružanje pomoći i zajedničke mere i radnje od značaja za inspekcijski nadzor; da su državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave i imaoći javnih ovlašćenja, dužni na zahtev inspektora, da mu u roku od 15 dana, od prijema zah-teva dostave tražene podatke i obaveštenja koji su značajni za inspekcijski nadzor.

²⁶ Više: „Obaveštenja”, www.mgsi.gov.rs, 15.12.2016.

²⁷ Više: „Obaveštenja”, www.mgsi.gov.rs, 27.03.2017.

listova (pojedinačnih i zbirnih). U ovom delu postupka potrebno je ponoviti da nakon donetog rešenja o rušenju,²⁸ građevinski inspektor ovaj akt prosleđuje organu za sprovođenje postupka ozakonjenja, kao osnov za pokretanje postupka ozakonjenja, kao i vlasniku nezakonito izgrađenog objekta. Ovim prosleđenjem, građevinski inspektor zakonsku obavezu ispunjava u smislu utvrđivanja objekta koji je predmet ozakonjenja. Međutim, građevinski inspektor, ovom upravnom radnjom ne završava postupak inspekcijuskog nadzora, što znači da je u obavezi da nastavi postupak i to primenom Zakona o opštem upravnom postupku. Posle donetog predmetnog rešenja, donosi upravni akt - zaključak o dozvoli izvršenja. On podrazumeva izvršenje naloga, konkretno uklanjanje predmetnog objekta. Ali, činjenica da je pokrenut postupak ozakonjenja iz člana 7. stav 8. Zakona, kojim je propisano da se rešenje o rušenju neće izvršavati do pravnosnažnog okončanja postupka ozakonjenja, osnov su za donošenje zaključka o odlaganju administrativnog izvršenja (zaključka o dozvoli izvršenja) do pravnosnažnog okončanja postupka ozakonjenja.²⁹

U dosadašnjoj praksi, u slučajevima kada je podnet zahtev za legalizaciju objekta, a za isti se vodi postupak inspekcijuskog nadzora i preduzete su upravne mere u vidu naloga, rešenja za uklanjanje - rušenje, prethodni, ranije važeći zakoni o izgradnji objekata su imali odredbu koja je davala osnov za prekid postupka inspekcijuskog nadzora, što su građevinski inspektori i primenjivali. Donosili su zaključke o prekidu postupka inspekcijuskog nadzora, do donošenja pravnosnažne odluke nadležnog organa za legalizaciju, koja se tumači kao prethodno pitanje. Međutim, činjenica da je pokrenut postupak ozakonjenja, nakon već donetog rešenja o rušenju, nikako nije osnov za prekid postupka do pravnosnažnog okončanja postupka ozakonjenja, zato što se zaključak o prekidu postupka može doneti samo pre nego što je doneto rešenje.³⁰ Ovo je razlog zašto ne postoji osnov za donošenje upravne mere prekida postupka inspekcijuskog nadzora u ovoj fazi postupka.

Ukoliko je za objekat koji ispunjava uslove da bude predmet ozakonjenja već doneto rešenje o rušenju u ranije sprovedenom postupku inspekcijuskog nadzora, građevinski inspektor organu nadležnom za izdavanje rešenja o ozakonjenju dostavlja i ova rešenja. Saglasno odredbama Zakona o planiranju i izgradnji u svakom rešenju građevinskog inspektora od 2006. godine pa nadalje, u dispozitivu je označena napomena da se rešenje o rušenju odnosi na delove objekta koji nisu opisani u rešenju, a nastali su nakon sastavljanja zabeležbe i čine jednu građevinsku celinu. Ovo je razlog da građevinski inspektor uz rešenje koje je već doneo u ranije sprovedenom postupku, organu nadležnom za izdavanje rešenja o ozakonjenju, za objekte koji ispunjavaju uslov da budu predmet postupka ozakonjenja, dostavi i kontrolni zapisnik sa podacima o objektu u vreme vrše-

²⁸ ZOOZ, čl. 7/6

²⁹ ZUP, čl. 271.

³⁰ ZUP, čl. 134.

nja popisa, za slučaj da su na njemu od trenutka donošenja rešenja do momenta vršenja popisa, izvedeni neki građevinski radovi.

Na osnovu opisanog, složenog postupka, konstatuje se da su građevinski inspektori imali obavezu da u relativno kratkom roku, pored redovnog posla u vršenju inspekcijskog nadzora, preduzimaju niz upravnih radnji i izdaju veliki broj upravnih akata, sprovodeći fazu postupka ozakonjenja objekata.

5. Komentar sa predlozima mera

Imajući u vidu da Zakon ne predviđa sankciju za prekoračeni propisani rok popisa, u cilju kvalitetnog, odnosno tačnog popisa, resorno ministarstvo je produžilo rok ovog postupka u više navrata. Može se konstatovati da je sasvim opravdan stav zakonodavca da nije sankcionisao prekoračenje propisanog roka za popis, jer prisutan višedecenijski problem bespravno izgrađenih objekata se ne može rešiti u tako kratakom periodu. Zato je njegovim produženjem ostavljena mogućnost opštinama i gradovima da na adekvatan i kvalitetan način u saradnji sa predstavnicima resornog ministarstva okončaju popis i nakon kraja marta 2017. godine. Neophodno je ponoviti da je pravilno sproveden postupak popisa, cilj konačnog evidentiranja i rešavanja pitanja bespravno izgrađenih objekata na teritoriji Republike Srbije.

Ali, prisutna problematika koja je pomenuta u smislu nemogućnosti potpune primene navedenih propisa u postupku popisa nezakonito izgrađenih objekata, generalno se odnosi na postojeće stanje zakonodavstva u Republici Srbiji. Ogleda se u činjenici da je trenutna situacije u zakonodavnom procesu u našoj državi takva, da sadrži izvesne praznine. Naime, ovaj proces je horizontalan, a ne vertikalni i nije zadovoljavajući, jer kao polaznu tačku podrazumeva isključivo, usvajanje zakona. Na taj način čitav proces je u nadležnosti resornog ministarstva, koji se samo može rešiti putem podzakonskih akata, ili izmenama i dopunama zakona. Umesto toga, trebalo bi prilikom pisanja, obrade nacrt propisa, da se utvrde elementi koji podrazumevaju koji organ je za koju oblast zadužen, kojim sredstvima će se i kada realizovati.³¹ S tim u vezi, za svaku buduću izradu propisa trebalo bi uzeti u obzir dostupne mogućnosti primene tog propisa i u odnosu na to utvrditi odgovarajuće mehanizme za njihovu buduću primenu i sprovođenje.³² Sama izrada, pisanje nacrt zakona podrazumeva uključivanje svih državnih organa, koji će primenjivati buduću zakon, kao i uključivanje zainteresovanih strana. Konsultacija i diskusija koja bi bila između službenih lica koji su na izradi nacrt i navedenih lica i to u ranoj fazi izrade, bi pomogla u određivanju cilja koji bi trebalo da postigne buduću propis. Kao veoma važni elementi u izradi nacrt

³¹ Živković Tatjana, (2013): „Kazneno pravni aspekti inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji“, *doktorska diseertacija*, 199

³² *Ibid*, 201

zakona predstavljaju utvrđeni mehanizmi za primenu i sprovođenje zakona i nezavisni dokument koji bi trebalo da prikaže budžetske implikacije i potrebe koje se odnose na neophodne ljudske i administrativne resurse,³³ što nije primenjeno prilikom izrade Zakona o ozakonjenju objekata.³⁴

U prilog tome, navodi se činjenica da su institucionalni kapaciteti u ovoj oblasti naročito na lokalnom nivou nedovoljni, te je neophodno poboljšati njihovu strukturu. Neki od načina tog poboljšanja su da se smanje česte institucionalne promene, da se poboljšaju i personalni i finansijski kapaciteti radi obezbeđenja operativnog i efikasnog rada, da se uspostavi bolja primena mehanizma za institucionalno povezivanje između državnih organa na sva tri nivoa vlasti.³⁵ U vezi sa ovom konstatacijom, na lokalnom nivou trebalo bi osposobiti postojeći broj zaposlenih građevinskih inspektora, kao i mogućnost nabavke neophodne tehničke opreme (vozila, GPRS, mernih instrumenta i sl., što nije bio slučaj za većinu opštinskih i gradskih uprava), za potpuno izvršavanje svojih zakonskih obaveza i osiguranja efikasnog sprovođenja.

Odnos između državnih organa (republički, pokrajinski i lokalni) bi trebalo dalje razvijati kroz prisustvo predstavnika organa na sva tri nivoa, na svakoj radnoj grupi formiranoj u skladu sa sektorskim strategijama, gde bi se o pokrajinskim i lokalnim pitanjima diskutovalo i na taj način promovisala, dosadašnja slaba, gotovo nepostojeća saradnja, između pokrajinskog i lokalnog sa centralnim nivoom uprave.³⁶ Takođe, kao organ uprave građevinska inspekcija bi trebalo da bude značajno pojačana, a naročito na lokalnom nivou. Prema navedenim izveštajima lokalnih samouprava, prilikom sprovođenja postupka popisa, evidentno je nedostajao broj građevinskih inspektora, naročito u većim gradovima u Republici Srbiji. Znači, ne postoji sumnja da bi pojačanje koje se odnosi na povećan broj inspektora u opštinskim i gradskim upravama poboljšalo sprovođenje propisa iz oblasti građevinarstva, a bile bi ispoštovale i postojeće obaveze iz pozitivnih propisa. Posebno treba naglasiti da je neophodno jačanje kapaciteta za nadzor nad poštovanjem propisa. Organizacija inspekcijских službi bi u tom kontekstu trebalo da bude prilagođena zahtevima jačanja, kako administrativnih inspekcijских kapaciteta, tako i pratećih službi u funkciji inspekcijских poslova, a u cilju prilagođavanja evropskim standardima.³⁷

³³ Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine, *Službeni glasnik RS*, 55/05, 71/05, ispr. 101/07, 65/08 9 16/11, 135

³⁴ Više: „Dokumenti-Izveštaji (Sektor za inspekcijски nadzor)“, www.mgsi.gov.rs

³⁵ Mišćević Tanja, (2008): „Madridski kriterijum: administrativni kapaciteti kao uslov članstva u Evropskoj uniji, izazovi evropskih integracija“, *Službeni glasnik RS*, 1/2008, 99.

³⁶ Milivojević Ivana i ostali, (2010): „Procena potreba za razvojem kapaciteta lokalnih samouprava i primeri dobre prakse u njihovom razvoju“, *Stalna konferencija gradova i opština*, 5

³⁷ Živković Tatjana, (2011): „Pojam inspekcijского nadzora u oblasti zaštite životne sredine“, *Pravni zapisi*, 1/2011, 296

Zakonodavac je prilikom izrade ovog propisa, kako je rečeno, raspolagao podatkom da za 1,5 milion objekata ne postoje podaci o građevinskoj i upotrebnjoj dozvoli, što podrazumeva da su bespravni objekti. Na osnovu izvršenog popisa prema važećem Zakonu, zaključno sa martom 2017. godine, popisano je 1.443.516 nezakonito izgrađenih objekata, a prema izveštaju resornog ministarstva, postoje indicije da je njihov broj oko 2,2 miliona.³⁸ Iako Zakon ne propisuje da građani sami podnose zahtev za ozakonjenje, ipak daje mogućnost da vlasnici nezakonito izgrađenih objekata mogu obavestiti građevinsku inspekciju da imaju ovu vrstu objekta. Kako su rokovi za njihov popis i evidenciju formalno istekli, ne postoji smetnja za one vlasnike koji do sada nisu obavestili građevinsku inspekciju, da to učine. Na ovaj način, po podnetim obaveštenjima, nadležna građevinska inspekcija će postupiti u skladu sa Zakonom, prema gore opisanom postupku, što će svakako doprineti poboljšanju i kompletiranju sprovođenja ove faze postupka ozakonjenja.

6. Zaključak

Moglo bi se zaključiti, da je kvalitetan i tačan popis nezakonito izgrađenih objekata na teritoriji Republike Srbije, prema Zakonu o ozakonjenju objekata, imperativ za rešavanje prisutne problematike, koji je u isto vreme i uslov za suzbijanje pojave bespravne gradnje u budućnosti. Zato je zakonodavac, imajući u vidu nadležnost građevinske inspekcije i obavezao istu, da izvrši na gore opisan način ovaj zadatak. Dakle, postupak popisa je formalno završen, iako je nastavak saradnje predstavnika resornog ministarstva sa predstavnicima Upravnih okruga radi okončanja ove faze još uvek u toku. U narednom periodu se očekuje javno objavljivanje podataka sprovedenog popisa nezakonito izgrađenih objekata i to posebno za svaku opštinu. Na ovaj način će se nastaviti sprovođenje Zakona i u isto vreme evidentirati sve lokalne jedinice koje ne postupaju u skladu sa Zakonom.

Uloga i značaj građevinske inspekcije u postupku ozakonjenja je nesporna. I pored prisutnih okolnosti koji se odnose na zakonodavno-institucionalni aspekt, može se konstatovati da su građevinski inspektori postupajući na osnovu zakonskih ovlašćenja, završili fazu popisa i evidentiranja nezakonito izgrađenih objekata i pored svojih redovnih poslova. Sprovođenjem ovog postupka daju mogućnost da nezakonito izgrađeni objekti, koji do sada nisu bili predmet legalizacije, uđu u redovne tokove i proceduru ozakonjenja.

U radu se suzbijanje bespravne gradnje posle stupanja na snagu važećeg Zakona pominje samo uzgred, što ne znači da nije predmet inspeksijske kontrole. Međutim, zbog različitosti vršenja i sprovođenja postupka inspeksijskog nadzora, kada je predmet kontrole objekat koji je izgrađen bez građevinske

³⁸ Više: „Obaveštenja“, www.mgsi.gov.rs, 27.03.2017.

dozvole i ne može se svrstati u objekat koji je predmet ozakonjenja (izgrađen je posle novembra 2015. godine), pitanje - da li je građevinska inspekcija dosadašnjim vođenjem postupka popisa sprečila nastavak pojave bespravne gradnje u Republici Srbiji, je materija koja zahteva da bude predmet posebne teme.

Literatura

- Krivični zakonik, *Službeni glasnik RS*, 85/2005, 88/2005-ispr., 107/2005-ispr., 72/2009, 121/2012, 104/2013, 108/201
- Milivojević I. i ostali (2010): „Procena potreba za razvojem kapaciteta lokalnih samouprava i primeri dobre prakse u njihovom razvoju“, Stalna konferencija gradova i opština, 5
- Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine, *Službeni glasnik RS*, 55/05, 71/05, ispr. 101/07, 65/08 9 16/11, 135
- Mišćević T. (2008): „Madridski kriterijum: administrativni kapaciteti kao uslov članstva u Evropskoj uniji, izazovi evropskih integracija“, *Službeni glasnik RS* 1/2008
- Živković T. (2011): „Pojam inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine“ Pravni zapisi, broj 1/2011, 296
- Živković T. (2013): „Kazneno pravni aspekti inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine u Republici Srbiji“, doktorska disertacija, Pravni fakultet univerziteta Union u Beogradu, 199-201
- Zakon o posebnim uslovima za izdavanje građevinske, odnosno upotrebne dozvole za određene objekte, *Službeni glasnik RS*, 16/1997
- Zakon o planiranju i izgradnji, *Službeni glasnik RS*, 47/2003, 34/2006, 72/2009, 81/2009-ispr., 24/2011
- Zakon o planiranju i izgradnji, *Službeni glasnik RS*, 72/2009, 81/2009-ispr., 64/2010-odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013- odluka US, 50/2913- odluka US, 9 /2013 – odlukaUS, 132/2014 i 145/2014
- Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole, *Službeni glasnik RS*, 25/2013, 145/2014
- Zakon o legalizaciji objekata, *Službeni glasnik RS*, 95/2013
- Zakon o ozakonjenju objekata, *Službeni glasnik RS*, 96/2015
- Osnovna uredba o građenju, *Službeni list FNRJ*, 46/1948
- Pravilnik o izradi i održavanju katastra nepokretnosti, *Službeni glasnik RS*, 46/99
- Pravilnik o sadržini obrasca – pojedinačnog popisnog lista za evidentiranje nezakonito izgrađenih objekata, *Službeni glasnik RS*, b102/2015
- Zakon o uslovima za izgradnju stambenih zgrada na selu, *Službeni glasnik NRS*, 7/1961
- Zakon o izgradnji investicionih objekata, *Službeni glasnik SRS*, 25/1973

- Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni list SRJ*, 33/97, 31/2001, *Službeni glasnik RS*, 30/2010
- Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS*, 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014
- Zakon o inspekcijskom nadzoru, *Službeni glasnik RS*, 36/2015
- <http://www.rgz.gov.rs>, Informator o radu republičkog geodetskog zavoda (07.04.2014.)
- <http://www.mgsi.gov.rs>, Obaveštenja (05.12.2016. 27.03.2017), Dokumenti-izveštaji Sekratora za inspekcijski nadzor, Mišljenje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, br: 011-00-0063/16-07 od 21.10.2016.

Expert article

Received 08.07.2017.

Approved 16.10.2017.

THE ROLE OF CIVIL ENGINEERING INSPECTION IN THE PROCEDURE OF LEGITIMATION ON OBJECTS ILLEGALLY BUILT THROUGH THE APPLICATION OF THE LAW ON LEGITIMATION

The problem of unlicensed construction in the Republic of Serbia has been existing for the past few decades, but the exact number of illegally built objects is yet to be determined. By implementing the law on legitimation the duty of the local self-government has been determined, meaning the civil engineer inspection, to do the listing and recording of this type of objects as one of the first things in the procedure of legitimation. The study explains the process of listing and recording of illegally built objects, determined by law, especially focusing on the analysis of the role of the civil engineering inspection during and after the listing, regarding the obligations of administrative actions and measures. In the study that follows the author analyzed the causes of the prolonged term for listing, determined by law, with a comment and a proposition of measures, the goal being to improve the entire legitimation process, as well as the final conclusion.

Keywords: objects illegally built, listing and recording, local self-government, civil engineering inspection, legitimation, Republic of Serbia