

DORĐE VUKOTIĆ

NOVI ZAKON KOJI UREĐUJE LEGALIZACIJU

U radu se razmatra Zakon o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima, koji je Vlada Republike Srbije predstavila kao instrument za masovnu legalizaciju više miliona nelegalno izgrađenih objekata do 24. oktobra 2025. godine. U radu se ispituje osnovanost najavljenih očekivanja, imajući u vidu nepotpune odredbe Zakona i probleme tokom dosadašnje implementaciji. Autor konstatuje da ovaj zakon pruža mogućnost Agenciji za prostorno planiranje i urbanizam da reši samo najjednostavnije slučajeve u dogledno vreme. Nasuprot tome, u složenijim slučajevima, po uputstvu samog ministarstva, dokumentacija je dostavljana u formatu koji je suprotan zakonima koji uređuju elektronski dokument i elektronsku upravu, pa je neupotrebljiva u administrativnoj proceduri. Autor ističe da je građanima uskraćeno pravo na žalbu u tim postupcima, a zainteresovanim licima pravo da istaknu prigovore u postupcima legalizacije u kojima su ugrožena njihova prava. Zbog toga se postupak ne može sprovesti zakonito ukoliko Skupština ne izmeni Zakon i Agencija ne pozove građane da dokumentaciju dostave ponovo u validnom digitalnom formatu, uz punu autentifikaciju prilikom podnošenja. U suprotnom, postoji rizik od brojnih sporova povodom potencijalnih prevara i falsifikata dokumenata u tim postupcima. Najzad, u radu se ukazuje na rizik proglašenja Zakona neustavnim od strane Ustavnog suda, što znači da problem legalizacije u Srbiji ni ovim zakonom neće biti rešen.

Ključne reči: legalizacija, ozakonjenje, upis u katastar, bespravna gradnja, građevinsko zemljište

U V O D

Zakon o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima, kolokvijalno poznat kao „novi Zakon o legalizaciji“, stupio je na snagu 24. oktobra 2025. godine, samo dan po njegovom objavljivanju u *Službenom*

Dorđe Vukotić, advokat iz Beograda i konsultant u oblasti građevinskih dozvola i legalizacije,
e-mail: djordjevukoticadvokat@gmail.com.

glasniku RS.¹ Tom prilikom je Narodna skupština Republike Srbije, iz neobrazloženih razloga hitnosti, propustila priliku da ovaj zakon unapredi amandmanima, u meri koja je nužna za njegovu efikasnu i zakonitu implementaciju. Prethodno je Nacrt tog zakona ishitreno usvojila Vlada RS, bez sprovođenja javne rasprave, iako je isti pre toga bio „zaključan u fioci“ resornog ministarstva skoro dve godine.

Usvajanje novog zakona od početka prati polemika o tome da li isti propisuje legalizaciju ili evidentiranje nekog „manjeg“ prava, odnosno kakve efekte ima „evidentiranje nelegalnih objekata i njihovih vlasnika“ po tom zakonu u katastar. Precizan odgovor na ovo pitanje na prvom mestu zahteva otklanjanje terminoloških zabuna do kojih je došlo usled nepreciznih zakonskih formulacija.

Naime, u Zakonu se nedosledno koriste termini „evidentiranje“ i „upis“ prava. To zbunjuje javnost u pogledu obima prava koja vlasnici nelegalnih objekata stižu ovim zakonom, jer se upisom u registre prava stižu, a evidentiranjem se samo konstatuju.² Nužno je napomenuti da se u katastar upisuju objekti i prava na njima,³ a da pored katastra Republički geodetski zavod (RGZ) vodi i „posebne evidencije“, u kojima se evidentiraju činjenice koje se ne upisuju u katastar.⁴ Da je novim Zakonom o legalizaciji propisano evidentiranje umanjenih prava, onda se nelegalni objekti i njihovi vlasnici ne bi upisivali u katastar, već bi se evidentirali u tim sporednim evidencijama. Nasuprot tome, čl. 5 novog Zakona o legalizaciji propisuje da se po prijavi vlasnika bespravnog objekta na tom objektu upisuje njegovo pravo svojine u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture.

Kako zakon koji uređuje postupak upisa u katastar⁵ propisuje da se pravo svojine na nepokretnostima stiže upravo upisom u katastar, jasno je da je novi zakon i *de facto* i *de iure* zakon o legalizaciji. Imajući u vidu da je „legalizacija“ latinski termin za „ozakonjenje“, može se zaključiti da je ovo samo poslednji u nizu zakona kojima Republika Srbija u poslednje tri decenije bezuspešno pokušava da reši problem nelegalnih objekata.⁶ Zbog toga se u daljem tekstu za ovaj zakon koristi naziv: „novi Zakon o legalizaciji“ ili skraćeno: Zakon.

¹ Zakon o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima, *Službeni glasnik RS*, br. 91/25.

² O različitim vrstama upisa u katastar nepokretnosti v. Radenka Cvetić, „Upisi u katastar nepokretnosti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, br. 3, tom 44, Novi Sad, 2010, 243–255.

³ Više o upisu u katastar nepokretnosti v. Miloš Živković, Snežana Dabić Nikićević, „Postupak upisa u katastar nepokretnosti“, *Revija Kopaoničke škole prirodnog prava*, br. 1, Beograd, 2021, 9–29.

⁴ Čl. 10, st. 1 Zakona o državnom premeru i katastru, *Službeni glasnik RS*, br. 72/09 ... 91/25.

⁵ Čl. 6 Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture, *Službeni glasnik RS*, br. 41/18 ... 92/23.

⁶ Za pregled zakona usvojenih do 2016. godine v. Sofija Nikolić, „Legalizacija bespravno izgrađenih objekata u Srbiji“, *Pravni život*, br. 10, tom 45, Beograd, 2016, 519–529.

KRATKA ANALIZA STANJA I REGULATIVE PRE DONOŠENJA ZAKONA

Prema informacijama koje je prezentovala Vlada Republike Srbije trenutno je u Srbiji evidentirano oko 4,8 miliona objekata na kojima nije utvrđen vlasnik, dok je prema popisu objekata u vreme donošenja Zakona o ozakonjenju iz 2015. godine⁷ tada postojalo 2.050.614 nelegalnih objekata, od kojih 975.822 stambenih.⁸

Do 2009. godine uzroci intenzivne nelegalne gradnje u Srbiji bili su komplikovane procedure i preveliki nameti. Počev od 1945. godine vlast u Srbiji se nije trudila da zaštiti privatnu svojinu.⁹ Nedostatak planske dokumentacije i restriktivni uslovi gradnje su legalnu gradnju u prošlosti svodili na vrlo uska urbanizovana područja, finansijski nedostupna prosečnim građanima. Dodatno, izuzetno komplikovana procedura u postupcima pribavljanja uslova za gradnju, kao i veliki broj naknada i taksi koje su se plaćale u postupcima pribavljanja građevinskih i upotrebnih dozvola doveli su do enormnog povećanje divlje gradnje.¹⁰ Uz Beograd je nastala Kaluđerica,¹¹ koja je vremenom postala najveće nelegalno naselje u Evropi, a jedno od brojnih u Srbiji. U zonama zaštite kulturnih dobara i prirode je takođe bila prisutna nelegalna gradnja, jer je legalna onemogućavana bez opravdanih razloga.¹² Država je takvu gradnju tolerisala iz socijalnih i etničkih motiva, a takav

⁷ Zakon o ozakonjenju objekata, *Službeni glasnik RS*, br. 96/15 ... 62/23.

⁸ Podatak dat u Obrazloženju Predloga zakona. V. https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/1868-25%20-%20LAT.pdf, 05.06.2026.

⁹ Za sagledavanje razvoja svojinskopravnih odnosa, režima građevinskog zemljišta i položaja privatne svojine u socijalističkom periodu, v. Dragor Hiber, Miloš Živković, „Konceptija svojine i drugih stvarnih prava u socijalističkoj Jugoslaviji”, *Socijalističko pravo u Jugoslaviji: 1945-1990* (ur. Dejan Popović, Boris Begović, Zoran Mirković), Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2024, 1009–1055, kao i Nina Kršljanin, „Knjiga po knjiga, mozaik: registracija nepokretnosti u socijalističkoj Jugoslaviji”, *Socijalističko pravo u Jugoslaviji: 1945-1990* (ur. Dejan Popović, Boris Begović, Zoran Mirković), Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2024, 981–1046.

¹⁰ S. Nikolić, op. cit., 518–519.

¹¹ Za analizu ovog fenomena v. Nenad Vasić, „Novi zakon o legalizaciji: uzroci bespravne gradnje i razlozi zbog kojih zakon neće biti uspešan”, *Branič: časopis Advokatske komore Srbije*, br. 4, Beograd, 2025, 81 *et seq.*

¹² Prema stepenu neusklađenosti u odnosu na pravila i procedure pri izgradnji objekata, Gospavić i Božić klasifikovali su nelegalne objekte u nekoliko kategorija: objekti građeni na mestima gde nisu smeli da se grade (npr. prirodnim rezervatima, površinama za vodosnabdevanje, javnim površinama), objekti koji se zidaju bez dozvole i čijim se građenjem ugrožava tuđa, zajednička ili javna imovina (tavani i druge zajedničke prostorije), objekti na mestima gde je dozvoljeno građenje ali građeni su bez ikakve dozvole, plana građenja ili drugog planskog ili urbanističkog dokumenta, objekti za koje je izdata građevinska dozvola, ali se značajno odstupilo od projekta i uslova građenja, bilo zbog dobijanja većeg korisnog prostora ili zbog tehničkih ili drugih razloga, kao i daptacije,

stav države je stimulisao i preostale građane da počnu da dograđuju i nadziđuju svoje objekte nelegalno, često i mimo urbanističkih uslova. Tako su izbegavali administrativne probleme i neopravdano visoku cenu legalne gradnje. U smislu navedenog se može zaključiti da su motivi nelegalne gradnje u prošlosti često bili opravdani.¹³

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. godine su pojednostavljeni i pojeftinjeni uslovi gradnje u Srbiji.¹⁴ Zbog procene da je u javnom interesu da se što hitnije i potpunije okonča postupak legalizacije svih do tada nelegalno građenih objekata, koji ispunjavaju formalne uslove za legalizaciju, istim izmenama je propisano i pravo na legalizaciju. Izmenama Krivičnog zakonika iz iste godine je gradnja bez građevinske dozvole propisana kao krivično delo.¹⁵ U tom momentu je izgledalo da će Srbija vrlo brzo rešiti problem nelegalne gradnje. Ipak, rigidnim tumačenjem uslova za legalizaciju i krajnje restriktivnim procesuiranjem izvršilaca krivični dela, niti je legalizacija sprovedena, niti se stalo na put daljoj nelegalnoj gradnji. Da bi se krenulo sa rešavanjem bar prvog problema, 2013. godine je usvojen Zakon o posebnim uslovima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole.¹⁶ Taj zakon se u dosadašnjoj praksi pokazao kao najdelotvorniji, iako nije bilo najjasnije koji obim prava takva legalizacija garantuje vlasnicima.

Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz decembra 2014. godine je u pravni sistem uveden jednošalterski sistem objedinjene procedure za izdavanje građevinskih dozvola,¹⁷ koja je od tog momenta postala puna elektronska procedura.

rekonstrukcije, prepravke objekata ili njihovih delova a koji se iz formalnih razloga ne mogu podvesti pod investiciono održavanje. Zagorka Gospavić, Branko Božić, „Nelegalna gradnja – pojedinačna korist a nemerljiva društvena šteta”, *International scientific conference Environmental impact of illegal construction, poor planning and design IMPEDE 2019*, Association of Chemists and Chemical Engineers of Serbia UHTS (ed. Marina Mihajlović), Belgrade, 2019, 82–83.

¹³ Suprotno: S. Nikolić, op. cit., 519.

¹⁴ Usvajanje Zakona o planiranju i izgradnji, *Službeni glasnik RS*, br. 72/09.

¹⁵ Izmene i dopune Krivičnog zakonika iz 2009. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 72/09. Za kritički osvrt na pribegavanje krivičnopravnoj reakciji u ovoj materiji v. Jovana M. Banović, „Ultima ratio karakter krivičnog prava u svetlu krivičnog dela Građenje bez građevinske dozvole (čl. 219a KZ)”, *CRIMEN-časopis za krivične nauke*, br. 1, Beograd, 2019, 69–86. Za kratak osvrt v. Sofija Nikolić Popadić, „Odgovornost za nelegalnu izgradnju objekata”, *Okrugli sto Srbija i reformisanje instituta odgovornosti*, 4. novembar 2022: knjiga sažetaka (ur. Hajrija Mujović), Institut društvenih nauka; Advokatska komora Vojvodine, Beograd, Novi Sad, 2022, 32–33.

¹⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 25/13 i 145/14.

¹⁷ Usvajanje Zakona izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, *Službeni glasnik RS*, br. 132/14, i Zakona izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, *Službeni glasnik RS*, br. 145/14.

To znači da se u toj proceduri podnesci razmenjuju i akta dostavljaju isključivo elektronskim putem i u elektronskom formatu. Centralni informacioni sistem za sprovođenje objedinjene procedure je uspostavljen pri Agenciji za privredne registre, a uspostavljen je i javni uvid u Centralnu evidenciju objedinjene procedure o izdatim građevinskim i upotrebnim dozvolama i ostalim ključnim podacima u vezi sa legalnom gradnjom.¹⁸ Tim izmenama Zakona o planiranju i izgradnji propisana su dodatna ograničenja u vezi sa visinom doprinosa, naknada i taksi koje se naplaćuju investitorima. Time su se stekli dodatni uslovi da se nelegalna gradnja stavi pod rigoroznu kontrolu države.

Usvajanjem Zakona o ozakonjenju objekata iz 2015. godine izražena je tendencija zakonodavca za konačnim uređenjem urbanističkog i građevinskog haosa i isključenjem samovlašća investitora. Uprkos tome, u praksi je tolerisanje nelegalne gradnje nastavljeno. Implementacija tog zakona nije dala željene rezultate u praksi, iako je isti bio menjan devet puta. Indikativno je da je ozakonjenje sprovedeno efikasnije u ruralnim sredinama i manjim mestima, nego u urbanim centrima Srbije. Implementacija je bila naročito upitna u Beogradu. Naime, u praksi nisu okončani postupci ozakonjenja pokrenuti još po zakonskom rešenju iz 2009. godine, ali su se do 2025. godine sprovela ozakonjenja objekata za koje se uvidom u evidenciju građevinskih dozvola utvrdilo da su izgrađeni nakon novembra 2015. godine, što je suprotno zakonu.

Bitno je pomenuti i da je Zakon o ozakonjenju iz 2015. godine propisao pokretanje postupka ozakonjenja *ex officio*.¹⁹ kako bi obuhvatio i one objekte za koje po ranijim propisima nije pokrenut postupak legalizacije. Taj zakon je izričito propisivao da ozakonjenje „predstavlja javni interes za Republiku Srbiju“. Zbog čega pojedini organi nadležni za sprovođenje legalizacije u Srbiji, a pre svega Sekretarijat za poslove legalizacije u Beogradu, nisu sprovodili taj javni interes, trebalo je da utvrde instance nadležne za nadzor njihovog rada i drugi nadležni organi. Efekat takve implementacije zakona jeste da je takva praksa uzrokovala nelegalnu gradnju dodatnih 2,5 miliona nelegalnih objekata u periodu 2015–2025. godine.²⁰

¹⁸ <https://ceop.apr.gov.rs/ceopweb/sr-cyrl/home>

¹⁹ Čl. 6, st. 3 Zakona o ozakonjenju propisuje da je predmet ozakonjenja i objekat za koji nije podnet zahtev za legalizaciju po ranijem zakonu, a koji je vidljiv na satelitskom snimku iz 2015. godine, za koji je nadležni inspektor doneo rešenje o rušenju.

²⁰ Vasić ukazuje na paradoksalnu situaciju da je uprkos pojednostavljenim procedurama broj nelegalnih objekata porastao za 320% u periodu od 2015. do 2025. N. Vasić, op. cit., 84. Autor nalazi da svaki peti objekat za koji je izdata građevinska dozvola ne dobija upotrebnu dozvolu, doprinoseći rastućem broju nelegalnih objekata. *Ibidem*, 87.

RIZICI IZOSTANKA KONTROLE IZVEŠTAJA
O SPROVEDENOJ ANALIZI EFEKATA PROPISA

Bitno je napomenuti da na tekst Nacrta novog Zakona o legalizaciji nije prijavljeno mišljenje Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP), a ta posebna organizacija, prema čl. 41, a u vezi sa čl. 37 Zakona o planskom sistemu iz 2018. godine,²¹ daje obavezno mišljenja na izveštaje o sprovedenim analizama efekata novopredloženih zakonskih rešenja. Drugim rečima, resorno ministarstvo i Vlada su Narodnoj skupštini predložili novi Zakon o legalizaciji suprotno odredbama Zakona o planskom sistemu. Ovo je posebno važno jer je Zakon o legalizaciji od izuzetnog značaja za sve građane, kako za one koji poseduju nelegalne objekte, tako i za one čija bi prava mogla biti ugrožena legalizacijom takvih objekata. Potrebno je podsetiti da se analiza efekata propisa (AEP) u Srbiji sprovodi i kontroliše još od 2004. godine²², a ovde je Vlada odlučila da taj korak u regulatornom procesu preskoči.

Zakon o planskom sistemu RS propisuje obavezu ministarstava da za sve vreme dok rade na tekstu nacrta zakona sprovedu AEP. Ta analiza podrazumeva preciznu identifikaciju ciljeva, tj. problema koje ministarstvo želi da reši donošenjem novog ili izmenama važećeg zakona, kao i analizu različitih opcija u cilju pravilnog izbora mera kojima će tokom implementacije zakona ti problemi biti rešeni. Dalje, propisano je da je nužno odrediti ko je odgovoran za sprovođenje svake od odabranih mera, te definisati indikatore na osnovu kojih će se u precizno određenim rokovima ceniti da li su te mere dale očekivane efekte. To je metodologija čija je ispravna primena nužan uslov za predlaganje i usvajanje pametnog zakona (*smart regulation*), u skladu sa Vodičem za bolju regulativu Evropske komisije.²³

Naravno, AEP se ne može sprovesti bez sveobuhvatnog konsultativnog procesa sa reprezentativnim predstavnicima subjekata čija se prava zakonom uređuju, kao i sa organima zaduženim za implementaciju zakona. Konsultativni proces je nužno sprovoditi od početka rada na propisu, kako bi ministarstvo u potpunosti

²¹ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 30/18.

²² Srbija je bila jedna od prvih zemalja van EU koja je uvela obavezu izrade analize efekata propisa. O institucionalizaciji analize efekata propisa, praktičnim dometima i izazovima primene v. Branko Radulović, „Analiza efekata propisa u Republici Srbiji: prvih petnaest godina”, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije : 2018* (ur. Vuk Radović), Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2018, 387–412. O mestu analize efekata propisa u sistemu kreiranja javnih politika i usvajanja propisa u Republici Srbiji v. Aleksandar Mihajlović, „Public policy and regulatory impact assessment in the Serbian legal framework”, *FACTA UNIVERSITATIS – Law and Politics*, br. 1, tom 22, Niš, 2024, 47–55.

²³ European Commission, The better regulation guidelines, https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf.

sagledalo probleme koje rešava, kao i institucionalne kapacitete za implementaciju procedura koje propisuje. Na kraju, neophodno je da se izađe u susret osnovanim očekivanjima subjekata čija prava zakon reguliše. Potpuno je jasno da su građani nakon 10 godina loše implementacije Zakona o ozakonjenju imali osnovana očekivanja da će se njihovi objekti ozakoniti – legalizovati u punom smislu te reči. Nužno je podsetiti da su oni zahteve za legalizaciju podnosili još prema odredbama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2009. godine. Pribavili su obimnu i skupu tehničku dokumentaciju i već godinama čekaju da se njihovi zahtevi reše.

Bitno je konstatovati i da je pravilo da, ako se novim zakonom menja zakon koji nije dao očekivane rezultate, kao što je konkretno slučaj, onda analiza nužno treba da sadrži i *ex-post* analizu starih (pogrešnih) rešenja, kako se greške ne bi ponovile. Analiza efekata je trebalo da ukaže na razloge neuspele implementacije, kako bi se propisala nova rešenja koja će se uspešno implementirati. Ključno je pitanje da li je implementacija bila loša iz razloga nesprovodivosti procedure ili je organ koji ju je sprovodio bio nekompetentan i/ili neefikasan, kao i da li postoji i neki drugi razlog za loš rezultat.

KLJUČNI PROBLEMI KOJE JE ZAKON TREBALO DA REŠI

Sa stanovišta interesa građana koji poseduju nelegalne objekte, ključni problemi koje je zakon trebalo da reši jesu: a) preduga i netransparentna procedura legalizacije i b) nerešena imovinsko-pravna pitanja kao uslov ozakonjenja.

Sa stanovišta javnog interesa, najvažniji problemi koje bi novi zakon trebalo da reši jesu: a) nastavak nelegalne gradnje kao modela poslovanja investitora koji grade za tržište; b) nastavak nelegalne gradnje od strane građana; c) sudbina nelegalne gradnje na zemljištu u javnoj svojini, a naročito na zaštićenim područjima; d) neažurni podaci o vlasništvu na nelegalnim objektima; e) poreska evazija za nelegalne objekte i f) neregularno tržište nepokretnosti.

Imajući u vidu navedene probleme, evidentno je da je brzo i uspešno okončanje procesa legalizacije cilj koji je postavljen prevashodno u javnom interesu. Zbog toga nije ni čudo što je u čl. 3, st. 1 novog Zakona o legalizaciji izričito propisano da „evidentiranje i upis prava svojine u skladu sa odredbama ovog zakona predstavlja javni interes za Republiku Srbiju“.

Međutim, iako je na veb-sajtu Narodne skupštine objavljen prilično opširan tekst Izveštaja o sprovedenoj analizi efekata, koji je pratio tekst Predloga zakona, isti ne otklanja sumnju da će pomenuti problemi biti rešeni. Naprotiv, tekst usvojenog zakona unosi dodatnu sumnju u pogledu mogućnosti da će narušiti javni interes i interes građana, koji već deceniju čekaju na ozakonjenje svojih objekata,

a koji su mogli da budu odavno ozakonjeni prema Zakonu o ozakonjenju. Zakonska obaveza Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP) bila je da skrene pažnju na to da je u pomenutom izveštaju bilo nužno ukazati na to kako će se predloženim zakonom rešiti pomenuti problemi, što bi ta služba verovatno i učinila da joj je izveštaj o AEP dostavljen na ocenu.

Da je sprovedena *ex-post* analiza efekata Zakona o ozakonjenju, onda se bez sumnje ne bi ponovila greška da ostane nerešeno pitanje kako postupati sa nelegalnim objektima u slučaju kada nisu rešena svojinska pitanja (npr. nedostajući dokumenti o pravu na zemljištu, gradnja na tuđem zemljištu, adaptacije zajedničkih prostorija bez saglasnosti vlasnika preostalih posebnih delova u zgradi i sl.). Bilo je potrebno da se pronađe odgovarajuće rešenje i za takve objekte, imajući u vidu da je njihovo postojanje u velikom broju slučajeva posledica urušavanja sistema svojinskih prava počev od 1945. godine, koji se do današnjih dana nije konsolidovao. Ipak, taj problem je ostao nerešen, što znači da će ogroman broj objekata ostati nelegalan, te da se u budućnosti može očekivati neki novi zakon o legalizaciji.

PROBLEM KOJI ĆE BLOKIRATI IMPLEMENTACIJU ZAKONA U VEĆINI SLUČAJEVA

Pravnici sa iskustvom u oblasti elektronskih procedura lako će prepoznati bitan zakonski propust u novoj proceduri legalizacije. Naime, čl. 7, st. 1 novog Zakona o legalizaciji propisuje da se prijava za legalizaciju podnosi isključivo digitalno, tj. elektronski. Takva procedura bi pored autentifikacije visokog nivoa pouzdanosti prilikom podnošenja zahteva²⁴ morala da podrazumeva i dostavljanje dokumentacije u formi koja je validna za postupanje Agencije za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije (Agencija) koja donosi potvrdu po kojoj se vrši upis nelegalnog objekta i njegovog vlasnika u katastar. U elektronskim procedurama je obavezno korišćenje elektronskog dokumenta, sastavljenog u skladu sa zakonom koji uređuje elektronski dokument.²⁵

²⁴ Takva prijava je bila moguća ili korišćenjem kvalifikovanog elektronskog sertifikata u skladu sa Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, *Službeni glasnik RS*, br. 94/17, 52/21, ili korišćenjem naloga korisnička elektronske uprave u skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi, *Službeni glasnik RS*, br. 27 od 6. aprila 2018.

²⁵ Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, *Službeni glasnik RS*, br. 94/17, 52/21. O prelasku sa analogne na digitalnu formu u postupku upisa u katastar nepokretnosti v. Miloš Živković, „Rethinking Land Registration in XXI Century Serbia”, *Pravni zapisi*, br. 2, tom XIII, Beograd, 2022, 567–569, kao i Miloš Živković, „Upotreba informacionih tehnologija u postupku upisa u katastar nepokretnosti”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 84, tom 58, Niš, 2019, 171–189.

Imajući u vidu da su vlasnička i ostala bitna dokumentacija (ugovori o sticanju zemljišta, ostavinska rešenja, presude, izjave saglasnosti suvlasnika i vlasnika posebnih delova u zgradama, izjava podnosioca prijave da investitor nije poznat i dostupan i sl.) po pravilu u papirnoj formi, te dokumente je nužno prevesti u formu elektronskog dokumenta da bi se postupak mogao sprovesti. Naime, čl. 7, st. 6 novog Zakona o legalizaciji izričito propisuje da se uz prijavu dostavljaju isprave o osnovu sticanja – a isprave su originali, a ne kopije dokumenata. Zbog toga je jasno da bi donošenje potvrda o legalizaciji na osnovu skeniranih kopija isprava bilo u suprotnosti sa ovim zakonom, kao i zakonom koji uređuje elektronski dokument. Prema čl. 11 Zakona o elektronskom dokumentu, papirni dokument u elektronski format mogu prevesti isključivo javni beležnici, sertifikovani pružaoci kvalifikovane usluge čuvanja elektronskih dokumenata ili ovlašćena lica u organu koji sprovodi proceduru, kao i lica, koja su za to ovlašćena posebnim zakonom. Kako novi Zakon o legalizaciji nije propisao da su npr. advokati i geodete ovlašćeni za prevođenje isprava u elektronsku formu, kako to npr. propisuje Zakon o postupku upisu u Katastar,²⁶ u praksi je onemogućeno zakonito sprovođenje procedure u svim situacijama kada se uz prijavu podnose i isprave. Situaciju u potpunosti komplikuje činjenica da su, u skladu sa pogrešnim instrukcijama resornog ministarstva i Agencije, prijave podnošene sa kopijama isprava nastalih njihovim prostim skeniranjem, po kojima se ne može zakonito postupati.

Iz tih razloga, pred Agencijom je praktično nerešiv zadatak postupanja po neurednim prijavama. Nadležni su nametnuli proceduru u kojoj su prijave podnošene bez odgovarajuće autentifikacije podnosioca i uz dostavu kopija isprava, umesto originala. Po takvim prijavama nije moguće postupati prema zakonima koji uređuju upravni postupak, elektronski dokument, elektronsku upravu, kao ni prema novom zakonu koji uređuje legalizaciju. Da li će Agencija postupati po takvim prijavama suprotno zakonu ili će insistirati na naknadnoj autentifikaciji i dostavi originala isprava biće poznato kad počnu da se izdaju potvrde u predmetima u kojima su dostavljane isprave.

PODELJENA NADLEŽNOST U POSTUPKU LEGALIZACIJE

Zakonom je podeljena nadležnost u postupku legalizacije između Agencije i Republičkog geodetskog zavoda (RGZ), što u praksi može dovesti do blokade postupanja po prijavama u komplikovanim slučajevima legalizacije.

²⁶ Čl. 27 Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture, *Službeni glasnik RS*, br. 41/18 ... 92/23.

Odredbom čl. 20, st. 1 Zakona je propisan rok od 60 dana za podnošenje prijave za legalizaciju svih nelegalno izgrađenih objekata koji je prekluzivan, što znači da njegovo propuštanje za posledicu ima gubitak prava. Stavom 2 istog člana je propisano da se iz opravdanih razloga ova prijava može podneti i kasnije, u roku od godinu dana od stupanja na snagu Zakona, što je 24. oktobar 2026. godine. Pri tome, nije propisano šta se može smatrati opravdanim razlogom, što unosi zabunu i veliku pravnu nesigurnost, kako za podnosiocima prijava, tako i za lica čija prava mogu biti ugrožena konkretnom legalizacijom.

Prema čl. 12, st. 1 Zakona, Agencija po prijavi izdaje potvrdu koja predstavlja ispravu podobnu za upis prava svojine i dostavlja je Zavodu preko e-šaltera radi upisa prava vlasništva na legalizovanom objektu. Prema čl. 7, st. 14 Zakona, ako Agencija proceni da prijava ima tehničke nedostatke – nalaže podnosiocu da otkloni te nedostatke u roku od 30 dana, pod pretnjom propuštanja. Prema čl. 7, st. 13 i 14, u slučaju legalizacije zgrade sa više stanova građani su dužni da uz prijavu dostave i elaborat geodetskih radova koji Agencija pre izdavanja potvrde dostavlja RGZ-u na proveru. Elaborat geodetskih radova je prilično zahtevan dokument, a RGZ ga može vratiti na dopunu geodetskoj organizaciji koja ga je sačinila, koja je u tom slučaju dužna da otkloni nedostatke u roku od samo osam dana. Propisana je mogućnost da podnosilac prijave takođe može ispraviti elaborat u roku od šest meseci.

Na kraju procedure bi RGZ, prema čl. 14 Zakona, trebalo da izvrši upis po potvrdi, osim ako utvrdi da ista ima formalnih nedostataka, u kom slučaju o tome obaveštava Agenciju. Iz navedene odredbe možemo zaključiti da RGZ nije dužan da sprovede potvrdu i da je može vraćati Agenciji na ispravku neograničen broj puta. To znači da RGZ ipak ima konačnu reč u postupku legalizacije. Ovakvo rešenje stavlja stranku u postupku u nepovoljan položaj jer o njenom pravu odlučuju dva organa koja mogu imati kontradiktorne stavove i biti nekooperativni. Problem usložnjava činjenica da je izmenama Zakona o postupku upisa u katastar iz 2023. godine strankama onemogućen direktan kontakt sa RGZ-om. Ovaj problem bi u odnosu sa RGZ-om bio prevaziđen da je propisano da Agencija vrši direktan upis objekta i prava u katastar, uz eventualnu zabeležbu obaveze usaglašavanja elaborata sa RGZ-om u naknadnom periodu.

NESRAZMERNOST CENA LEGALIZACIJE

Iako je najavljeno da će se u postupku legalizacije naplaćivati simbolične naknade, u praksi to definitivno neće biti slučaj. Već je uvidom u čl. 8 Zakona uočljiva nesrazmera u cenama legalizacije. Tako za legalizaciju proizvodnih pogona, magacina i skladišta do 500 m² privrednici neće plaćati naknadu, dok će građani naknadu plaćati za kuće, stanove i garaže i u ruralnim sredinama, bez obzira na njihovu površinu.

Takođe, novi zakon povećava naknadu za legalizaciju vlasnicima stanova u zgradama građenim uz građevinsku dozvolu, a za koje nije izdata upotrebna dozvola, usled odstupanja u gabaritima. Vlasnici takvih stanova će biti dužni da za razliku u kvadraturi plate punu cenu doprinosa za uređenje građevinskog zemljišta i to jednokratno. Paradoks ovakvog zakonskog rešenja jeste to što najviše kažnjava one koji su bili najsavesniji, a to su lica koja su stanove kupovala u zgradama sa građevinskim dozvolama, ne znajući za odstupanja u kvadraturi.

Dodatni je problem što opštine, koje treba da reše nedostajuću infrastrukturu na koje će priključiti legalizovane objekte, dobijaju samo 20% od propisane naknade, iako je naknada koju plaća investitor za legalizaciju stambenih i poslovnih zgrada propisana u visini doprinosa koji se lokalnim samoupravama namenski plaćaju u slučaju legalne gradnje, upravo radi izgradnje infrastrukture.

USKRAĆIVANJE PRAVA NA PRAVNO SREDSTVO U POSTUPKU LEGALIZACIJE

Prema čl. 12, st. 11 Zakona, podnosioci nemaju pravo na pravno sredstvo, odnosno žalbu ili prigovor na potvrdu Agencije. Takođe je isključeno pravo na pokretanje upravnog spora. Zakon potpuno neodređeno propisuje pravo da se tužbom može pokrenuti postupak pred sudom opšte nadležnosti, bez navođenja osnova po kome bi se takva tužba mogla podneti.

Imajući u vidu da prema čl. 14, st. 3. Zakona RGZ vrši upis prava svojine po osnovu potvrde o legalizaciji bez sprovođenja upravnog postupka i bez donošenja rešenja o promeni u katastru nepokretnosti i infrastrukture, nije jasno kako će stranke štititi svoja prava ako RGZ ne bude sprovodio upis po potvrdi, a ne zna se razlog. Imajući u vidu izmene Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti iz 2023. godine, prema kojima je građanima ukinuto pravo na direktnu komunikaciju sa RGZ-om, zaštitu svojih prava moći će da pokušaju da ostvare isključivo preko profesionalnog korisnika, tj. advokata ili geodete, koji su takav status registrovali kod RGZ-a.

Ovakvo rešenje može biti izvor različitih zloupotreba, a što je moglo biti otklonjeno i tako što bi se propisalo da se svojina na legalizovanom objektu stiče izdavanjem potvrde od strane Agencije, a ne upisom u katastar ili tako što bi se vršio direktan upis u katastar od strane zaposlenog u Agenciji koji je izradio potvrdu.

Nužno je napomenuti da uskraćivanje prava na pravni lek u upravnom postupku prema čl. 36, st. 2 Ustava predstavlja povredu ustavnog prava građana na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu.

USKRAĆIVANJE PRAVNE ZAŠTITE ZAINTERESOVANIM LICIMA U POSTUPCIMA LEGALIZICIJE

Iako čl. 2, st. 2 Zakona propisuje načelo javnosti i dostupnosti podataka i načelo zaštite prava trećih lica, Agencija nije obezbedila nužnu transparentnost postupaka koje sprovodi, kao ni pravo na podnošenje prigovora na podnete prijave, koje pravo je garantovano u čl. 10, st. 2, tač. 2 Zakona. Pored toga, zakonom nije propisan rok za podnošenje prigovora na „zakasnele“ prijave iz čl. 20, st. 2 Zakona. Treća lica su dodatno izložena riziku da neće moći da dođu do isprava na osnovu kojih je legalizacija dozvoljena, jer je propisano da Agencija RGZ-u dostavlja isključivo potvrdu radi upisa legalizovanog objekta i njegovog vlasnika u katastar.

Nameće se pitanje kako će treća lica moći da zaštite svoja prava u postupku pred Agencijom i kako će na kraju moći da pobijaju isprave koje su im nedostupne, ako one neće biti sadržane u zbirci isprava u RGZ-u.

Imajući u vidu da je rok za podnošenje prigovora iz čl. 20, st. 15 Zakona istekao 7. marta 2026. godine, a da taj rok u odnosu na „zakasnele prijave“ nije ni propisan, te da podnošenje prigovora u obaveznom elektronskom formatu Agencija nije omogućila, zainteresovanim licima jedino preostaje da Agenciju obaveste podneskom u papirnom formatu o rezervama u odnosu na podnete ili eventualno podnete prijave, osporavajući verodostojnost podnete vlasničke dokumentacije. Takav podnesak se može dostaviti Agenciji preko njene pisarnice ili preporučenom pošiljkom. Bez obzira na to što Zakon propisuje obavezu elektronske dostave prigovora, Agencija bi morala da razmotri takvo obaveštenje – prigovor, ako utvrdi da je podnet od strane lica sa pravnim interesom (faktičkog vlasnika, suvlasnika, vlasnika posebnih delova koji osporavaju pravo na legalizaciju objekta nastalog od zajedničkih prostorija i sl.). Ovo pre svega jer postoji velika opasnost da dokumenta podneta uz prijavu nisu validna ili da su falsifikovana, pre svega jer je Agencija dozvolila da joj se dostavljaju kopije isprava uz prijave, iako Zakon izričito propisuje da se uz prijave dostavljaju isprave, dakle originali dokumenata (validni elektronski dokumenti, a ne skenirane kopije). U smislu navedenog, Agencija bi od podnosioca prijave za legalizaciju u tom slučaju morala da traži ponovnu dostavu isprava u elektronskom formatu, izdatih u skladu sa zakonom koji uređuje elektronski dokument.

RIZIK POSTUPANJA PO NEPOTPUNOJ DOKUMENTACIJI

Nameće se pitanje kako će postupati Agencija ako joj uz prijavu nije dostavljena sva potrebna dokumentacija, uključujući i elaborat geodetskih radova. Naime, građani nisu dužni da tumače Zakon i da znaju kojim ispravama dokazuju vlasništvo u postupku legalizacije. Država im je obećala pomoć pri podnošenju prijave

i oni su imali osnovana očekivanja da će ta pomoć biti efikasna. Nasuprot tome, praksa ukazuje na to da su im pomoć pružala neadekvatno obučena lica u opštinama i poštanskim ekspoziturama, koja su postupala u skladu sa pogrešnim uputstvima resornog ministarstva i Agencije. Ta lica su usled neznanja i ograničenog vremena, najčešće pogrešno i nepotpuno selektovala dokumente koje su podnosili uz prijave. Takav propust bi morao rezultirati naknadnim zahtevom Agencije za dopunu dokumentacije. Međutim, ako Agencija bude postupala pod presijom hitnosti, moguće je da će prijavu „rešiti“ upućivanjem podnosioca na parnicu. Efekti te nove „greške u koracima“ bi bili dodatni – nepotrebni troškovi građana i veliki broj novih sporova u sudovima koji su već preopterećeni nerešenim predmetima.

TRAJNE REZERVE U POGLEDU KVALITETA LEGALIZOVANIH OBJEKATA I STEČENIH PRAVA

Zakon propisuje da se pravo u katastar upisuje sa zabeležbama, a ključna je neotklonjiva zabeležba da je pravo svojine upisano (stečeno) prema novom Zakonu o legalizaciji. Tom zabeležbom se javnosti trajno predočavaju rezerve u pogledu kvaliteta gradnje tih objekata, kao i nejasni rizici u pogledu obima prava koja se stiču upisom u katastar.

Naime, bez obzira na to što su brojni vlasnici nelegalnih objekata potrošili veliki novac na izradu zahtevne tehničke dokumentacije da bi po prethodno važećem zakonu podneli zahtev za ozakonjenje, ta dokumentacija neće biti razmatrana, niti dostupna javnosti, poput projekata izvedenog stanja za legalno građene objekte. S druge strane, stambene i stambeno-poslovne zgrade, kao i objekti javne namene biće legalizovani bez dokumentacije koja garantuje minimum ispunjenosti tehničkih standarda za njihovu upotrebu.

Kada je reč o rizicima u vezi sa obimom prava koje se stiče legalizacijom, oni su nejasni, a čini se i neustavni. Konkretno, odredbom čl. 1, st. 8 proširena je faktička eksproprijacija tako što je vlasnicima legalizovanih objekata uskraćeno pravo na isplatu tržišne vrednosti nekretnine, u slučaju rušenja radi izgradnje objekata javne namene predviđenih planskim dokumentima, važećim na dan stupanja na snagu tog zakona. Potrebno je imati u vidu da su ovakvom odredbom umanjena stečena prava svim podnosiocima zahteva za legalizaciju, koji su zahtev za legalizaciju podneli po Zakonu o ozakonjenju iz 2015. godine, ako su u međuvremenu izmenjeni planski dokumenti, što neće biti redak slučaj imajući u vidu izmenu planske dokumentacije radi sprovođenja infrastrukturnih projekata i otvaranja rudnika. Takođe, st. 10 istog člana novog Zakona o legalizaciji nejasno propisuje odstupanje od opštih pravila eksproprijacije za legalizovane objekte. Naime ne podrazumeva se isplata tržišne

vrednosti tih objekata ako budu rušeni, u slučaju realizacije projekata koji bi u budućnosti mogli biti proglašeni projektima od posebnog značaja za Republiku Srbiju.

Može se zaključiti da, iako novi Zakon o legalizaciji u čl. 5, st. 2 propisuje da Republika Srbija ne garantuje za bezbednost i sigurnost korišćenja legalizovanog objekta, te da vlasnik prihvata rizik korišćenja objekta i odgovornost za eventualnu štetu prema trećim licima, takve rezerve ne umanjuju činjenicu da je legalizacijom to lice priznato kao zemljišnoknjižni vlasnik konkretnog objekta, te da to njegovo pravo deluje prema trećim licima od momenta upisa u katastar. Treba napomenuti da Republika Srbija ne garantuje za bezbednost i sigurnost korišćenja ni bilo kog drugog objekta upisanog u katastar, osim ako je sama vlasnik takvog objekta, pa se takva zabeležba čini besmislenom, stvarajući nepotrebnu zabunu na tržištu nepokretnosti.

NELEGALNA GRADNJA NA ZEMLJIŠTU U JAVNOJ SVOJINI I U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA

Čl. 2 novog Zakona o legalizaciji propisuje koji će se nelegalno građeni objekti po sili zakona upisati na ime Republike Srbije u javnom interesu. Reč je o objektima koji su izgrađeni na zemljištu u javnoj svojini koje je planskim dokumentom planirano za uređenje ili izgradnju objekata javne namene u obaveznoj javnoj svojini ili su izgrađeni na zemljištu koje je u javnoj svojini, koje je površina javne namene u obaveznoj javnoj svojini, kao i nelegalni objekti u drugoj zoni zaštite prirodnog dobra izgrađeni na zemljištu u javnoj svojini; svi objekti izgrađeni u prvoj zoni zaštite prirodnog dobra ili na javnom vodnom dobru ili u neposrednoj zoni sanitarne zaštite vodoizvorišta; svi objekti izgrađeni u zoni zaštite kulturnog dobra od velikog i izuzetnog značaja, te objekti upisani u Listu svetske kulturne baštine ili izgrađeni na samom kulturnom dobru; objekti izgrađeni u pojasu eksproprijacije državnog puta IA – autoputevi i IM reda – brze saobraćajnice i u pružnom pojasu.

Ovakvo rešenje je potrebno preispitati sa stanovišta ustavnosti jer objekte na tim područjima *de facto* legalizuju u korist Republike Srbije, a čl. 86 Ustava garantuje ravnopravnost svih oblika svojine. Dodatno, vlasniku objekta koji je nelegalno gradio na svom zemljištu biće oduzeto i zemljište ispod objekta, što je suprotno članu 58. Ustava. To je neprihvatljivo i zbog toga što se može desiti da zemljište usled promene namene naknadno izgubi navedeni status.

NEODGOVARAJUĆI MEHANIZAM ZA SPREČAVANJE DALJE NELEGALNE GRADNJE

Evidentno je da novi zakon neće rešiti problem dalje nelegalne gradnje od strane nesavesnih investitora, pre svega jer ne uspostavlja efikasan preventivni mehanizam.

Naime, glavni uzrok nelegalne gradnje u praksi jeste odsustvo kontrole od strane građevinskih inspektora, kojih je nedovoljno da pokriju redovne, a kamoli vanredne nadzore. Činjenica da je inspekcija u sastavu organa nadležnih za izdavanje građevinskih dozvola, a uskoro i za ozakonjenje, stavlja inspektore u podređen položaj u odnosu na rukovodioce tih službi, čiji rad bi u praksi takođe trebalo da kontrolišu.

Takođe je propisano da Zavod vrši godišnje snimanje metodom daljinske detekcije, a da Agencija za privredne registre Zavodu dostavlja izdate građevinske dozvole. Sve to će teško dati neki rezultat ako mehanizam za suzbijanje nelegalne gradnje nije transparentan. Bilo bi korisnije da je Zakonom uspostavljena javno dostupna baza prijava građana nelegalne gradnje i informacije o postupanjima po tim prijavama. To je godinama predlagano, ali ni ovoga puta nije ušlo u tekst novog zakona.

Jedini logičan efekat usvojenog rešenja jeste da će se ionako nedovoljan broj građevinskih inspektora preusmeriti sa nužnih terenskih kontrola na sačinjavanje sedmičnih izveštaja Republičkoj građevinskoj inspekciji, koja je u sastavu ministarstva nadležnog za građevinu. Efekat takvog rešenja je da će se dodatno umanjiti terenske kontrole nužne da bi se detektovala i sprečila nelegalna gradnja.

RIZICI IMPLEMENTACIJE SA STANOVIŠTA USTAVNOSTI ZAKONSKIH REŠENJA

Brojni su osnovi po kojima bi Ustavni sud RS mogao, u bilo kom trenutku tokom implementacije, novi Zakon o legalizaciji proglasiti neustavnim, a među njima su: uskraćivanje prava na žalbu i upravni spor u postupku po prijavi pred Agencijom i u postupku upisa prava pred RGZ-om (pravo na pravno sredstvo);²⁷ dovođenje u nejednak položaj lica koja su gradila uz građevinsku dozvolu sa onim licima koja su gradila nelegalno (zabrana diskriminacije);²⁸ narušavanje prava na restituciju zemljišta (pravo na imovinu);²⁹ upis prava svojine u zonama iz čl. 2 Zakona u korist Republike Srbije, u slučaju gradnje na zemljištu u svojini građana (pravo na imovinu); nejednak tretman vlasnika posebnih delova u zgradama

²⁷ Čl. 36, st. 2 Ustava: „Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.“ (Pravo na pravno sredstvo u postupcima pred sudom, državnim organima, IJO.)

²⁸ Čl. 21, st. 3 Ustava: „Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu [...]“.

²⁹ Čl. 58, st. 1 Ustava – Pravo na imovinu: „Jemci se mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona.“

građenim sa građevinskom dozvolom za koje nije izdata upotrebna dozvola zbog odstupanja od gabarita, u odnosu na vlasnike nelegalnih objekata građenih bez građevinske dozvole (diskriminacija); nezakonito postupanje od strane uprave,³⁰ itd.

U kontekstu saglasnosti sa Ustavom, posebno je problematično uskraćivanje građanima prava stečenih po Zakonu o ozakonjenju iz 2015. godine,³¹ imajući u vidu da čl. 27, st. 2 Zakona propisuje da se svi tekući postupci ozakonjenja obustavljaju.

Iz navedenih razloga, čini se da je bilo nužno propisati automatizovanu proceduru upisa objekta i prava u katastar, bilo u formi upisa predbeležbe, koja bi se opravdavala nastupanjem konkretnih uslova, bilo u formi upisa objekta i prava, uz zabeležbe, koje bi se otklanjale u zadatim rokovima. Samo na taj način je bilo moguće sprovesti masovnu legalizaciju u kratkom roku, kako je to javnosti bilo najavljivano. Ovako novi zakon unosi veliku pravnu nesigurnost, jer postoji visok rizik da usled stavljanja van snage celog zakona ili nekih odredbi neće biti implementiran ili da će biti implementiran sporadično i/ili selektivno.

ĐORĐE VUKOTIĆ

Lawyer and Consultant for Construction Permits and Legalization Issues
Belgrade

THE NEW LAW GOVERNING THE LEGALIZATION OF ILLEGALLY CONSTRUCTED BUILDINGS

Summary

This paper analyses the Law on Special Conditions for the Registration and Recording of Rights in Real Property, which the Government of the Republic of Serbia has presented as an instrument for the mass legalization of several million illegally constructed objects by the end of 2026. The paper assesses the validity of these claims in light of the Law's incomplete provisions and

³⁰ Čl. 198, st. 1 Ustava – Zakonitost uprave: „Pojedinačni akti i radnje državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja [...] moraju biti zasnovani na zakonu“ i podložni preispitivanju.

³¹ Čl. 197, st. 1 i 2 Ustava – Zabrana povratnog [retroaktivnog] dejstva zakona i drugih opštih akata:

„Zakoni i svi drugi opšti akti ne mogu imati povratno dejstvo.

Izuzetno, samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno dejstvo, ako to nalaže opšti interes utvrđen pri donošenju zakona.“

Novim Zakonom o legalizaciji je propisano njegovo povratno dejstvo, bez obrazloženja opšteg interesa za takvo dejstvo.

significant shortcomings in its implementation. The author argues that the Law enables Agency for Spatial Planning and Urbanism to resolve only the simplest cases within a reasonable timeframe. In more complex cases, however, the line ministry itself instructed applicants to submit documentation in a format that is inconsistent with the legislation governing electronic documents and electronic administration, rendering such documentation unusable in administrative proceedings. The paper further points out that citizens have been deprived of the right to appeal decisions in these procedures, while interested third parties are denied the opportunity to raise objections in legalization proceedings affecting their rights. Consequently, the legalization procedure cannot be conducted lawfully unless the National Assembly amends the Law and the Agency invites citizens to resubmit the required documentation in a valid digital format, accompanied by proper authentication upon submission. Otherwise, there is a significant risk of numerous disputes arising from potential fraud and document forgery in these proceedings. Finally, the paper highlights the substantial risk that the Constitutional Court may declare the Law unconstitutional, suggesting that the longstanding problem of legalization in Serbia is unlikely to be resolved through this legislative framework.

Key words: legalization of buildings, cadastral registration, illegal construction, construction land

Literatura

- Banović, J., „*Ultima ratio* karakter krivičnog prava u svetlu krivičnog dela Građenje bez građevinske dozvole (čl. 219a KZ)”, *CRIMEN – časopis za krivične nauke*, br. 1, Beograd, 2019.
- Cvetić, R., „Upisi u katastar nepokretnosti”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta*, br. 3, tom 44, Novi Sad, 2010.
- Gospavić, Z., Božić, B., „Nelegalna gradnja – pojedinačna korist a nemerljiva društvena šteta”, *International scientific conference Environmental impact of illegal construction, poor planning and design IMPEDE 2019*, Association of Chemists and Chemical Engineers of Serbia UHTS (ed. Mihajlović, M.), Belgrade, 2019.
- Hiber, D., Živković, M., „Konceptija svojine i drugih stvarnih prava u socijalističkoj Jugoslaviji”, *Socijalističko pravo u Jugoslaviji: 1945–1990* (ur. Popović, D., Begović, B., Mirković, Z.), Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2024.
- Kršljanin, N., „Knjiga po knjiga, mozaik: registracija nepokretnosti u socijalističkoj Jugoslaviji”, *Socijalističko pravo u Jugoslaviji: 1945–1990* (ur. Popović, D., Begović, B., Mirković, Z.), Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2024.
- Mihajlović, A., „Public policy and regulatory impact assessment in the Serbian legal framework”, *FACTA UNIVERSITATIS – Law and Politics*, br. 1, tom 22, Niš, 2024.
- Nikolić Popadić, S., „Odgovornost za nelegalnu izgradnju objekata”, *Okrugli sto Srbija i reformisanje instituta odgovornosti, 4. novembar 2022: knjiga sažetaka* (ur. Mujović, H.), Institut društvenih nauka; Advokatska komora Vojvodine, Beograd, Novi Sad, 2022.
- Nikolić, S., „Legalizacija bespravno izgrađenih objekata u Srbiji”, *Pravni život*, br. 10, tom 45, Beograd, 2016.
- Radulović, B., „Analiza efekata propisa u Republici Srbiji: prvih petnaest godina”, *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom Evropske unije : 2018* (ur. Radović, V.), Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2018.

- Vasić, N., „Novi zakon o legalizaciji : uzroci bespravne gradnje i razlozi zbog kojih zakon neće biti uspješan”, *Branič : časopis Advokatske komore Srbije*, br. 4, Beograd, 2025.
- Živković, M., „Rethinking Land Registration in XXI Century Serbia”, *Pravni zapisi*, br. 2, tom XIII, Beograd, 2022.
- Živković, M., „Upotreba informacionih tehnologija u postupku upisa u katastar nepokretnosti”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 84, tom 58, Niš, 2019.
- Živković, M., Dabić Nikićević, „Postupak upisa u katastar nepokretnosti”, *Revija Kopaoničke škole prirodnog prava*, br. 1, Beograd, 2021.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 12.04.2026.

Prihvaćen: 13.05.2026.

STRUČNI RAD