



NALED

Savez za imovinu i investicije
Property and Investment Alliance

Koncept masovnog ozakonjenja

Siže koncepta masovnog ozakonjenja u brzom i automatizovanom postupku

Upis svojinskih prava na nepokretnostima je **javni interes, pa će se svojina upisati u katastar nepokretnosti na svim objektima na ime faktičkog vlasnika**, bez obzira na kvalitet gradnje i usklađenost tih objekata sa planskim dokumentima, **uz zabeležbu o potencijalnim rizicima** za vlasnike i potencijalne sticaoce prava na tim objektima, koji će se moći otkloniti u narednom periodu. Na ovaj način se proces ozakonjenje deli na dve osnovne faze:

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

Smatra se neprihvatljivim da bilo koje motorno vozilo postoji bez evidencije o vlasniku. Isto važi za kućne ljubimce. Utoliko je više neprihvatljivo da građevinski objekat postoji bez upisanog podatka o vlasniku.

U svim slučajevima kada utvrđivanje vlasnika objekta nije moguće na osnovu raspoložive dokumentacije, u prvoj fazi će se utvrđivati **verovatni, odnosno pretpostavljeni imalac prava (jači u pravu). Zabeležba da je upis izvršen na verovatnog, odnosno pretpostavljenog imao prava** će se automatski brisati ako treće, zainteresovano lice u roku od dve godine od ovog upisa ne pokrene spor o svojini protiv upisanog lica (lica na čije ime je ozakonjen objekat, ali i njegovog pravnog sledbenika).

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

- 1) **Mogućnost da uživa sva svojinska prava u skladu sa zakonom, uključujući i pravo da nepokretnost otuđi ili je stavi pod hipoteku**, sa svim rizicima naznačenim u zabeležbama.
– Naravno, korišćenje ovako opisanih objekata za javne namene bi bilo uslovljeno prethodnom potvrdom da objekat ispunjava minimalne tehničke uslove za tu namenu.

Moguće je razmotriti da se omogući raspolaganje nelegalno izgrađenim objektima, da bi se obezbedila njihova ekonomski najracionalnija upotreba. Zabrana raspolaganja nije dovela do sprečavanja nelegalne gradnje i za nju dajemo poseban paket preporuka. Kupac ozakonjenog objekta stiče samo ona prava koja je imao prodavac – dakle potpisuje da je svestan svih pravnih i drugih manjkavosti objekta i mogućih posledica, koje će biti posebno navedene u odgovarajućim zabeležbama.

- 2) **Mogućnost priključenja objekta na infrastrukturu**, ako je dostupna i ako objekti ispunjavaju tehničke uslove za priključenje.

Nepriključivanje na infrastrukturne mreže objekata koji se koriste bez upotrebne dozvole je neracionalno sa stanovišta javnog interesa. Na primer, ta praksa sprečava ili odlaže priključenje na gasnu mrežu ili daljinsko grejanje, ostavljajući grejanje putem individualnih ložišta, na fosilna goriva, kao jedinu mogućnost, sa pogubnim efektima na javno zdravlje i stanje životne sredine.

Postupak ozakonjenja po važećem Zakonu

Stranci se mora omogućiti da se započeti postupci ozakonjenja sprovedu po sada važećem Zakonu i nužno je propisati **rok od maksimalno dve godine** za njihovo okončanje, bez mogućnosti naknadnog produženja roka. Nadležni organ bi do tog roka morao da:

- donese **rešenje o ozakonjenju**; ili
- **da obustavi postupak**, ako u predmetu ne postoji vlasnička i tehnička dokumentacija koja je po tom Zakonu nužna da odluči o ozakonjenju, uz pravnu pouku da stranka može svoje pravo na ozakonjenje ostvariti po Novim zakonu.

Napominjemo da su brojni postupci ozakonjenja dovedeni skoro do kraja, pa strankama treba ostaviti mogućnost da se ti postupci okončaju po pravilima starog zakona.

Postupak ozakonjenja po novom modelu ozakonjenja

Postupak ozakonjenja po modelu ozakonjenja koji predlažemo bi sprovodili:

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

Postupak bi se sprovodio ako je:

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

U slučaju poklapanja podnosioca zahteva i vlasnika zemljišta na kome se izgradio nelegalni objekat, razmotriti mogućnost da se ne utvrđuje „verovatni vlasnik“, već da se u tom slučaju podnosilac zahteva upiše u katastar kao pretpostavljeni vlasnik automatski, bez potrebe da Komisija ili javni beležnik donose o tome poseban akt.

Komisije predlažemo po analogiji sa komisijama za komasaciju, čije odluke, koje u slučaju nepostojanja potpune dokumentacije donose na osnovu faktičkog stanja, su osnov za upis prava svojine u katastar nepokretnosti. Imajući u vidu da se rekonstrukcija nedostajuće dokumentacije vrši u vanparničnom postupku, kao alternativu smo predložili javne beležnike.

Alternativna opcija je da se komisije formiraju pri dosadašnjem organu koji je vršio ozakonjenje.

I Prva faza postupka - Fazu upisa u katastar objekta i njegovog faktičkog vlasnika

Osnovna karakteristika novopredloženog koncepta ozakonjenja je **utvrđivanje verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava**, rešenjem u vanparničnom postupku, koji bi po službenoj dužnosti sprovodile posebno formirane komisije, za područje sudova/opština i javni beležnici, koji bi predmete preuzimali isključivo na zahtev stranke.

Zbog nemogućnosti prevazilaženja problema nepotpune dokumentacije, upis velikog broja nepokretnosti u katastar u skladu sa zahtevima pozitivnih propisa nikada neće biti moguć. Zato je potrebno uvesti proces utvrđivanja verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaoca prava na osnovu postojeće dokumentacije, kao prethodnog koraka ka upisu prava u katastar nepokretnosti.

Imajući u vidu da se tokom ove faze ne utvrđuje nesporni vlasnik, niti tehnička svojstva objekta, rešenjem bi se u katastar upisao objekat **sa zabeležbama**:

- **da je vlasnik verovatan**, tj. pretpostavljen;
- **o potencijalnim manama vezanim za objekat** (zabeležbe: svojina na zemljištu nije dokazana; taksa za ozakonjenje nije naplaćena; ozakonjen bez dokaza da je izgrađen u skladu sa tehničkim propisima; ozakonjen bez dokaza da je izgrađen na zemljištu povoljnom za gradnju; ozakonjen bez dokaza da nije u suprotnosti sa planskim dokumentima i javnim interesom).

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

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

- ✓ **prekinuti** samo ako je **objekat izgrađen na tuđem zemljištu**, bez saglasnosti vlasnika zemljišta i ako taj vlasnik zemljišta dostavi dokaz da se protivio toj gradnji (tužba podneta sudu, prijava podneta inspekciji ili preporučena pošiljka) - postupak bi se prekinuo, a stranka slabija u pravu bi se uputila na parnicu;
- ✓ **obustaviti** ako se zemljište na kome je objekat izgrađen nalazi na **Listi katastarskih opština, odnosno parcela koje su u režimu zaštite**, a koja bi se formirala od strane IJO koji tu zaštitu sprovode i donosilaca planske dokumentacije, ministarstvo nadležno za

urbanizam ili Agencija za prostorno planiranje i urbanizam - reč je o objektima izgrađenim u:

- prvom i drugom stepenu zaštite prirodnog dobra (osim vikendica i drugih porodičnih objekata za odmor u drugom stepenu zaštite prirodnog dobra),
- zoni zaštite kulturnog dobra od izuzetnog značaja i dobara upisanih u Listu svetske kulturne baštine,
- zonama sanitarne zaštite izvorišta, vodosnabdevanja, vojnom kompleksu...

Preduslovi za sprovođenje ove faze su:

Formiranje JENGO (Jedinstvene evidencije nelegalno građenih objekata), uz digitalizaciju i unošenje dokumentacije potrebne za odlučivanje od strane nadležnih organa i dopunu nedostajeće dokumentacije;

Formiranje Liste zemljišta u režimu zaštite (katastarskih opština, odnosno parcela na kojima ozakonjenje nije dozvoljeno);

Formiranje komisija za ozakonjenje.

II Druga faza postupka - Brisanje zabeležbi

Zabeležbe bi se brisale:

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

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

Uz inicijativu za brisanje zabeležbi iz tačke 2) stranka bi dostavljala **izjavu odgovornog projektanta ili odgovornog izvođača radova** da objekat ispunjava osnovne zahteve u pogledu nosivosti i stabilnosti, kao i da je zemljište na kojem je izgrađen povoljno za gradnju, odnosno **dokaz o plaćenju taksi/naknadi**.

Gradnja na tuđem zemljištu

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

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

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

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

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

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

Naknada-taksa za ozakonjenje

Predlažemo da se Novim zakonom propiše **pravična naknada-taksa za ozakonjenje**, u visini doprinosa koji bi se platio za uređivanje građevinskog zemljišta za konkretan objekat, a ako ima više posebnih delova, onda za svaki deo srazmerno površini u tom objektu. Ta naknada bi se mogla platiti u 200-300 mesečnih rata (sa kamatom ili bez kamate, a uvećano za 10%) i bila bi obezbeđena upisom hipoteke na objektu. Ako je građeno po građevinskoj dozvoli po kojoj je doprinos već plaćen ili delimično plaćen, obračunalo bi se umanjeње u skladu sa plaćenim

doprinosom. Ova obaveza bi se primenjivala na sve vlasnike objekata u odnosu na koje se postupak sprovodi po Novom zakonu, bez obzira da li su ga sami izgradili ili su ga stekli na drugi način.

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

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

Odredbama o iznosu doprinosa koji se utvrđuje u slučaju upisa objekta bez upotrebne dozvole obezbeđuje se pravičnost, tako da niko ne profitira od nelegalne gradnje; odredba o uvećanju od 10 procenata deluje kao kazna za nelegalnu gradnju, ali u isto vreme unapređuje pravičnost, jer lica koja su gradila uz građevinsku dozvolu nisu imala mogućnost da plaćanje doprinosa rasporede na 25 godina (već samo na 3 godine); mogućnost plaćanja na rok od 25 godina obezbeđuje da iznos ove obaveze ne bude neprimereno opterećenje obveznicima.

Stečena prava

Kako bi se **izbegao prigovor da novo zakonsko rešenje ugrožava stečena prava** trebalo bi propisati da: „Ako komisija ili javni beležnik utvrde da je u preuzetom predmetu postojala sva vlasnička i tehnička dokumentacija za upis objekat i vlasnika bez zabeležbi-rezervi, doneće rešenje o upisu objekta i prava vlasništva u katastar **bez zabeležbi**, a stranka će **taksu za ozakonjenje** platiti u skladu sa starim Zakonom.“

Novim zakonom se ne mogu umanjiti stečena prava brojnih nosioca prava na ozakonjenje, uključujući pravo da se u započetim postupcima objekat ozakoni bez zabeležbi i pravo na nisku taksu.

Digitalizacija postupka, kao uslov za transparentno i efikasno ozakonjenje

Digitalizacijom postupka i formiranjem JENGO (Jedinstvena evidencija nelegalno građenih objekata), kao centralizovane i javno dostupne evidencije svih postupakja ozakonjenja, bi se obezbedila:

- ✓ **transparentnost postupaka**, pa samim tim i pravna sigurnost stranaka u postupku i trećih lica čija prava ozakonjenjem mogu biti ugrožena;
- ✓ **efikasnost sprovođenja postupaka ozakonjenja**, jer bi se omogućila jednostavna dopuna nedostajeće ili izgubljene dokumentacije;

- ✓ **efikasan nadzor** nad sprovođenjem ozakonjenja, pa samim tim i ujednačenost prakse i sprečavanja zloupotreba.

Svi vlasnici objekata bez upotrebne dozvole treba da imaju mogućnost da nedostajuću ili zaturenu dokumentaciju dostave u JENGO kroz specijalizovani **portal za e-Legalizaciju**, posredstvom **profesionalnih korisnika** (opunomoćeni advokati, izvršitelji, geodetske organizacije, profesionalni upravnici zgrada i druga lica osposobljena za efikasnu dopunu predmeta).

Vođenje JENGO – JENGO bi mogao bit vođen od strane ministarstva nadležnog za građevinu, Agencije za prostorno planiranje, RGZ-a, APR-a ili druge republičke instance koja ima iskustva u brzom uspostavljanju elektronskih evidencija i digitalizovanih procedura. **Ključno je da se JENGO uspostavi u što kraćem roku** i da se omogući efikasan pristup portalu za e-Legalizaciju većem broju organa koji će sprovoditi postupke ozakonjenja i profesionalnih korisnika koji će unosti digitalizovanu nedostajuću dokumentaciju u predmete.

Kako protiv nelegalne gradnje

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

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

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

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

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

Ovako bi obaveza identifikacije i procesuiranja nelegalne gradnje ostala na nivou lokalne samouprave, s tim što bi nadležnost za postupanje republički organi preuzeli na zahtev zainteresovanih lica ili na sopstvenu inicijativu, u slučaju probijanja rokova za postupanje po prijavi ili obezbeđenju uklanjanja objekta. Troškove republičkih organa koji nastanu postupanjem po ovim preuzetim nadležnostima se mogu nadoknaditi od lica odgovornih za nelegalnu gradnju, a moguće je predvideti i odgovarajuć umanjeње transfera jedinica lokalne samouprave po tom osnovu. Na republičkom nivou se može formirati posebna organizaciona celina za suzbijanje nelegalne gradnje i uklanjanje objekata u preuzetim predmetima, naročito u slučaju gradnje u zaštićenim područjima značajnim za gradnju objekata od državnog značaja.

Nadležni lokalni i republički organi će se u otkrivanju nelegalne gradnje oslanjati na savremene tehnologije snimanja, informacije prikupljene od građana i sl, da bi se nelegalna gradnja detektovala u što ranijoj fazi i da bi se preduzele urgentne i odlučne mere, kao što je hitno zatvaranje gradilišta, uklanjanje objekata i pokretanje postupaka protiv investitora, izvođača radova i, kada za to postoji osnov, protiv projektanata.

Pokrenuće se postupci rušenja nelegalno izgrađenih objekata, prioritizujući one čije postojanje ugrožava bezbednost drugih objekata, narušava životnu sredinu ili onemogućava realizaciju projekata od javnog interesa.

Na kraju, ovaj sistem omogućava svakom građaninu da putem digitalne platforme ukaže na nelegalnu gradnju, kao i da prati postupanje nadležnih organa po toj prijavi.
