

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
В Л А Д А  
05 Број: 011-6265/2013-2  
1. август 2013. године  
Београд

01. 08. 2013  
03 357-3064 / 13

**НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ**

**БЕОГРАД**

Влада, на основу члана 123. тачка 4. Устава Републике Србије и члана 150. став 1. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 - пречишћен текст), подноси Народној скупштини Предлог закона о легализацији објеката, с предлогом да се, сагласно члану 167. Пословника Народне скупштине, донесе по хитном поступку.

За представника Владе у Народној скупштини одређен је мр Велимир Илић, министар грађевинарства и урбанизма, а за повереника Александра Дамјановић, помоћник министра грађевинарства и урбанизма.

**ПРЕДСЕДНИК**

Ивица Дачић

4100113.004/48

ЛОГ ЗАКОНА  
О ЛЕГАЛИЗАЦИЈИ ОБЈЕКТАТА

I. УВОДНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 1.

Овим законом уређују се услови, поступак и начин легализације објеката, односно делова објекта изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу, услови за издавање употребне дозволе, као и друга питања од значаја за легализацију објеката.

Члан 2.

Овај закон се не примењује на објекте који су изграђени без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу у складу са прописима којима у време изградње није била прописана обавеза прибављања грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу.

Члан 3.

За објекте изграђене, односно реконструисане или дограђене без грађевинске дозволе не може се накнадно издати грађевинска дозвола ако је објекат:

1) изграђен, односно реконструисан на земљишту неповољном за грађење (клизишта, мочварно тло и сл.);

2) изграђен, односно реконструисан од материјала који не обезбеђује трајност и сигурност објекта;

3) изграђен на површинама јавне намене, односно на земљишту планираном за уређење или изградњу објеката јавне намене за које се, у складу са одредбама посебног закона, утврђује јавни интерес;

4) изграђен у првом степену заштите природног добра, односно у зони заштите културног добра од изузетног значаја и зони заштите културних добара уписаних у Листу светске културне баштине, односно радови на самом културном добру од изузетног значаја или добру уписаном у Листу светске културне баштине, изграђен у заштитним зонама око војних комплекса и објеката инфраструктуре посебне намене, односно изграђен, реконструисан или дограђен супротно прописима о одбрани којима су прописане посебне обавезе за изградњу објеката, као и других објеката изграђених у заштитним зонама у складу са одредбама посебних закона;

5) изграђен, односно реконструисан, у погледу намене и спратности објекта, као и удаљења од суседних објеката, противно условима прописаним планским документом или одредбама Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу („Службени гласник РС”, број 50/11).

Изузетно од одредбе става 1. тач. 5) овог члана надлежни орган ће накнадно издати грађевинску и употребну дозволу, ако подносилац захтева за легализацију приложи оверену сагласност власника суседног објекта.

Изузетно од одредбе става 1. тач. 3) и 4) овог члана надлежни орган ће накнадно издати грађевинску и употребну дозволу, ако подносилац захтева за легализацију приложи сагласност управљача јавног добра да је предметни објекат у функцији јавне намене, односно сагласност организације надлежне за заштиту природних, односно културних добара.

## II. УСЛОВИ, НАЧИН И ПОСТУПАК ЛЕГАЛИЗАЦИЈЕ ОБЈЕКТА

### Члан 4.

Легализација, у смислу овог закона, јесте накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно део објекта који је изграђен, односно реконструисан или дограђен без грађевинске дозволе, односно који се користи без употребне дозволе.

### Члан 5.

Грађевинска, односно употребна дозвола издаће се, у складу са овим законом, за објекте изграђене, односно реконструисане или дограђене без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до 11. септембра 2009. године и за које је поднет захтев за накнадно издавање грађевинске, односно употребне дозволе до 11. марта 2010. године.

Грађевинска, односно употребна дозвола из става 1. овог члана може се издати и за објекте изграђене на основу грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта на којима је приликом извођења радова одступљено од издате грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта.

### Члан 6.

Кад орган надлежан за издавање грађевинске дозволе утврди да објекат који се користи, односно објекат чија је изградња завршена без грађевинске дозволе, односно без одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта испуњава прописане услове за грађење и коришћење, грађевинску и употребну дозволу може издати једним решењем.

### Члан 7.

Грађевинска и употребна дозвола за стамбени објекат који се састоји од више посебних делова, стамбено пословни објекат или пословни објекат, преко 300m<sup>2</sup> бруто развијене грађевинске површине и који испуњава прописане услове за грађење и коришћење, издаће се једним решењем.

Решење из става 1. овог члана садржи спецификацију посебних делова објекта.

Накнада за уређивање грађевинског земљишта за објекат из става 1. овог члана плаћа се сукцесивно, кроз плаћање накнаде за уређивање грађевинског земљишта за посебне физичке делове објекта.

#### Члан 8.

За објекат изграђен на основу грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до 11. септембра 2009. године, који се користи без употребне дозволе, а према налазу комисије коју образује орган надлежан за издавање грађевинске дозволе, испуњава прописане услове за коришћење, орган надлежан за накнадно издавање грађевинске дозволе издаће употребну дозволу у року од осам дана од дана пријема извештаја комисије о испуњености услова за коришћење објекта.

Налаз из става 1. овог члана доставља се у року од 30 дана од дана образовања комисије надлежној грађевинској инспекцији.

Уз захтев за издавање употребне дозволе прилаже се грађевинска дозвола, односно одобрење за изградњу.

#### Члан 9.

Грађевински инспектор ће наложити забрану коришћења објекта за који се утврди да не испуњава прописане услове за коришћење.

Решење о забрани коришћења објекта из става 1. овог члана, грађевински инспектор ће донети у року од осам дана од дана достављања налаза комисије из члана 8. став 1. овог закона.

#### Члан 10.

Грађевинску дозволу за легализацију објеката изграђених без грађевинске дозволе, односно употребну дозволу за објекте који се користе без употребне дозволе издаје министарство надлежно за послове грађевинарства, односно аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: надлежни орган).

Органи из става 1. овог члана надлежни су за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за легализацију оних објеката за чију изградњу су према закону којим се уређује изградња објеката овлашћени да издају грађевинску дозволу.

#### Члан 11.

Ако одредбама овог закона није другачије прописано, на решавање по жалби на решење које се доноси на основу овог закона, сходно ће се примењивати одредбе закона којим се уређује изградња објеката.

#### Члан 12.

Легализација објекта у смислу овог закона врши се по захтеву који садржи:

- 1) геодетски снимак;
- 2) пројекат изведеног објекта у три примерка;
- 3) доказ о праву коришћења, својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно доказ о праву својине на објекту;
- 4) доказ о уређивању односа у погледу плаћања накнаде за уређивање грађевинског земљишта;
- 5) доказ о уплати административне таксе.

#### Члан 13.

Пројекат изведеног објекта се израђује за потребе легализације објекта и накнадног прибављања грађевинске дозволе.

Пројекат изведеног објекта за потребе легализације садржи нарочито:

- 1) пројектни задатак потписан од стране подносиоца захтева;
- 2) ситуационо решење;
- 3) постојеће стање са висинским котама грађевинске парцеле, положајем суседних катастарских парцела и објеката и називима околних улица;
- 4) нивелационо решење са приказом спољних димензија објекта;
- 5) технички извештај;
- 6) потпис и оверу одговорног пројектанта;
- 7) сагласност подносиоца захтева на пројекат изведеног објекта;
- 8) основе и карактеристичне пресеке објекта;
- 9) изглед објекта са приказаним висинама венца и највише тачке кровне конструкције;
- 10) основу темеља и свих етажа у размери 1:50;
- 11) карактеристичне подужне и попречне пресеке кроз објекат у размери 1:50;
- 12) потребне изгледе објекта у размери 1:50;
- 13) спецификацију посебних физичких делова објекта (нумерација, намена, нето корисна површина сваког посебног дела објекта, назив етаже на којој се налази);

- 14) блок шему инсталацију са начином прикључења на спољну мрежу;
- 15) изјаву о степену изграђености и употребљивости објекта.

Степен изграђености објекта обухвата нарочито: изведене грубе грађевинске радове са формираним конструктивним склопом, односно податке да објекат поседује носеће елементе (темељ, зидове, армирано бетонске или челичне стубове са гредама, односно армирано бетонску таваницу).

#### Члан 14.

Посебна врста пројекта изведеног објекта за потребе легализације израђује се за: породичне стамбене објекте до 300m<sup>2</sup> бруто развијене грађевинске површине, стамбене објекте преко 300m<sup>2</sup> бруто развијене грађевинске површине, стамбено пословне објекте, пословне објекте, производне објекте и објекте нискоградње.

#### Члан 15.

Пројекат изведеног објекта за потребе легализације породичног стамбеног објекта до 300 m<sup>2</sup> бруто развијене грађевинске површине садржи нарочито:

- 1) пројектни задатак потписан од стране подносиоца захтева;
- 2) основе и карактеристичне пресеке објекта;
- 3) технички извештај;
- 4) потпис и оверу одговорног пројектанта;
- 5) сагласност подносиоца захтева на пројекат изведеног објекта.

#### Члан 16.

Пројекат изведеног објекта за потребе легализације за стамбене објекте преко 300m<sup>2</sup> бруто развијене грађевинске површине, стамбено пословне објекте и производне објекте садржи:

- 1) пројектни задатак потписан од стране подносиоца захтева;
- 2) ситуационо решење;
- 3) постојеће стање са висинским kotaма грађевинске парцеле, положајем суседних катастарских парцела и објеката и називима околних улица;
- 4) нивелационо решење са приказом спољних димензија објекта;
- 5) технички извештај;
- 6) потпис и оверу одговорног пројектанта;

- 7) сагласност подносиоца захтева на пројекат изведеног објекта;
- 8) основе и карактеристичне пресеке објекта;
- 9) изглед објекта са приказаним висинама венца и највише тачке кровне конструкције;
- 10) основу темеља и свих етажа у размери 1:50;
- 11) карактеристичне подужне и попречне пресеке кроз објекат у размери 1:50;
- 12) потребне изгледе објекта у размери 1:50;
- 13) спецификација посебних физичких делова објекта (нумерација, намена, нето корисна површина сваког посебног дела објекта, назив етажне на којој се налази);
- 14) блок шему инсталација са начином прикључења на спољну мрежу;
- 15) изјаву о степену изграђености и употребљивости објекта.

#### Члан 17.

Пројекат изведеног објекта за потребе легализације објеката комуналне инфраструктуре или подземног линијског инфраструктурног објекта, поред садржине прописане у члану 13. овог закона, садржи и друге податке који су карактеристични за ту врсту објеката (извод из катастра подземних инсталација, снимак трасе постојећег вода и др.).

#### Члан 18.

Пројекат изведеног објекта за потребе легализације објеката нискоградње, поред садржине прописане у члану 13. овог закона, садржи и друге податке који су карактеристични за ту врсту објеката (подужни профил, карактеристичне попречне профиле, остале приказе у зависности од врсте пројекта).

#### Члан 19.

Министар надлежан за послове грађевинарства ближе прописује: услове на основу којих се утврђују објекти из члана 3. овог закона; начин израде и садржину пројекта изведеног објекта прописан за поступак легализације, посебне врсте пројекта изведеног објекта; степен изграђености објекта; садржину и начин издавања грађевинске и употребне дозволе за објекте који су предмет легализације.

#### Члан 20.

Када је предмет легализације надзиђивање, претварање заједничких просторија зграде у стан или пословни простор или припајање заједничких просторија суседном стану, као доказ о решеним имовинско правним односима прилаже се уговор закључен у складу са одредбама закона којим се уређује одржавање стамбених зграда.

Ако је право својине на објекту, односно грађевинском земљишту уписано у складу са законом којим се уређују посебни услови за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, као доказ о решеним имовинско правним односима прилаже се оверена копија решења о упису права својине.

#### Члан 21.

Надлежни орган, по извршеној провери испуњености услова из чл. 3. и 5. овог закона, утврђује да ли је уз захтев поднета прописана документација, односно сви докази прописани овим законом.

Доказ о уређивању међусобних односа са органом, односно организацијом која уређује грађевинско земљиште доставља се када власник бесправно изграђеног објекта од надлежног органа добије обавештење о могућности легализације.

Ако уз захтев нису поднети сви докази прописани овим законом, надлежни орган је дужан да затражи да се документација допуни у року који не може бити дужи од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

#### Члан 22.

Ако у року од шест месеци од дана пријема обавештења из члана 21. овог закона, подносилац захтева не достави потребну документацију, надлежни орган ће закључком одбацити захтев.

Против закључка из става 1. овог члана може се поднети жалба у року од 15 дана од дана достављања.

Против закључка из става 1. овог члана који је донело министарство надлежно за послове грађевинарства или надлежни орган аутономне покрајине, није дозвољена жалба, али се у року од 30 дана од дана уредног уручења може тужбом покренути управни спор.

По правноснажно окончаном поступку, закључак из става 1. овог члана доставља се надлежној грађевинској инспекцији.

#### Члан 23.

Када надлежни орган утврди да је уз захтев поднета сва прописана документација и докази, приступа одлучивању о могућности легализације, у складу са овим законом.



Ако надлежни орган утврди да не постоји могућност легализације, решењем ће одбити захтев.

На решење из става 2. овог члана може се изјавити жалба у року од 15 дана од дана достављања, а ако је решење донело надлежно министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине, може се тужбом покренути управни спор.

По правноснажно окончаном поступку, решење из става 2. овог члана доставља се без одлагања надлежној грађевинској инспекцији.

#### Члан 24.

Ако надлежни орган утврди да постоји могућност легализације, обавештава подносиоца захтева да у року од 60 дана од дана достављања обавештења достави доказ о подношењу захтева за уређивање међусобних односа са органом, односно организацијом која уређује грађевинско земљиште.

По достављању доказа да су уређени међусобни односи са органом, односно организацијом која уређује грађевинско земљиште, надлежни орган у року од 15 дана издаје решење о грађевинској дозволи.

Ако надлежни орган утврди да бесправно изграђени објект испуњава прописане услове за грађење и коришћење, грађевинску и употребну дозволу може издати једним решењем.

Против решења из ст. 2. и 3. овог члана може се изјавити жалба у року од 15 дана, а ако је решење донело надлежно министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине, може се тужбом покренути управни спор.

Правноснажно решење из ст. 2. и 3. овог члана представља основ за упис права својине у јавној књизи о евиденцији непокретности и правима на њима.

#### Члан 25.

Ако подносилац захтева не достави доказ из члана 24. став 1. овог закона у прописаном року, надлежни орган ће закључком одбацити захтев.

Против закључка из става 1. овог члана може се изјавити жалба у року од 15 дана од достављања, а ако је закључак донело министарство надлежно за послове грађевинарства, односно надлежни орган аутономне покрајине, може се тужбом покренути управни спор.

По правноснажно окончаном поступку, закључак из става 1. овог члана доставља се без одлагања надлежној грађевинској инспекцији.

#### Члан 26.

Надлежни орган уручује два примерка решења из члана 24. овог закона подносиоцу захтева, а један примерак доставља надлежној грађевинској инспекцији.

Један примерак решења и документацију на основу које је издато решење задржава надлежни орган.

Надлежни орган води службену евиденцију о издатим решењима из члана 24. овог закона, а списак издатих решења се објављује и у електронском облику и доступан је и путем интернета.

### III. НАКНАДА ЗА УРЕЂИВАЊЕ ГРАЂЕВИНСКОГ ЗЕМЉИШТА

#### Члан 27.

Власник објекта изграђеног без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу плаћа накнаду за уређивање грађевинског земљишта.

Висина накнаде за уређивање грађевинског земљишта утврђује се на основу следећих критеријума: степена комуналне опремљености, годишњих програма за уређивање грађевинског земљишта, урбанистичке зоне, намене и површине објекта.

Јединица локалне самоуправе прописује мерила за обрачун висине накнаде за уређивање грађевинског земљишта на основу критеријума из става 2. овог члана.

#### Члан 28.

Јединица локалне самоуправе може да пропише умањење накнаде за уређивање грађевинског земљишта за власника бесправно изграђеног породичног стамбеног објекта или стана у стамбеној или стамбено пословној згради, који је изградњом или куповином трајно решавао своје стамбено питање и ако он или чланови његовог породичног домаћинства немају другу непокретност за становање.

Породичним домаћинством у смислу става 1. овог члана сматрају се лица која са власником објекта изграђеног без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу живе у заједничком домаћинству ( брачни друг или лице које са власником објекта живи у ванбрачној заједници, деца рођена у браку или ван брака, усвојена или пасторчад и друга лица која је власник објекта или његов брачни друг дужан да по закону издржава а која са њим станују у истом стану, односно породичној стамбеној згради).

#### Члан 29.

Јединица локалне самоуправе може да пропише умањење накнаде за уређивање грађевинског земљишта за власнике објекта изграђеног без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу који су извршили опремање грађевинског земљишта сопственим средствима или средствима месног самодоприноса, сразмерно учешћу у опремању.

#### Члан 30.

Накнада за уређивање грађевинског земљишта може се извршити једнократном уплатом или се може платити на једнаке месечне рате на период који не може бити дужи од 20 година.

#### Члан 31.

Јединица локалне самоуправе дужна је да у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона донесе општи акт којим ће ближе уредити мерила за одређивање висине накнаде, услове под којима се може остварити право на умањење накнаде, као и услове и начин плаћања те накнаде.

### IV. РУШЕЊЕ

#### Члан 32.

Рушење објеката, који су изграђени, односно реконструисани или дограђени без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до 11. септембра 2009. године и ако су захтеви за легализацију поднети до 11. марта 2010. године, неће се извршавати до правоснажно окончаног поступка легализације.

Грађевински инспектор ће донети без одлагања решење о рушењу објекта ако решење о рушењу није донето и ако утврди да се објекат гради или је његово грађење завршено без грађевинске дозволе после 11. септембра 2009. године.

#### Члан 33.

Правноснажним окончањем поступка којим се одбацује или одбија захтев за легализацију, стичу се услови за рушење објекта, односно његовог дела.

Правноснажни акт из става 1. овог члана надлежни орган без одлагања, а најкасније у року од три дана доставља грађевинској инспекцији.

Грађевински инспектор је дужан да одмах по пријему акта из става 1. овог члана, а најкасније у року од три дана, донесе решење о рушењу објекта, односно дела објекта, ако такво решење није донето.

## V. ПРИКЉУЧЕЊЕ НА ИНФРАСТРУКТУРУ

### Члан 34.

Објекат за који је поднет захтев за легализацију до 11. марта 2010. године, у складу са одредбама овог закона, а који је изграђен до 11. септембра 2009. године, може привремено, до правноснажно окончаног поступка легализације, бити прикључен на електроенергетску, гасну и мрежу електронских комуникација или мрежу даљинског грејања, водовод и канализацију.

Ако објекат из става 1. овог члана не буде легализован у складу са овим законом, грађевински инспектор је дужан да без одлагања, а најкасније у року од три дана по добијању акта из члана 33. овог закона, примерак тог акта достави јавном комуналном предузећу или привредном друштву које је привремено прикључило објекат на своју мрежу, односно инфраструктуру.

Јавно комунално предузеће или привредно друштво дужно је да по пријему акта из става 2. овог члана, без одлагања, искључи објекат са мреже односно инфраструктуре на коју је привремено прикључен у складу са ставом 1. овог члана.

## VI. КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

### Члан 35.

Новчаном казном од 1.500.000 до 3.000.000 динара казниће се за привредни преступ јавно комунално предузеће, привредно друштво или друго правно лице, које по пријему акта којим се се одбацује или одбија захтев за легализацију не искључи објекат са мреже односно инфраструктуре на коју је привремено прикључен (члан 34).

За привредни преступ из става 1. овог члана казниће се и одговорно лице у јавном предузећу, привредном друштву или другом правном лицу, новчаном казном од 100.000 до 200.000 динара.

Пријаву за привредни преступ из става 1. овог члана подноси надлежни грађевински инспектор.

#### Члан 36.

Новчаном казном од 25.000 до 50.000 динара или казном затвора до 30 дана казниће се за прекршај одговорно лице у надлежном органу управе ако:

- 1) не изда употребну дозволу у прописаном року (члан 8);
- 2) не наложи забрану коришћења објекта у прописаном року за који се утврди да не испуњава прописане услове за коришћење (члан 9);
- 3) не донесе решење у прописаном року о рушењу објекта, односно дела објекта (члан 33);
- 4) не достави у прописаном року акт којим се одбацује или одбија захтев за легализацију (члан 33).

За поновљени прекршај из става 1. овог члана учиниоцу ће се изрећи казна затвора до 30 дана.

### VII. НАДЗОР

#### Члан 37.

Надзор над извршавањем одредаба овог закона врши министарство надлежно за послове грађевинарства.

Ако одредбама овог закона није другачије прописано, на инспекцијски надзор сходно ће се примењивати одредбе закона којим се уређује изградња објеката.

### VIII. ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

#### Члан 38.

Поступци за легализацију започети до дана ступања на снагу овог закона по захтевима који су поднети до 11. марта 2010. године а који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона, окончаће се по одредбама овог закона.

#### Члан 39.

Захтеви и пријаве за легализацију поднети до 11. марта 2010. године, сматрају се захтевима у смислу овог закона.

#### Члан 40.

Овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.



## **Образложење**

### **I. УСТАВНИ ОСНОВ**

Уставно-правни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 97. тач. 7, 12 и 17. Устава Републике Србије којим је утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује одређене односе у организацији и коришћењу простора, својинске и облигационе односе и друге односе који су од интереса за Републику Србију у складу са Уставом.

### **II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Законом о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС и 50/13-УС), који је ступио на снагу 11. септембра 2009. године, уређена је материја која се односи на планирање, грађевинско земљиште, изградњу објеката, вршење надзора над применом одредаба овог закона, вршење инспекцијског надзора, легализација објеката, односно накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат или делове објекта изграђене или реконструисане без грађевинске дозволе, као и на друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградњу објеката.

Полазећи од резултата претходне анализе наведених законских одредаба, односно закона којима се уређује легализација објеката, као и одлуке Уставног суда који је оцењивао уставност појединих одредаба Закона о планирању и изградњи које се односе на легализацију објеката, закључено је да је неопходно приступити припреми посебног закона којим ће се уредити легализација објеката, односно накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекте изграђене до 11. септембра 2009. године. Наиме, предложеним законским решењима, стварају се услови за довођење у легалне токове бесправно изграђене објекте. Овим би инвеститори, односно власници бесправно изграђених објеката, прибављањем грађевинске, односно употребне дозволе, знатно увећали тржишну вредност тих објеката.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

У члану 1. утврђен је предмет овог закона тако што су наведени односи који ће њиме бити уређени. Према овој одредби предмет уређивања су услови, поступак и начин легализације објеката, односно делова објекта изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу, услови, за издавање употребне дозволе.

Чл. 2. и 3. утврђени су објекти на које се не примењује овај закон, односно објекти који се не могу легализовати, и за које се, по правилу, не може накнадно издати грађевинска дозвола.

У члану 4. дата је дефиниција легализације а то је накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно део објекта који је изграђен без грађевинске дозволе, односно који се користи без употребне дозволе.

Чл. 5 и 6. у посебном поглављу које се односи на услове, начин и поступак легализације објеката, уређено је накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе. Наиме, према овим одредбама грађевинска дозвола издаће се, у складу са овим законом, за све објекте изграђене, односно реконструисане или дограђене без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу до 11. септембра 2009. године и за које је поднет захтев за легализацију до 11. марта 2010. године. Такође грађевинска, односно употребна дозвола према одредбама наведених чланова, може се издати и за објекте изграђене на основу грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта на којима је приликом извођења радова одступљено од издате грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу. Под прописаним условима грађевинска и употребна дозвола у поступку легализације може се издати једним решењем.

Чланом 7. предвиђено је накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе и за вишестамбене објекте. После издавања грађевинске дозволе за објекат у целини, накнаду за уређивање грађевинског земљишта плаћали би сукцесивно власници посебних физичких делова зграде.

Чл. 8. и 9. прописан је рок за издавање употребне дозволе за објекте изграђене до 11. септембра 2009. године али на основу грађевинске дозволе или одобрења за изградњу.

У чл. 10. и 11. утврђена је надлежност за накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе, као и решавање по жалбама.

Чл. 12-18. је прописана документација коју садржи захтев за накнадно издавање грађевинске дозволе с тим што је у циљу ефикасности и економичности, односно поједностављења поступка предвиђена израда посебне врсте пројеката изведеног објекта зависно од врсте и намене бесправно изграђеног објекта.

У члану 19. предвиђено је давање овлашћења министру надлежном за послове грађевинарства да ближе пропише услове на основу којих се утврђују објекти за које се не може издати накнадно грађевинска дозвола, начин израде и садржину техничке документације прописане за поступак легализације објеката, степен изграђености објекта као и садржина и начин издавања грађевинске и употребне дозволе за објекте који су предмет легализације.

Чланом 20. прописан је начин утврђивања доказа о решеним имовинско правним односима у поступку легализације .

Чл. 21-26. уређен је поступак легализације.

У чл. 27. до 31. уређена је накнада за уређивање грађевинског земљишта коју плаћа власник објекта изграђеног без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу. Истим чланом прописани су критеријуми на основу којих се утврђује висина накнаде за уређивање грађевинског земљишта. Мерила за обрачун висине накнаде за уређивање



грађевинског земљишта на основу датих критеријума прописује јединица локалне самоуправе. Такође, одредбама наведених чланова прописан је и рок за доношење акта којим ће се ближе уредити мерила за одређивање висине накнаде, услови под којима се може остварити право на евентуално умањење накнаде, као и услови и начин плаћања те накнаде.

У чл. 32. и 33. уређено је рушење објеката ако се утврди да се објекат гради или је његово грађење завршено без грађевинске дозволе после 11. септембра 2009. године. Такође, и овим законом је предвиђено да се правноснажним окончањем поступка којим се одбацује или одбија захтев за легализацију, стичу услови за уклањање објекта, односно његовог дела. Грађевински инспектор је дужан да одмах по добијању акта којим се одбацује или одбија захтев за легализацију, а најкасније у року од три дана донесе решење о уклањању објекта, односно дела објекта, ако такво решење већ није донето.

Чланом 34. превиђена је могућност привременог прикључења бесправно изграђеног објекта на техничку инфраструктуру а до окончања поступка легализације.

Чл. 35. и 36. прописане су санкције за учињене прекршаје, односно привредне преступе.

У члану 37. утврђено је да надзор над извршавањем одредаба овог закона врши министарство надлежно за послове грађевинарства и урбанизма.

Одредбе чл. 38. и 39. су прелазног карактера, којима је прописано да ће се решавање захтева за легализацију који су поднети а који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона, наставити по одредбама овог закона.

Чланом 39. предвиђено је да се захтеви за легализацију поднети у складу са раније важећим законима а који нису решени, односно захтеви поднети до 11. марта 2010. године сматрају захтевима по овом закону. Дакле, овим законом није предвиђено подношење нових захтева за легализацију објекта.

У члану 40. утврђено је ступање на снагу овог закона а то је наредни дан од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

#### **IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона нису потребна финансијска средства у буџету Републике Србије. Уклањање, односно рушење бесправно изграђених објеката уређено је Законом о планирању и изградњи у посебном поглављу (чл. 167-171). За извршење решења о уклањању бесправно изграђених објеката која спроводи Републичка грађевинска инспекција у буџету Републике Србије за 2013. годину, у разделу 21 - Министарство грађевинарства и урбанизма, функција 620 - Развој заједнице, економска класификација-463 - Трансфери осталим нивоима власти, обезбеђена су средства у износу од 10.000.000 динара, намењена за рушење бесправно изграђених објеката. Према

расположивим информацијама јединице локалне самоуправе су такође обезбедиле одређена средства за ове намене у својим буџетима. Законом о планирању и изградњи предвиђено је да трошкови извршења падају на терет извршеника с тим да ако извршеник сам не спроведе извршење трошкови падају на терет буџета до наплате од извршеника.

## V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### *На кога ће и како утицати предложена решења*

Овим законом се пре свега обезбеђује прибављање, односно накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно део објекта који је изграђен без грађевинске дозволе, односно који се користи без употребне дозволе.

У Републици Србији је било више покушаја да се објекти изграђени супротно закону, где год је то могуће, врате у законске оквире. Тако, од 1997. године, од првог закона о легализацији - Закона о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте („Службени гласник РС”, број 16/97), сваки следећи закон је био све либералнији у односу на претходни, али и поред свих погодности које су биле предвиђене Законом о планирању и изградњи, то није дало очекивани ефекат, односно од око 700.000. поднетих захтева за легализацију, решено је само око 15%.

Предложеним законом о легализацији објеката водило се рачуна о ставовима и раније датим саопштењем Уставног суда Републике Србије о несагласности одредаба чл. 185-200. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС и 50/13-УС) са Уставом Републике Србије.

Оцењено је да доношењем овог закона треба да се створи основ за остваривање следећих циљева:

- 1) превођење бесправне градње у режим правом признатих односа;
- 2) успостављање правне једнакости у обавезама између лица која су градила објекте без грађевинске дозволе и лица која то право остварује у редовном поступку;
- 3) успостављање правне сигурности у промету непокретности;
- 4) прецизирање права и обавеза свих учесника у поступцима легализације чиме се избегава арбитражност надлежних органа;
- 5) повећава приход у буџетима јединица локалних самоуправа за одржавање и изградњу нове комуналне инфраструктуре.

Предложеним законом се посредно остварују и други циљеви, чиме се доприноси економском развоју. Такође, успостављањем права својине на објектима по окончаном поступку легализације, ствара се могућност да власник таквог објекта обезбеди одговарајуће кредите, изврши енергетску санацију објекта и др.

***Какве трошкове ће примена овог закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)***

Применом овог закона биће створени додатни трошкови за подносиоце захтева за легализацију објеката, који ће, у складу са одредбама овог закона морати да сnose трошкове израде техничке документације, плаћања такси и накнада. Такође се истиче да се овим законом, у складу са прописаном надлежношћу, ствара могућност за ангажовање нових привредних субјеката на тржишту, чиме се омогућава и тржишна конкуренција.

Према подацима који су прикупљени после истека рока за подношење захтева за легализацију (рок је истекао 11. марта 2010. године), поднето је око 700.000 захтева. Сви ови захтеви су у разним фазама поступка. Одлука Уставног суда односи се управо на ове захтеве, а предложеним нацртом закона не предвиђа се нови рок за легализацију, тако да грађани-подносиоци захтева имају обавезе да плате таксе и накнаде прописане овим законом, а односе се на прибављање доказа потребних за оцену испуњености услова за легализацију. Постоје заједнички трошкови за све подносиоце захтева, а то су административне таксе, док висина накнада прописаних законом зависи од врсте, површине, сложености и намене објекта за који је поднет захтев за легализацију. На основу наведеног висину накнаде утврђује, у сваком конкретном случају, јединица локалне самоуправе у складу са критеријумима прописаним Законом а на основи мерила која прописује.

Одредбе Закона које се односе на одређивање висине накнаде директна су последица примене одлуке Уставног суда. Наиме, јединица локалне самоуправе има уставно и законско овлашћење да уређује и обезбеђује коришћење и уређивање грађевинског земљишта. Законом су прописани критеријуми на основу којих јединица локалне самоуправе одређује мерила за одређивање висине накнаде. Одредбама које је Уставни суд ставио ван снаге ближе је било уређено и питање умањења накнаде у таксативно наведеним случајевима, али је том истом одлуком оцењено да је та одредба у супротности са Уставом. Норме прописане Нацртом закона нису императивног карактера, а свака јединица локалне самоуправе ће, водећи рачуна о платежној способности својих грађана и висини и начину одређивања прихода буџета по овом основу уредити и питање висине, начина и услова плаћања ове накнаде.

***Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити***

Позитивне последице овог закона, према трошковима које ће овај закон створити, су такве да оправдавају његово доношење. На једној страни, власници бесправно изграђених објеката ће на основу овог закона, накнадним прибављањем грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно део објекта који је изграђен без грађевинске дозволе, односно који се користи без употребне дозволе, бити уписани као власници, што им омогућава остварење других права као власника укњижених непокретности, као што су добијање кредита, већа цена непокретности у случају промета непокретности, али и могућност да, у складу са законом, даље инвестирају у свој објекат (адаптација, реконструкција, санација и др.). Нарочито се истиче да бесправно изграђени објекти не могу бити предмет енергетске санације. Са друге стране, Република Србија ће, уколико

овај закон буде имплементиран у прописаним роковима, даље наставити успостављање својинске евиденције на територији Републике Србије.

Према одлуци Уставног суда, легализација као таква може да се задржи у правном поретку, као вид „позитивне дискриминације” који је друштвено прихватљив, али се поступак, начин и услови за остварење тог права не смеју разликовати од оних прописаних за редовни поступак за остваривање права на градњу. Имајући у виду наведено, али и комплексност и специфичност материје која се обрађује, предложеним законом прописан је поступак који се примењује у процесу прибављања грађевинске дозволе, уз незнатне корекције општих рокова.

#### ***Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција***

Предлогом закона, предвиђено је, између осталог, да је главни пројекат, један од доказа који се прилажу уз захтев за накнадно издавање грађевинске дозволе. Овај пројекат израђује привредно друштво, односно друго правно лице, односно предузетник које је уписано у одговарајући регистар за израду техничке документације, те је могуће да ће, имајући у виду број објеката који ће бити предмет легализације, у складу са овим законом, ово утицати на повећање броја ових правних лица, а самим тим и на тржишну конкуренцију међу њима.

У односу на број поднетих захтева, може се претпоставити да ће за израду техничке документације бити ангажован значајан број привредних субјеката који су регистровани за пружање ових услуга (пројектовање, техничка контрола, стручни надзор, геодетски послови...), али њихов број није могуће прецизно одредити, као ни време када ће бити ангажовани, с обзиром да то зависи од органа који води поступак, али и од подносиоца захтева, који могу одлучити да не изврше допуну документације, односно, који могу и одустати од даљег вођења поступка.

#### ***Да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону***

У расправама и консултацијама као и поднетим иницијативама у току припреме овог закона са представницима министарстава и посебних организација, других органа и организација, појединих општина и градова заинтересоване стране су имале прилику да изнесу своје ставове који су у великој мери утицали на коначна решења у овом закону.

Од момента доношења одлуке Уставног суда, овом министарству су достављани коментари и сугестије, пре свега представника општина и градова, а спроведена је и јавна расправа о Нацрту закона у периоду од 24. маја до 12. јуна 2013. године. Округли сто, односно сводна јавна расправа одржана је 10. јуна 2013. године у Сава центру у Београду. Јавна расправа је организована у сарадњи са Сталном конференцијом општина и градова, и расправи је присуствовало око 200 учесника. Поред представника општина и градова, на јавну расправу су позвани и представници Инжењерске коморе Србије, представници Агенције за борбу против корупције, Републичког јавног правобранилаштва и Републичке Дирекције за имовину РС. Истовремено, с обзиром да је Нацрт закона објављен на сајту Министарства, у обзир су узете и сугестије пристигле електронским путем.

Један број предлога није уважен, а нарочито оних који се односе на установљавање новог рока за легализацију, што је био предлог неколико јединица локалне самоуправе и већег броја физичких и правних лица. Наиме, прихватањем предлога било би омогућено да на сва лица која су своје објекте градили без грађевинске дозволе после 11.09.2009.године, буду примењене одредбе новог закона, а што је директно супротно ставу Уставног суда израженом у образложењу одлуке којом се проглашавају неуставним све одредбе Закона о планирању и изградњи које се односе на легализацију објеката, с обзиром да је Кривичним закоником бесправна градња утврђена као посебно кривично дело.

Прихваћене су и сугестије Министарства правде и државне управе које се односе на усклађивање казних одредби Нацрта закона са Законом о прекршајима.

У односу на Нацрт закона који је био на јавној расправи, текст је допуњен и одредбама којима се прецизира предмет легализације. Подзаконским актом ће бити прецизно наведени објекти који не могу бити предмет легализације (објекти на селу изграђени у време када није било потребно прибављати грађевинску дозволу, мањи монтажни објекти изграђени на јавним површинама, пловећа постројења на водном земљишту и др.).

***Које мере ће се током примене овог закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава***

У фази примене овог закона, јединицама локалне самоуправе, привредним друштвима и другим организацијама и грађанима ће се пружати неопходна стручна помоћ како би се остварили циљеви и разлози за доношење овог закона.

Министарство ће одмах по ступању на снагу овог закона, припремити и донети и подзаконски акт којим ће ближе уредити поједина питања из овог закона. Такође, Министарство ће организовати и округле столове и радионице по управним окрузима у Србији, а све у циљу правилне и доследне примене овог закона. Такође, у складу са законским овлашћењима, по захтевима заинтересованих лица министарство ће давати и мишљења о примени појединих одредби овог закона.

## **VI. РАЗЛОЗИ ЗА ХИТНО ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Предложеним законом стварају се услови за накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно део објекта који је изграђен без грађевинске дозволе, односно који се користи без употребне дозволе а тиме и правна сигурност у промету непокретности, обезбеђењу одговарајућих кредита и др. У условима економске кризе неопходно је његово хитно спровођење како би се створили услови за поједностављење административних поступака и транспарентност у остваривању права у овој области и отклониле штетне последице бесправне градње у Републици. С тога је неопходно да се овај закон донесе по хитном поступку, сагласно члану 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћен текст), у циљу спречавања настанка штетних последица по грађане и привреду.

**VII. РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ СЕ ПРЕДЛАЖЕ ДА ЗАКОН СТУПИ НА СНАГУ ПРЕ ОСМОГ ДАНА ОД ДАНА ОБЈАВЉИВАЊА У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ”**

Разлог за ступање на снагу овог закона пре осмог дана од дана објављивања садржан је у члану 196. став 4. Устава Републике Србије, којим је предвиђено да закон ступа на снагу раније само ако за то постоје нарочито оправдани разлози, утврђени приликом његовог доношења.

Разлози за ступање на снагу овог закона наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије” садржани су у циљевима за његово доношење. Наиме, доношењем овог закона по хитном поступку и његовим ступањем на снагу пре осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије” омогућава се спровођење започетих поступака легализације имајући при томе у виду и саопштење Уставног суда у вези оцене уставности појединих одредаба Закона о планирању и изградњи које се односе на легализацију објеката.

**ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА  
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

1. Овлашћени предлагач прописа - Влада

Обрађивач: Министарство грађевинарства и урбанизма

2. Назив прописа

ПРЕДЛОГ ЗАКОНА О ЛЕГАЛИЗАЦИЈИ ОБЈЕКТА

DRAFT LAW ON LEGALIZATION OF BUILDING

3. Усклађеност прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно са одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум)

а) Одредба Споразума и Прелазног споразума које се односе на нормативну саржину прописа.

Не постоје одговарајуће одредбе са којима је потребно обезбедити усклађеност прописа.

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума

в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума

д) Веза са Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију

Не постоји веза са Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију.

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније

а) Навођење примарних извора права ЕУ и усклађеност са њима

Не постоје одредбе примарних извора права ЕУ које се односе на Предлог закона

б) Навођење секундарних извора права ЕУ и усклађеност са њима

Не постоје одредбе секундарних извора права ЕУ које се односе на Предлог закона

в) Навођење осталих извора права ЕУ и усклађеност са њима

Нису узимани у обзир остали извори права ЕУ

г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније

Не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност.

5. Уколико не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност треба констатовати ту чињеницу. У овом случају није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа.

Не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност.

6. Да ли су претходно наведени извори права ЕУ преведени на српски језик?

Не постоје одговарајући прописи.

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик ЕУ?

Не

8. Учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености.

У изради Предлога закона нису учествовали консултанти.