

**СМЕРНИЦЕ**  
**О ЗАШТИТИ ОД/ПРИЛИКОМ ПРИНУДНИХ ИСЕЉЕЊА**  
**ИЗАЗВАНИХ РАЗВОЈНИМ АКТИВНОСТИМА**  
**У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ О СТАНОВАЊУ И**  
**ОДРЖАВАЊУ ЗГРАДА**

**МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И ИНФРАСТРУКТУРЕ**

**Мај 2022. године**

## САДРЖАЈ

<b>УВОД</b>	3.
Предмет	3.
Сврха и разлог израде Смерница	3.
<b>ПРАВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА</b>	4.
<b>Устав Републике Србије</b>	4.
<b>Развој међународних правних аката за заштиту од принудних расељавања</b>	4.
Међународне смернице о расељавању изазваних развојним активностима	5.
<i>Основни принципи</i>	6.
<i>Поступање пре, у току и после расељавања</i>	6.
<i>Право на средства правне заштите</i>	7.
<i>Праћење примене Пакта и подаци о принудним расељавањима</i>	7.
<b>РАСЕЉАВАЊА ИЗАЗВАНИХ РАЗВОЈНИМ АКТИВНОСТИМА У НАЦИОНАЛНОМ КОНТЕКСТУ</b>	7.
<b>Проблеми у области стамбених права са становишта примене Смерница</b>	7.
<b>НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ СТАНОВАЊА</b>	10.
<b>Закон о становању и одржавању зграда</b>	10.
Одредбе о заштити од принудних расељавања	10.
<i>Обухват лица, разлози исељења и одговарајући смештај за пресељење</i>	11.
<i>Поступак исељења и пресељења</i>	12.
<i>Основни принципи</i>	12.
<i>Одлука о неопходности исељења</i>	12.
<i>Надлежност за доношење одлуке о неопходности исељења са планом пресељења</i>	13.
<i>Садржина одлуке о неопходности исељења и плана пресељења</i>	13.
<i>Решење о исељењу</i>	13.
<i>Начин извршења решења о исељењу</i>	13.
<i>Мере социјалног укључивања након пресељења</i>	14.
<i>Праћење расељавања</i>	14.
Стамбена подршка	15.
<b>ПРАВНИ ОКВИР ЗА УРБАНИ РАЗВОЈ</b>	16.
<b>Закон о планирању и изградњи</b>	16.
Плански документи	16.
<b>Поступак просторног и урбанистичког планирања</b>	17.
<i>Одлука о изради планског документа</i>	18.
<i>Рани јавни увид</i>	18.
<i>Припремне активности</i>	18.
<i>Израда планског документа</i>	18.
<i>Јавни увид</i>	19.
<b>Спровођење планских докумената</b>	19.
<i>Грађевинско земљиште</i>	19.
<i>Програм уређивања грађевинског земљишта</i>	20.
<i>Урбанистички пројекат</i>	21.
<b>Усклађивање различитих прописа и процедура</b>	21.
Поступак расељавања лица која подлежу правној заштити у складу са Законом о становању и одржавању зграда	23.
<b>Изазови и препоруке у спровођењу мера јавних политика за заштиту од/приликом расељавања изазваних развојним активностима</b>	29.

## УВОД

### Предмет

Смернице о заштити од, односно приликом принудних иселења<sup>1</sup> у складу са Законом о становању и одржавању зграда<sup>2</sup> (у даљем тексту Смернице) подробније објашњавају поступање надлежних органа у примени одредаба овог закона којима се уређује поступак иселења и пресељења (у даљем тексту: расељавање) лица без правно регулисаног статуса на непокретности коју користе за становање и на земљишту на којем се стамбени објекат налази..

Смерницама се такође појашњавају и одредбе Закона о становању и одржавању зграда које уређују питања стамбене подршке, а које се примењују у сврху заштите од бескућништва у случају иселења ових лица, као и одредбе Закона о планирању и изградњи и релевантних подзаконских аката којима се уређује поступак доношења и спровођења просторних и урбанистичких планова као једног од првих корака у спровођењу политика урбаног развоја.

### Сврха и разлог израде Смерница

Сврха ових смерница је да надлежним органима укаже на све релевантне прописе и процедуре приликом расељавања у случају спровођења развојних активности од јавног интереса и то оних којима се штите права најугроженијег становништва приликом тих расељавања.

Смернице се фокусирају на прописе који се примењују управо приликом расељавања лица без законски регулисаног статуса на објекту које користе и земљишту на којем је стамбени објекат изграђен. Оне међутим објашњавају и указују на релевантне прописе из ширег правног оквира и то не само на националном већ и на међународном нивоу, којим се уређује заштита људских права и у оквиру тога стамбених права социјално најугроженијег становништва.

Ове смернице су припремљене због тога што многи јавни актери који учествују у развојним активностима са утицајем на расељавање становништва, немају сазнање да се за заштиту од расељавања примењује и у складу са Законом о становању и одржавању зграда.

Поред поступка расељавања које уређује Закона о становању и одржавању зграда, постоје и прописи који уређују поступке расељавања лица која имају у својини неку непокретност (земљиште и законито или незаконито изграђен објекат), од којих су најважнији Закон о планирању и изградњи<sup>3</sup> и Закон о експропријацији<sup>4</sup>.

Треба такође указати да се у пракси могу очекивати различите ситуације, у смислу да постоје потпуно различити својински статуси на земљишту и на објектима у непосредној близини, па ће се у том случају примењивати различити закони приликом расељавања лица са истог локалитета.

Најтежа ситуација са становишта несигурних стамбених статуса на објектима и земљишту у највећој мери се затиче у неформалним и подстандардним насељима у којима живе Роми. Стога се правно регулисање поступка расељавања изазваних

<sup>1</sup> Поред израза принудно иселење, користи се и израз невољно иселење, а што суштински представља исти појам

<sup>2</sup> „Службени гласник РС” бр. 104/16 и 9/20

<sup>3</sup> “Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20 и 52/21

<sup>4</sup> “Службени гласник РС”, бр. 53/95, "Сл. лист СРЈ", бр. 16/01 - одлука СУС и "Сл. гласник РС", бр. 20/09, 55/13 - одлука УС и 106/16 - аутентично тумачење

развојним активностима наметнуло и као обавеза у оквиру придруживања Србије Европској унији у циљу заштите мањинских права, а што је утврђено Акционим планом за Поглавље 23 „Правосуђе и основна права”, као активност 3.6.2.32 – „Развој приручника и смерница о процедурама надлежних органа за релокацију неформалних насеља, са посебним нагласком на улогу и обавезе локалне самоуправе”.

У поступку расељавања изазваних развојним активностима неопходна је сарадња различитих надлежних служби на свим нивоима власти, али и других актера укључених у поступак, од самих лица која се расељавају, заштитника људских права, примajuће заједнице и других. Стога су Смернице намењене како професионалцима запосленима у јавној управи и одговорим за спровођење одређених сегмената поступка, тако и грађанима који нису упућени у све релевантне прописе у складу с којима се поступак спроводи.

## **ПРАВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА**

### **Устав Републике Србије**

Устав Републике Србије као највиши правни акт нема одредбу која се директно односи на заштиту права на дом, али јемчи заштиту људских права и слобода, међу којима су са становишта заштите овог права најрелевантнији: забрана дискриминације, заштита људских и мањинских права и слобода, достојанство и слободни развој личности, право на живот, неповредивост физичког и психичког интегритета, право на слободу и безбедност, право на правично суђење, право на рехабилитацију и накнаду штете, право на једнаку заштиту права и правно средство, неповредивост стана, право на обавештеност, право на имовину и право на правну помоћ.

Поред тога, с обзиром да члан 16. став 2. Устава утврђује да су опште прихваћена правила и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије и непосредно се примењују, кључни извор заштите овог права су релевантни међународни правни акти потврђени законом.

Значајан део препорука из међународних правних аката је већ уграђен у важеће националне прописе који уређују питања расељавања услед развојних активности које представљају јавни интерес, а што је уређено Законом о планирању и изградњи и Законом о експропријацији.

Међутим, имајући у виду да је Закон о експропријацији заснован на тржишној надокнади за заузету, односно одузету имовину, на основу овог закона није могуће по том основу заштитити лица у обухвату експропријације уколико она немају право својине на објекту и/или на земљишту на којем је стамбени објекат изграђен.

Стога је у циљу заштите лица без имовине поступак заштите ових лица у случају неопходности њиховог расељавања прописан Законом о становању и одржавању зграда.

### **Развој међународних правних аката за заштиту од принудних расељавања**

Први међународни правни акт који штити право на одговарајуће услове живота је Универзална декларација о правима човека из 1948. године, која у члану 25. ст. 1. утврђује право на одговарајући стандард живота који обезбеђује здравље и благостање за сваког човека и његову породицу. Овај акт је прихваћен од држава чланица самим чланством у Уједињеним нацијама (у даљем тексту: УН).

С обзиром да овај акт има декларативни карактер, што и сам назив говори, за даљи развој међународних аката у области заштите људских права на глобалном нивоу, од посебног значаја је доношење Међународног пакта о економским, социјалним и културним

правима (у даљем тексту: Пакт). Доношењем Закона о ратификацији<sup>5</sup> овај међународни правни акт, сада чини саставни део законодавства Републике Србије.

У складу са чланом 11. став 1. Пакта, који утврђује право сваког лица на одговарајући животни стандард, а у склопу чега и право на одговарајући стамбени смештај, утврђена је обавеза држава да ради остваривања овог права предузимају одговарајуће мере. Пакт је од глобалног значаја јер је донет на нивоу земаља чланица УН, па је самим тим уопштен. Он утврђује принципе и правила која су опште прихватљиве великом броју држава чланица, како би био применљив у различитим условима и ситуацијама на националним нивоима. Стога се показала потреба за прецизирањем одредби Пакта у циљу праћења његове примене и извештавања Комитета за економска, социјална и културна права (у даљем тексту: Комитет), који прати његову примену.

Комитет је на позив Економског и социјалног савета<sup>6</sup> и уз сагласност Генералне скупштине<sup>7</sup>, на свом другом заседању 1988. одлучио<sup>8</sup> да отпочне с изработом општих напомена у намери да помогне државама уговорницама у испуњавању њихових обавеза приликом извештавања о остваривању права по овом пакту на националном нивоу. У периоду од 1989. до данас донете су бројне опште напомене по различитим питањима, од којих су за стамбена права најважније Опште напомене 4, које појашњавају право на одговарајући стамбени смештај (13/12/91), као и Опште напомене 7, које у смислу истог права појашњавају процедуру принудних иселења (20/05/97).

Увидевши да се стамбена права и даље крше, те да нараста број принудних расељавања у свету, на основу извештаја Специјалног известиоца за одговарајуће становање, Савет за људска права Уједињених нација је 2007. године потврдио документ који је припремљен уз овај извештај, а то су „Основни принципи и смернице у вези са принудним иселењима и пресељењем изазваних развојним активностима” (у даљем тексту: Међународне смернице), а које представљају акт спровођења Резолуције 60/251 Генералне скупштине УН од 15. марта 2006. године.

Међународне смернице су донете ради подршке државама чланицама да дефинишу одговарајуће прописе у области заштите стамбених права, међу којима је као један од кључних елемент право на земљиште, које није довољно препознато у међународним правним актима. Право на земљиште је такође интегрално повезано са правима на храну, средствима за живот и рад, безбедност личности и дома и имовинске ресурсе.

Принципи и процедуре из ових међународних докумената једнако се односе на заштиту од и приликом принудних расељавања из легалних стамбених објеката као и бесправно изграђених стамбених објеката и привремених стамбених структура грађених од слабих материјала, пошто представљају једини дом за њихове станаре, а чиме се суштински штити право на дом.

### **Међународне смернице о расељавању изазваном развојним активностима**

Могу постојати различити узроци принудних расељавања, као што је расељавање становништва услед сукоба, ратних дешавања, природних катастрофа, еколошких акцидената и слично.

Међународне смернице се међутим односе само на принудна пресељења изазвана спровођењем развојних пројеката, који се уобичајено проглашавају јавним интересом.

---

<sup>5</sup> „Службени лист СФРЈ” бр. 7/71

<sup>6</sup> Резолуција 1987/5

<sup>7</sup> Резолуција 42/102

<sup>8</sup> E/1988/14, ставови 366 и 367

Ове смернице наводе да то могу бити велики инфраструктурни подухвати (изградња енергетских и индустријских постројења, рударства и екстрактивне индустрије и сл.), пројекти урбане обнове, изградња за потребе одвијања великих догађаја или спортских манифестација, па чак и активности подржане кроз међународну развојну помоћ.

Поред позитивних развојних ефеката, ове интервенције могу имати и значајне негативне ефекте, у смислу драстичне промене намене земљишта, спорова везаних за имовину, неконтролисане шпекулације са земљиштем, као и принудних расељавања становништва.

### *Основни принципи*

Основни принципи заштите људских права са становишта права на одговарајуће становање, као компоненту права на одговарајући животни стандард, подразумевају:

1. да није допуштено незаконито и самовољно мешање у приватни живот, породицу, дом и правну сигурност поседовања имовине;
2. гарантовање заштите од присилних исељавања без било какве дискриминације;
3. једнаку заштиту за мушкарце и за жене;
4. право на алтернативно земљиште једнаког или бољег квалитета у случају исељења, и смештаја који мора да задовољи следеће критеријуме:
  - (а) приступачност;
  - (б) приуштивост;
  - (в) погодност за становање;
  - (д) сигурност статусних права на стану;
  - (ђ) културну адекватност;
  - (е) одговарајућу локацију и
  - (ж) приступ основним услугама као што су здравствена нега и образовање.

Смернице утврђују да се принудно исељење спроводи искључиво у изузетним околностима, када је потпуно оправдано, а што подразумева да буде:

1. одобрено законом;
2. извршено у складу са међународним актима о људским правима;
3. спроведено у циљу унапређења опште добробити;
4. разумно и сразмерно јавном интересу;
5. уз гарантовање поштене надокнаде и рехабилитације; и
6. извршено у складу са међународним смерницама, које пружају заштиту без обзира на законско признавање или не признавање статусних права у домаћем законодавству.

### *Поступање пре, у току и после расељавања*

Међународне смернице детаљно разрађују и препоручују поступке пре, у току и после принудних исељења и пресељења.

Пре исељења потребно је: обавестити погођена лица са детаљним образложењем одлуке о исељењу, разматраним алтернативама и мерама за смањење штетних последица расељавања; омогућити приступ правном саветовању, ако је потребно и бесплатном; пописати имовину погођених лица, ради процене вредности и могућих губитака услед расељавања. Такође је потребно: евидентирати нефинансијске губитке које треба надокнадити; обезбедити алтернативни стамбени простор, ако погођена лица не могу да га самостално обезбеде; обезбедити заменске ресурсе за животне приходе лица погођених расељавањем.

Током исељења потребно је обезбедити: обавезно присуство владиних званичника или њихових представника; присуство неутралних посматрача; да се не нарушава

достојанство и крши људско право на живот и безбедност; поштовање принципа нужности и пропорционалности законске примене силе; да се исељење не одвија у неповољним временским условима или пред значајне датуме (верски празници, избори, непосредно пре школских испита и сл); да нико не постане жртва непосредних или насумичних напада или других насилних чинова; заштиту од уништавања, илегалног присвајања, држања или употребе покретне и непокретне имовине; да се од погођених лица не захтева да руше сопствене домове или друге структуре, осим уколико то не желе сами да учине ради сакупљања грађевинског материјала.

Након пресељења потребно је да лица погођена исељењем, а нарочито она који не могу да се самостално издржавају, треба да имају: приступ основним животним намирницама, пијаћој води и санитарним уређајима, склоништу и становању на основном нивоу; обезбеђену одговарајућу одећи; приступ основним медицинским услугама; изворима животног прихода; ресурсима од којих су се претходно издржавали; школовању деце и установама за негу деце; да чланови истих породица или заједница не буду растављени услед расељавања; приступ социјалним услугама; могућностима запошљавања и образовања.

#### *Правно на средства правне заштите*

Међународне смернице указују на неопходност обезбеђивања различитих видова правне заштите у поступцима расељавања, као што су: поштено саслушање, правни савет и правна помоћ лицима којима је она потребна како би тражила надокнаду судским путем, па чак и могућност повратка, реституције и рехабилитације.

Обезбеђење правних савета, па и по потреби бесплатне правне помоћи треба обезбедити у поступцима који претходе расељавању, али и свим лицима којима је она потребна како би тражила надокнаду судским путем.

Уколико се расељавање не може избећи и спроводи се због општег интереса, Међународне смернице указују на обавезу државе да погођеним лицима обезбеди поштено и правичну надокнаду за имовину, материјалну и моралну штету, физичке и менталне повреде; изгубљену зараду, као и на име трошкова за правну и стручну помоћ, медицинске и социјалне услуге. Такође се наводи да новчана накнада не треба да замени накнаду за земљиште, ресурсе и поседе, односно да одузето земљиште треба да буде истог или бољег квалитета.

Смернице такође утврђују и право на реституцију и повратак, мада указују да су ови правни лекови ретко могући у случају расељавања изазваних развојним активностима. Уколико таква могућност ипак постоји, приоритет треба дати жртвама расељавања, али не без њиховог пристанка.

#### *Праћење примене Пакта и подаци о принудним расељавањима*

У вези са применом Смерница од држава се захтева да пруже разне врсте информација које се непосредно односе на праксу принудних исељења, као што је број лица која су принудно исељена у протеклих пет година, као и број лица која тренутно немају правну заштиту од произвољног исељавања или било ког другог вида исељавања. Такође се захтева и извештавање о законској регулативи у вези са правима на сигурност стамбеног статуса и заштиту од принудног исељавања.

### **РАСЕЉАВАЊА УСЛЕД РАЗВОЈНИХ АКТИВНОСТИ У НАЦИОНАЛНОМ КОНТЕКСТУ**

Као што Међународне смернице наводе, принудна расељавања је могуће очекивати услед спровођења развојних активности које се прогласе јавним интересом. Зато се

приликом расељавања изазваних развојем свакако примењује Закон о планирању и изградњи, пошто први корак у реализација развојних активности представља прибављање и уређивање земљишта и издавање одговарајућих дозвола за потребе изградње објеката.

У Републици Србији јавни интерес проглашава Народна скупштина законом, односно Влада својом одлуком. Уколико се у просторном обухвату активности од јавног интереса налазе непокретности у приватној својини, које треба уклонити или заузети земљиште за грађевинске активности, претходно је потребно те непокретности прибавити у јавну својину. Прибављање непокретности у јавну својину се спроводи у складу са Законом о експропријацији уз надокнаду која не може бити нижа од тржишне. Надокнада за привредне објекте и/или пољопривредно земљиште може бити и у натури, исте вредности и у што ближејој околини од места иселења.

Заком о експропријацији је прописано да се јавни интерес може утврдити ако је експропријација непокретности неопходна за изградњу објеката у области: јавне комуналне и социјалне инфраструктуре, за потребе одбране земље и рада органа власти, за заштиту животне средине и заштиту од елементарних непогода, ради истраживања и експлоатације минералних сировина, за одређена заједничка улагања, као и за изградњу станова за потребе социјално угрожених лица.

Иако су могућности проглашења јавног интереса врло широко дефинисане Законом о експропријацији, за спровођење овог поступка неопходно је донети одговарајући просторно плански акт, којим се јасно прецизира територијални обухват развојне активности од јавног интереса и проверавају могућа варијантна решења у циљу избора оног који би имао најмање негативне утицаје.

Поступак експропријације започиње доношењем закона од стране Народне скупштине или одлуке Владе којом се утврђују јавни интерес за одређени развојни пројекат. Јавни интерес за експропријацију се може утврдити ако је донет одговарајући плански акт. Предлог за утврђивање јавног интереса подноси корисник експропријације<sup>9</sup>, о чему Влада одлучује у року од 90 дана.

Предлог експропријације, поред осталог, мора да садржи и прецизну назнаку сопственика и непокретности за које се предлаже експропријација, и доказ о обезбеђењу средстава у буџету или банкарску гаранцију којом се обезбеђује плаћање накнаде, у складу са прописима којима се уређују јавне финансије.

Пре доношења решења о експропријацији, надлежни орган је дужан да спроведе саслушање лица чија се имовина експроприше, како би омогућио сопственицима некретнина да изнесу све чињенице од значаја за експропријацију непокретности. Ако су сви услови испуњени, доноси се решење о експропријацији, а корисник експропријације дужан да у року од 15 дана од дана правоснажности решења о експропријацији поднесе надлежном органу локалне самоуправе писмену понуду о врсти и висини накнаде на основу процене вредности некретнине извршене од стране овлашћеног тела.

Ако се споразум о накнади не постигне у року од два месеца од дана правоснажности решења о експропријацији, локална управа доставља све списе надлежном суду ради

---

<sup>9</sup> Корисник експропријације може бити одређени јавни ентитет, односно: Република Србија, аутономна покрајина Војводина, јединице локалних самоуправа, јавни фондови, јавна предузећа, привредна друштва која су основана од стране јавних предузећа, као и привредна друштва са већинским државним капиталом основана од стране државних институција



одређивања накнаде, а поступак такође може да покрене и сопственик експроприсане непокретности пред истим судом.

Поред Закона о експропријацији, као и Закона о планирању и изградњи који се детаљније разматра овим смерницама, у поступку расељавања се може очекивати и примена других закона, као што су:

Закон о основама својинскоправних односа<sup>10</sup>, који уређује основе својинских односа, укључујући суштину и предмете права својине, сусвојине и заједничке својине, стицање права својине, право плодуживања, држања, одржаја, изградње на туђем земљишту, заштиту права својине и државине, престанак права својине и сл.;

Закон о озакоњењу<sup>11</sup>, којим се уређују услови, поступак и начин озакоњења објеката, односно делова објекта, помоћних и других објеката, изграђених без грађевинске дозволе;

Закон о ванпарничном поступку<sup>12</sup>, којим се одређују правила по којима судови поступају и одлучују о личним, породичним, имовинским и другим правним стварима о којима се одлучује у поступку експропријације;

Закон о управном поступку<sup>13</sup>, којим се уређује начин поступања државни органа кад у управним стварима решавају о правима, обавезама или правним интересима странке, у оквиру управног поступка;

Закон о државном премеру и катастру<sup>14</sup> којим се утврђују послови државног премера и катастра непокретности и водова, основних геодетских радова, адресног регистра, топографско-картографских делатности, процене вредности непокретности, и др;

Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова<sup>15</sup>, којим се уређују правила поступка уписа у катастар непокретности и водова у њиховом одржавању, предмет и врсте уписа, издавања извода из ових јавних регистара и др.

### **Проблеми у области стамбених права са становишта примене Смерница**

Постоје бројни проблеми у стамбеном сектору у Србији, који се могу сматрати нарушавањем једног од основних елемената стамбеног права, а то је сигурност стамбеног статуса. Несигуран стамбени статус се огледа у непостојању одговарајућег правног основа за коришћење стана и земљишта за становање, али су такође широко распрострањене и бесправно изграђене, неусловне и небезбедне стамбене структуре.

Постоји широк дијапазон узрока настанка несигурних стамбених статуса у Србији, од: масовног избеглиштва и интерних расељења, непотпуно регулисане приватизације, у оквиру које није било законски уређено питање заштите стамбених права, привредног слабљења земље и снижавања економског стандарда становништва, одсуства јавних политика у остваривању основних стамбених права, као јавног коректива неправилностима стамбеног тржишта и помоћи најсиромашнијима и сл.

Несигурне стамбене статусе је могуће очекивати у следећим ситуацијама:

1. Бескућници који се углавном појављују као феномен у већим градским срединама, али се не евидентирају. Број бескућника се углавном изражава као број смештајних

<sup>10</sup> „Сл. лист СФРЈ“, бр. 6/80, 36/90, „Сл. лист СРЈ“ бр. 29/96 и „Службени гласник РС“, бр.115/2005

<sup>11</sup> „Сл. гл. РС“, бр. 96/15, 83/18 и 81/19

<sup>12</sup> „Сл. Гл. СРС“ бр. 25/82 и 48/88 „Сл. Гл. РС“ бр. 46/95, 18/05, 85/12, 45/13, 55/14, 6/15 и 106/15

<sup>13</sup> „Сл. гл. РС“ бр. 18/16 и 95/18

<sup>14</sup> „Сл. гл. РС“, бр. 72/09, 18/10, 65/13, 15/15, 96/15, 47/17, 113/17, 27/18, 41/18 и 9/20

<sup>15</sup> „Сл. гл. РС“ бр.41/18, 95/18, 3/19 и 15/20

- капацитета у прихватилиштима, а што не одражава стварном броју оних који су о овој најтежој ситуацији.
2. Корисници барака и других неодговарајућих објеката за становање које они користе на основу неодговарајућих аката предузећа где су били запослени, а која су у међувремену приватизована и нови власник земљишта или објеката сматра да нема обавезу решавања тих проблема;
  3. Породице домара у стамбеним зградама, који су добијали привремена решења за коришћење станова и као такви су били искључени из редовних стамбених расподела, а такође нису остваривали станарско право на становима и сходно томе нису имали права откупа тих станова као остали грађани Републике Србије почетком 1990-их година;
  4. Запослени у друштвеним или јавним предузећима и установама (радници на железници, учитељи и наставници у сеоским школама и сл.) који су остварили станарско право али на просторијама које нису стан, па такође нису могли остварити право откупа тих просторија као остали грађани Републике Србије;
  5. Потенцијални привремени бескућници, односно грађани који немају довољно средстава за живот, а чији је једини стамбени објекат угрожен услед:
    - елементарном непогодом, као што је земљотрес, поплава, клизиште и сл;
    - људским активностима, као што је на пример индустријски акциденти или угрожавање због необезбеђеног градилишта суседног објекта и сл;
    - спровођења развојних или санационих планова.
  6. Грађани којима прети принудно исељење из станова због немогућности исплате дуговања по кредиту за једини стан, што понекада директно води бескућништву, а за чије спречавање нема довољно расположивих станова за хитно пресељење.
  7. Потенцијално сви власници станова/кућа који нису легализовани, а који представљају једини стамбени објекат које ти грађани поседују и од којих не могу да остваре било какав додатни приход, а што се нарочито односи на насеља за која одговарајућим урбанистичким планом није утврђена одговарајућа намена земљишта за становање,
  8. Становништво такозваних подстандардних насеља, у којима у највећој мери живе Роми.

## **НАЦИОНАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ СТАНОВАЊА**

### **Закон о становању и одржавању зграда**

До доношења Закона о становању и одржавању зграда, за потребе расељавања изазваних развојем примењиван је искључиво Закон о експропријацији, који се међутим не заснива на социјалним аспектима, већ искључиво на давању одговарајуће компензације за заузету или одузету имовину лица погођених расељавањем. Стога питање који ће се од поступака применити на заштиту лица које се расељава, зависи пре свега од његовог имовинског статуса, односно да ли лице које се расељава има или нема имовину која ће послужити као компензација. У случају да расељавањем буде погођено лице без земљишта и стамбеног објекта у његовој приватној својини и без одговарајућих прихода, на то лице се примењује Закон о становању и одржавању зграда.

#### *Одредбе о заштити од принудних расељавања*

Овај закон је у десет чланова, од 78 до 87, уградио кључне принципе и заштитне механизме дефинисане Међународним смерницама, а пре свега полазећи од најчешће очекиваних ситуација у стварности, која обилује правно несигурним статусима на становима и на земљишту. Као што је у уводном делу наведено, правно нерегулисани статуси на земљишту и стамбеним објектима најзаступљенији су у неформалним и

подстандардним насељима у којима већином живи ромско становништво. Стога се овај поступак најчешће везује за расељавања које је могуће очекивати у случају да се та насеља налазе на земљишту планираном за развојне активности.

Закон, међутим, не треба разумети само као заштиту права једне етничке групе или заједнице, иако и саме Међународне смернице препознају потребу заштите мањинских и домородачких заједница, већ пре свега као заштиту основног људског права на дом, односно заштиту од бескућништва. Зато се ове одредбе налазе у поглављу Закона којим се уређују питања коришћења стана. Разлог томе је што се уређивањем поступка исељења и пресељења штите права на дом лица која због екстремног сиромаштва и социјалне искључености живе у стамбеном објекту и на земљишту на којима углавном немају правно регулисан статус, али који представља њихов једини дом.

Право на дом заштићено је и чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, да свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке, као и да се јавне власти неће мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и у јавном интересу или ради заштите права и слобода других. Ова конвенција је постала и саставни део законодавства Републике Србије, доношењем Закона о потврђивању конвенције и пратећих протокола.

*Обухват лица, разлози исељења и одговарајући смештај за пресељење*

Чланом 78. Закона о становању и одржавању зграда дефинисан је обухват лица на која се поступак исељења односи, као лица која користе објекат који је изграђен супротно закону којим се уређују планирање простора и изградња објеката и који се налази на земљишту у својини другог лица (у даљем тексту: исељење). Утврђено је да се исељење спроводи само када је то неопходно и оправдано ради заштите јавног интереса, односно када је важећим планом предвиђено привођење земљишта урбанистичкој намени за изградњу објеката, а у складу са Законом о експропријацији којим се утврђује јавни интерес.

Као јасни разлози исељења наводе се нарочито ситуације у којима није могуће озакоњити објекте (градња на неповољном терену, у заштитном појасу природне и културне баштине, као и војних комплекса и инфраструктуре посебне намене) или у склопу припрема за спровођење инвестиционог пројекта ако је доказано да нема алтернативе за пресељење. Наглашено је међутим да поступак исељења не утиче на поступак озакоњења.

Овај део закона прописује и обухват лица која се пресељавају и којим се обезбеђује одговарајући смештај, што обухвата лица без стана (рачунајући и имовину чланова породичног домаћинства) и без довољно средстава да обезбеде одговарајући смештај, а што је обавеза ЈЛС на чијој територији то лице има пријављено пребивалиште.

Утврђују се права и обавезе лица која се пресељавају. То је пре свега право на одговарајући смештај, које подразумева: одговарајућу локацију опремљену неопходном комуналном инфраструктуром; ценовну приуштивост становања; одговарајуће услове стана (просторне услове, опремљеност потребним инсталацијама за пружање основних комуналних услуга и хигијенских услова, безбедност и заштита од неповољних климатских услова и сл.); физичку приступачност и уважавање културне прикладности. У циљу прецизирања одговарајућег смештаја, донет је и Правилник о условима које треба да задовољи објекат за одговарајући смештај<sup>16</sup>

<sup>16</sup> „Службени гласник Републике Србије”, број 75/17

Утврђује се такође да лице које се пресељава то право користи само једном, као и да се уговором уређују његова права и обавезе везано за коришћење стана за пресељење. У циљу заштите права жена наглашено је да уговор закључују оба супружника, односно оба партнера у ванбрачној заједници, када је то могуће. Такође је прописано да лице које не извршава своје обавезе утврђене у уговору губи право на коришћење одговарајућег смештаја.

### *Поступак исељења и пресељења*

Поступак који је прописан Законом о становању и одржавању зграда започиње доношењем одлуке о неопходности исељења којом се утврђује да ли је исељење неопходно или је могуће пронаћи другачије решење. Поступак исељења у потпуности прати и везује се за поступак доношења или измене релевантног планског документа, односно његовог спровођења, а што је прописано Законом о планирању и изградњи и одговарајућим подзаконским актима и за чије спровођење постоје одговарајући капацитети у ЈЛС и дуга традиција примене прописа у том делу.

### *Основни принципи*

Прописано је да се неопходно исељење спроводи у складу са следећим принципима: 1) законитости, односно у складу са националним и међународним прописима из те области; 2) сразмерности, што значи да мера које се примењују буду најповољније по погођена лица, ако се тиме постиже сврха и циљ расељавања; 3) заштите достојанства лица погођених расељавањем; 4) заштите посебно угрожених лица (жена, деце, самохраних родитеља, вишечланих породица, жртава породичног насиља, старих лица и особа са инвалидитетом); 5) међусобне сарадње надлежних органа и других субјеката који учествују у спровођењу поступака.

### *Одлука о неопходности исељења*

У поступку доношења новог, односно измене и допуне важећег плана, као и у случају спровођења важећег плана, министарство надлежно за послове урбанизма, односно надлежни орган ЈЛС припрема нацрт одлуке о неопходности исељења са планом пресељења и утврђује обухват насеља/дела насеља из којег је потребно извршити исељење.

Израда одлуке о неопходности исељења у потпуности прати процедуру која се примењује приликом израде, односно измена и допуна плана или спровођења важећег плана. Логично је било да се овај закон у делу који се тиче поступања пре расељавања ослони на постојећи Закон о планирању и изградњи, који је основни за дефинисање поступака израде планских докумената. Стога је овај поступак детаљно описан у следећем поглављу, које објашњава начин и поступак доношења, измена и спровођења планских докумената.

Оно што је Законом о становању и одржавању зграда посебно наглашено, је да лица која су погођена исељењем морају бити правовремено и на одговарајући начин обавештена о одржавању раног јавног увида и јавног увида у поступку израде, измене и допуне, односно спровођења планског документа, како преко званичне интернет презентације ЈЛС (што је и обавеза по општим актима којима се уређује планирање и изградња), али и постављањем штампаног обавештења на табли надлежног органа, објављивањем у месним јавним гласилима, уколико постоје, како би могла да учествују у процесу одлучивања ради заштите и остваривања својих права. Такође је прописано и да у поступку раног јавног увида и јавног увида обавезно учествују и представници органа социјалне заштите ради пружања подршке лицима која могу бити погођена исељењем.

### *Надлежност за доношење одлуке о неопходности исељења са планом пресељења*

Влада, односно скупштина јединице локалне самоуправе, доноси одлуку о неопходности исељења заједно са актом о доношењу плана, односно у случају спровођења плана, заједно са програмом за уређивање земљишта, а чији саставни део је и план пресељења.

Ова одлука се објављује у службеном гласилу ЈЛС чиме се омогућава упознавање јавности са разлозима и неопходношћу исељења и пресељења.

### *Садржина одлуке о неопходности исељења и плана пресељења*

Одлука о неопходности исељења нарочито садржи:

1. назив планског документа у чијем обухвату се налази насеље из којег се врши исељење;
2. разлоге исељења;
3. графички приказ просторног обухвата насеља, са описом граница и пописом парцела;
4. укупан број лица обухваћених планом исељења;
5. укупан број домаћинстава класификован према броју чланова домаћинстава која се исељавају и адресе тих домаћинстава, уколико постоје;
6. динамику и рокове за исељење.

План пресељења нарочито садржи:

1. укупан број лица обухваћених планом пресељења;
2. идентификационе податке лица обухваћених планом пресељења (име и презиме и ЈМБГ);
3. укупан број домаћинстава која се пресељавају, класификован према броју чланова домаћинстава;
4. место и начин стамбеног збрињавања у поступку пресељења;
5. динамику и рокове за пресељење.

Пошто се одлука о неопходности исељења објављује у службеном гласилу ЈЛС и може садржати план пресељења, неопходно је личне податке лица која се пресељавају учинити недоступним за јавност приликом објављивања одлуке.

### *Решење о исељењу*

Надлежни орган јединице локалне самоуправе<sup>17</sup> доноси решење о исељењу на основу одлуке о неопходности исељења, којом приликом погођеном лицу мора обезбедити и бесплатну правну помоћ по његовом захтеву. Решење о исељењу се доставља свим лицима, односно домаћинствима идентификованим у поступку доношења одлуке о неопходности исељења.

Против решења о исељењу се може изјавити жалба општинском, односно градском већу у року од 15 дана од дана достављања решења. У току поступка исељења лицима погођеним исељењем на располагању су и сви други правни лекови у складу са одредбама закона којим се уређује општи управни поступак.

### *Начин извршења решења о исељењу*

Решење о исељењу спроводи организациона јединица локалне управе надлежна за извршење, у складу са Законом о општем управном поступку, док су Законом о становању и одржавању зграда прописани аспекти додатне заштите лица која се исељавају.

---

<sup>17</sup> Најчешће орган управе надлежан за имовинско правне или стамбене послове

Законом је прописано да се решење о исељењу не може спроводити при неповољним временским приликама, недељом, у дане државних и верских празника, ноћу, пре избора и непосредно пре почетка и краја школске године.

Државни и други органи, као и други субјекти који су надлежни да учествују у спровођењу поступака исељења, као и да воде рачуна о приликама у којима се налазе лица која се исељавају, те да у договору са њима одреде најмање штетан начин извршења.

Трошкове спровођења извршења сноси јединица локалне самоуправе, а изузетно, у случајевима у којима се утврди да лице које се исељава и пресељава може само себи да обезбеди одговарајући стан, трошкови падају на терет тог лица.

#### *Поступање током исељења и пресељења*

Током трајања поступка исељења и пресељења, надлежни органи и други субјекти који учествују у спровођењу поступака, дужни су да омогуће:

1. присуство посматрача и представника организација које се баве заштитом људских права;
2. присуство надлежних јавних служби (хитне помоћи, ватрогасаца, социјалне заштите, службе за преношење животиња и сл) и обезбеђивање пијаће воде за лица која се исељавају, односно пресељавају;
3. одговарајуће идентификовање свих лица која су погођена поступком исељења и пресељења;
4. документовање и доказивање могућих штета и губитака на имовини;
5. преузимање материјала од којег је објекат изграђен од стране лица којима се руши објекат.

#### *Мере социјалног укључивања након пресељења*

У сврху праћења расељавања, ЈЛС води евиденцију о начину и условима под којима је спроведен поступак, а чији су саставни део и идентификациони подаци о лицима обухваћеним поступком исељења и пресељења (име и презиме, ЈМБГ и адреса пребивалишта, односно боравишта).

ЈЛС на чијој територији се спроводи поступак пресељења, као и други субјекти који учествују у поступку, дужни су да обезбеде мере социјалног укључивања за одређени период лицима која су пресељена, и то:

1. за задовољење основних животних потреба, а најдуже до месец дана по пресељењу (основне животне намирнице и пијаћу воду);
2. адекватан приступ здравственој и социјалној заштити;
3. приступ изворима прихода и потенцијалним местима запослења или радног ангажовања;
4. приступ инклузивном систему образовања и васпитања.

Прописано је такође да поступак пресељења не сме да доведе до раздвајања чланова породице или заједничког домаћинства осим уколико то није учињено на њихов захтев.

#### *Праћење расељавања*

За потребе праћења расељавања донет је Правилник о садржини и начину вођења евиденције поступака исељења и пресељења<sup>18</sup>. Овим правилником се прописује потреба вођења јединствене евиденције о домаћинствима која се исељавају и пресељавају, у коју надлежни орган уписује податке и информације из званичних аката и докумената органа који су надлежни за спровођење појединих делова поступка. Тиме су обухваћени подаци

---

<sup>18</sup> „Службени гласник Републике Србије”, број 75/17

о поступању који претходе исељењу и пресељењу, током исељења, односно пресељења и након пресељења. Ово је добар извор података и за планирање и спровођење мера локалне стамбене политике, као и мера других јавних политика.

### **Стамбена подршка**

Лица која се исељавају и пресељавају могу такође бити и корисници неког од вида стамбене подршке прописане Законом о становању и одржавању зграда. То се посебно односи на лица погођена исељењем, која немају у својини други стан/кућу нити довољно средстава да самостално реше своју стамбену потребу на тржишту, у ком случају се може примењује члан 103. став 2. овог закона. Поступак пресељења је у том случају хитан и не спроводи се као редован поступак доделе стамбене подршке, који подразумева оглашавање јавног позива и утврђивање реда првенства за остваривање права. У том случају, сви који испуњавају прописане услове, остварују право на стамбену подршку кроз стамбено збрињавање.

Право на стамбено збрињавање кроз доделу стана свакако неће моћи да оствари неко за кога се кроз проверу пребивалишта испостави да има непокретност у својини у неком другом месту. Међутим, уколико та непокретност не испуњава један од критеријума одговарајућег стана утврђених чланом 90. Закона о становању и одржавању зграда, лице које се исељава може да оствари право на стамбену подршку за унапређење услова становања у месту пребивалишта. Уколико се ради о незаконито изграђеном стану/кући на земљишту у својини лица које се исељава, то лице може остваривати и право на помоћ за озакоњење уколико испуњава услове за тај вид стамбене подршке, као и уколико су се стекли услови за озакоњење тог стамбеног објекта.

Чланом 92. Закона о становању и одржавању зграда утврђено је да се видови стамбене подршке могу остварити на више начина, и то кроз: закуп стана, куповину и друге начине стицања права својине над станом или породичном кућом, унапређење услова становања, помоћ за озакоњење стана/куће.

Сваки од ових видова је детаљније појашњен у одредбама од чланова од 93-103. Пошто се у наведеним ситуацијама може очекивати да се ради о најсиромашнијем становништву, најчешће без или са минималним приходима, могуће је очекивати да се већина њих квалификује за различите видове стамбене подршке. То уједно значи да приликом доделе стамбене подршке за пресељење треба пажљиво изабрати одговарајући вид стамбене подршке, који ће дугорочно бити одржив за ту категорију становништва уз примену свих расположивих средстава за обезбеђење приуштивог стамбеног решења које неће угрожавати егзистенцију пресељеног домаћинства.

Тако на пример, у случају доделе стана у закуп, ова лица ће због недовољних прихода остваривати и право на субвенционисање закупнине, као и субвенцију за трошкове комуналних услуга. Стога се овај вид стамбене подршке сматра једним од финансијски неодрживијих и не треба га примењивати ако ЈЛС не обезбеди одговарајућа средства за субвенционисање трошкова комуналних услуга и значајно смањење закупнине. Смањење закупнине локална самоуправа може лакше обезбедити у становима у јавној својини, али фонд таквих станова скоро да не постоји, па уколико се планирају одређене развојне активности, у оквиру локалних развојних планова обавезо треба планирати и активности за повећање јавног сзамбеног фонда за решавање стамбених потреба најсиромашнијег становништва, јер тај недостатак може значајно закочити локални развој.

О одговарајућим видовима стамбене подршке, ЈЛС се детаљније може информисање из Приручника за пружање стамбене подршке у јединицама локалне самоуправе<sup>19</sup>, који је припремио и публиковао СКГО.

## **ПРАВНИ ОКВИР ЗА УРБАНИ РАЗВОЈ**

Међународне смернице као један од основних принципи заштите права на одговарајуће становање у случају принудних расељавања утврђују „да није допуштено незаконито и самовољно мешање у приватни живот, породицу, дом и на правну сигурност поседовања имовине”, односно у вези са оправданошћу разлога за неопходност расељавања да оно мора да буде „дозвољено законом”. Недовољно се разуме да се то пре свега односи на просторно-планске акте, који представљају законе на одређеној територији и донесе се између осталог и за реализацију развојни активности у смислу планирања простора за изградњу физичке инфраструктуре за те потребе.

За потребе стицања непокретности за пројекте од јавног интереса, примењује се Закон о експропријацији, који омогућава јавним ентитетима да стичу непокретности за пројекте који се сматрају пројектима од јавног интереса. У Закону о експропријацији се не користи термин „невољно/принудно расељавање“ већ „експропријација“ која је пре свега заснована на праву јавних власти на заузимање земљишта у циљу обезбеђивања простора и земљишта за спровођење развојних пројеката/активности. У закону је такође садржано начело правичне накнаде за експроприсану непокретност по њеној тржишној вредности, коју утврђује надлежни порески органи или стручни вештак за процену вредности непокретности.

### **Закон о планирању и изградњи**

Осим Закона о становању и одржавању зграда, који уређује заштиту права на страни последица кроз обезбеђивање одговарајућег смештаја за лица која се расељавају а немају имовину за коју би остварили надокнаду, нити довољне приходе за самостално решавање стамбене потребе, важно је објаснити механизме заштите права на страни узрока, односно закона који уређују област планирања и изградње објеката и инфраструктуре у оквиру развојних пројеката.

У том смислу, поред Закона о планирању и изградњи, који прописује правила и поступке у складу с којима се врше све грађевинске интервенције у простору, посебну пажњу треба усмерити на просторне и урбанистичке планове који представљају законе за одређену територију. Ови просторно-плански правни акти дају приказ расположивих природних и других потенцијала и ограничења за развој, утврђују будућу намену коришћења земљишта, као и детаљна правила за изградњу у одређеном територијалном обухвату.

Стога је од посебног значаја за заштиту права лица погођених расељавањима изазваних развојем разумети поступак доношења планских докумената, односно спровођења планова, као и обезбедити стручну помоћ лицима погођеним расељавањима у тим поступцима.

### **Плански документи**

#### *Врсте планских докумената*

Законом о планирању и изградњи је утврђено и да је израда и доношење планских докумената од јавног интереса за Републику Србију.

---

<sup>19</sup> <http://www.skgo.org/biblioteka/publikacije-analize-i-prog-dokumenta/urbanizam-izgradnja-i-stanovanje?thematic=30>



Овим законом су одређене следеће врсте планских докумената:

*Просторни планови:*

1. Просторни план Републике Србије (ППРС) доноси Народна скупштина за територију Републике Србије. Представља највиши територијални плански акт с којим се усклађују планови нижег реда.
2. Регионални просторни план (РПП) доноси Влада за веће просторне целине административног, функционалног, географског или статистичког карактера, усмерене ка заједничким циљевима и пројектима регионалног развоја.
3. Просторни план јединице локалне самоуправе (ППЈЛС) доноси скупштина ЈЛС. Њиме се утврђују смернице за развој делатности и намену површина, као и услови за одрживи и равномерни развој на територији ЈЛС. Овим планом се такође одређује грађевинско подручје и правила уређења и грађења за одређене делове за које се не доноси детаљнији урбанистички акт . Саставни део ППЈЛС је и уређајна основа за село, која се израђује обавезно за села која немају донет плански документ
4. Просторни план подручја посебне намене (ППППН) се доноси за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора. Њиме се одређују подручја са природним и културним вредностима, могућностима експлоатације минералних сировина и хидропотенцијала, развоја туризма, и других активности од значаја за Републику Србију.

*Урбанистички планови:*

1. Генерални урбанистички план (ГУП), представља стратешки развојни план који се доноси за насељено место које је утврђено као град према територијалној организацији.
2. План генералне регулације (ПГР), који се обавезно доноси за насељено место које је седиште ЈЛС и за насељена места за која се доноси ГУП. ПГР се може донети и за друга насељена места када је то предвиђено ППЈЛС.
3. План детаљне регулације (ПДР) се доноси за делове насељеног места, уређење неформалних насеља, зоне урбане обнове, инфраструктурне коридоре и објекте и подручја за која је обавеза израде утврђена претходно донетим планом вишег реда. Важно је нагласити да се на основу одлуке надлежног органа за изградњу објеката комуналне и енергетске инфраструктуре може изузетно донети и ПДР када планом вишег реда његова израда није одређена.

*Карактер планских докумената*

ППРС, РПП и ГУП су стратешки развојни планови, који се усклађују по вертикалној хијерархији.

ПППЈЛС стратешки документ који у појединим деловима обухвата омогућава директно спровођење плана у смислу издавања дозвола за изградњу.

ППППН, ПГР и ПДР су планови оперативног карактера којима се утврђују подручја за одређене активности у простору, утврђује обухват грађевинског подручја и правила уређења и грађења за поједине целине и зоне, што пружа основ за издавање дозвола за изградњу.

**Поступак просторног и урбанистичког планирања**

Начин и поступак израде планских докумената прописан је Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> „Службени гласник РС” бр. 32/19

### *Одлука о изради планског документа*

Овим правилником је прописано да поступак израде плана почиње доношењем одлуке о изради планског документа, која нарочито садржи: назив, оквирне границе територијалног обухвата, услове и смернице планских докумената вишег реда, важеће принципе планирања, коришћења, уређења и заштите простора, визију и циљеве, као и концептуални оквир планирања са предлогом основних намена простора и коришћења земљишта, начин финансирања израде плана, место и начин обављања јавног увида, одлуку о обавези израде или неприступању изради стратешке процене утицаја на животну средину. Уз предлог одлуке органу надлежном за доношење плана се доставља и образложење. Уколико се ради измена и допуна планског документа, одлуком се утврђује само део обухвата у којем се врше промене.

Одлука о изради планског документа се објављује у одговарајућем службеном гласилу и Централном регистру планских докумената.

### *Рани јавни увид*

Рани јавни увид се спроводи после доношења одлуке о изради планског документа, а пре израде нацрта плана који подлеже стручној контроли и организује га носилац израде плана.

Излагање елабората на рани јавни увид обавља се електронски, путем огласа у средствима јавног информисања и на интернет страницама ЈЛС и носиоца израде плана. Током раног јавног увида, орган ЈЛС надлежан за просторно и урбанистичко планирање дужан је да пружа потребне информације и стручну помоћ у вези са појединим решењима и евентуалним давањем примедби и сугестија, које се достављају у писаном облику.

По истеку рока за рани јавни увид сачињава се извештај који усваја стручна комисија, а који може садржи и закључке комисије у форми смерница за даљи рад обрађивача плана, али по правилу, не садржи ставове комисије о свим поднетим појединачним примедбама и сугестијама.

### *Припремне активности*

За потребе израде, односно измене плана, а на захтев органа надлежног за израду нацрта, надлежне институције уступају постојеће дигиталне подлоге и просторне податке у дигиталном облику без накнаде.

У току раног јавног увида прибављају се услови и подаци за израду планског документа, које су имаоци јавних овлашћења и друге институције дужни да у року од 15 дана (изузетно за 30 дана) од пријема захтева доставе носиоцу израде плана. Услови се прибављају од институција чија је надлежност за поједина питања прописана посебним законима.

У овој фази се такође прибављају и резултати истраживања и вредновања природних ресурса и анализе услова грађења, као и подаци о постојећем стању, условима коришћења простора и развојним плановима, и то од: надлежних комуналних предузећа, надлежних за заштиту животне средине и културног наслеђа, институција за праћење климатолошких, сеизмолошких података, за заштиту пожара и сл.

### *Израда планског документа*

По доношењу одлуке о изради планског документа, носилац израде плана може уступити израду планског документа привредном друштву, односно другом правном лицу у складу са Законом.

Нацрт плана подлеже стручној контроли, пре излагања на јавни увид, коју обавља надлежна комисија. Стручна контрола плана обухвата:

1. проверу усклађености планског документа и његових решења са свим релевантним општим актима, одлуком о изради плана, плановима ширег подручја; стандардима и нормативима и прибављеним условима; и
2. проверу оправданости планских решења са становишта критеријума дефинисаних законом и релевантним стратешким документима просторног развоја.

Седници комисије присуствује одговорни планер, односно одговорни урбаниста, који образлаже план комисији. О обављеној стручној контроли сачињава се извештај. Саставни део извештаја је и закључак да је неопходно поновити стручну контролу у циљу провере усклађености одлуке и нацрта плана са извештајем или се даје позитивно мишљење на нацрт плана који се затим може упутити у процедуру јавног увида.

Процедура стручне контроле нацрта планског документа врши се у року од 15 дана од дана подношења захтева за вршење стручне контроле. Извештај о извршеној стручној контроли саставља се у року од осам дана по извршеној стручној контроли.

Институција која израђује план поступа у складу са извештајем о обављеној стручној контроли у року од 30 дана, а изузетно (у случају већег броја или значајнијих примедби) у року од 60 дана.

#### *Јавни увид*

Излагање нацрта планског документа на јавни увид врши се после обављене стручне контроле, у трајању од 30 дана. О оглашавању и излагању планова из републичке надлежности на јавни увид стара се надлежно министарство, у сарадњи са органом ЈЛС надлежним за послове просторног планирања и урбанизма. Додатно, РПП и ППППН излажу се на јавни увид у седишту свих јединица локалне самоуправе које се налазе у обухвату просторног плана.

Током јавног увида се организује најмање једна јавна презентацију нацрта плана, најкасније десет дана пре истека јавног увида. У току излагања урбанистичког плана надлежни орган ЈЛС обезбеђује повремено присуство представника обрађивача плана.

Заинтересована лица подnose примедбе искључиво у писаном облику. Обрађивач плана, за потребе одржавања јавне седнице комисије и припреме извештаја о обављеном јавном увиду, припрема ставове о поднетим примедбама на нацрт плана у писаном облику и о свакој поднетој примедби јавно износи свој став.

Комисија на затвореној седници доноси закључак по свакој поднетој примедби и сачињава извештај о обављеном јавном увиду. Закључак комисије о поднетој примедби може бити да се примедба: „прихвата”, „не прихвата” (уз образложење), „делимично прихвата” (уз образложење који део се прихвата, а који не), као и да примедба „није основана” (уз образложење).

Након поступања у складу са извештајем о обављеном јавном увиду, надлежни орган упућује плански документ у процедуру доношења. Процедура јавног увида у нацрт планског документа не траје дуже од 90 дана, укључујући рад комисије и припрему и оверу извештаја о обављеном јавном увиду.

#### **Спровођење планских докумената**

##### *Грађевинско земљиште*

Законита изградња је могућа само на земљишту које је планом одређено као грађевинско земљиште. Земљиште које је намењено изградњи објеката може бити изграђено (на коме

су изграђени објекти) и неизграђено (које је намењено изградњи, али на коме нису изграђени објекти или су изграђени објекти без грађевинске дозволе и привремени објекти), као и уређено (опремљено комуналном инфраструктуром) и неуређено (нема одговарајућу инфраструктуру). То уједно значи да у случају да је план донет за подручје неизграђеног земљишта, а пре свега таквог земљишта на којем су незаконито изграђени објекти, као и у случају опремања неопремљеног земљишта, могуће је очекивати и ситуације принудних расељавања.

У циљу реализације одређених развојних активности у простору које се спроводе на основу већ усвојеног планског документа којим се утврђује њихова оправданост, за потребе опремања грађевинског земљишта потребном инфраструктуром, доносе се програми уређења грађевинског земљишта. У случају опремања неуређеног грађевинског земљишта, као и у случају спровођења пројеката урбане обнове, којим се преуређује и/или гради додатна потребна инфраструктура, такође може да дође до потребе рушења законито, али и незаконито изграђених објеката, а што указује на потребу разумевања поступка доношења и спровођења програма уређивања земљишта.

#### *Програм уређивања грађевинског земљишта*

У случају када је плански документ већ донет, њиме је јавни интерес утврђен и уколико ће његово спровођење између осталог изазвати расељавања, оправданост расељавања се не разматра, већ је потребно планирати активности, капацитете и средства за спровођење поступка расељавања.

С обзиром да Закон о становању у члану 81. прописује да поступак доношења одлуке о неопходности иселења обухвата и фазу спровођења одговарајућег планског документа кроз програм за уређивање земљишта, неопходно је указати на одредбе прописа којим се уређује поступак припреме и опремања грађевинског земљишта.

Релевантан правни акт у складу с којим се доноси програм уређења грађевинског земљишта је Правилник о садржини, начину и поступку доношења програма уређивања грађевинског земљишта<sup>21</sup>. Овим правилником је прописано да се у Програму уређивања земљишта (у даљем тексту: Програм) наводи акт на основу којег је он припремљен, просторни и временски обухват спровођења, организација и носиоци стручних послова, подаци о јавним расправама и најбитнијим опредељењима која су из њих проистекла, као и о поступак његове израде и доношења.

Са становишта расељавања посебно је значајан део Програма који се односи на радове на уређењу грађевинског земљишта, а који садржи делове који се односи на припремање земљишта, као и његово комунално опремање.

Подаци о припремању земљишта, односе се на прибављање земљишта, припремне радове, истражне радове, израду геодетских, геолошких и других подлога, израду планске и техничке документације, али и на податке о расељавању, уклањању објеката, санирању терена и слично.

Подаци о радовима на прибављању земљишта односе се на: решавање имовинско-правних односа, набавку станова и просторија друге намене за пресељење погођених лица, као и на иселевање корисника из објеката предвиђених за рушење, уз набрајање локација на којима ће се спроводити активности и оквирном проценом потребних средстава за реализацију активности.

---

<sup>21</sup> Службени гласник РС” 27/15

## *Урбанистички пројекат*

У последње време, плански документи се све чешће спроводе кроз урбанистички пројекат на захтев инвеститора, и то само уколико он није у супротности са просторним, односно урбанистичким планом у датом обухвату. Урбанистички пројекат је урбанистичко-технички документ којим се не мења план, а који служи за урбанистичко-архитектонско обликовање површина јавне намене, као и за урбанистичко-архитектонску разраду локације.

Урбанистички пројекат се може израдити и за изградњу објеката јавне намене за потребе утврђивања јавног интереса, без измене планског документа, изузев за утврђивање јавног интереса за пројекте у заштићеним подручјима.

За потребе одобравања урбанистичког пројекта орган надлежан за послове урбанизма организује јавну презентацију у трајању од 7 дана. Законом о планирању и изградњи је прописано да орган јавне власти који је надлежан за потврђивање урбанистичког пројекта о његовој изради и јавној презентацији обавезно обавештава све власнике, односно кориснике непокретности у његовом обухвату и у непосредном суседству, као и имаоце јавних овлашћења уколико се урбанистички пројекат израђује за потребе утврђивања јавног интереса.

На јавној презентацији се евидентирају све примедбе и сугестије заинтересованих лица, након чега најкасније у року од три дана надлежни орган доставља урбанистички пројекат са свим примедбама и сугестијама комисији за планове, која одговара на све примедбе у року од осам дана од дана пријема. Уколико утврди да је урбанистички пројекат у супротности са планом ширег подручја, о чему сачињава писмени извештај са предлогом за његово прихватање или одбијање.

Надлежни орган у року пет дана од дана добијања предлога комисије, потврђује или одбија потврђивање урбанистичког пројекта и о томе без одлагања писменим путем обавести подносиоца захтева. На ово обавештење је у року од три дана могуће поднети приговор општинском, односно градском већу, односно Влади или надлежном органу аутономне покрајине у случају када се ради о потврђивању урбанистичког пројекта из надлежности органа за послове урбанизма на републичком, односно покрајинском нивоу.

Орган који је потврдио урбанистички пројекат дужан је да у року од пет дана од дана потврђивања пројекта, тај пројекат објави на својој интернет страници.

### **Усклађивање различитих прописа и процедура**

У случају да се планским документом утврди основ за реализацију одређене развојне активности од јавног интереса и неопходно је приступити расељавању, на терену се неће затицати искључиво ситуације да су у неком насељу, било са ромским или неромским становништвом, заступљени само легални или само нелегални објекти. Неретко ће се у истом насељу затицати легални објекти због тога што су изграђени у периоду када на пример није било потребно прибавити дозволу за изградњу<sup>22</sup> поред нелегалних стамбених објекти, као и различити својински статуси на објекту и на земљишту. То уједно значи да ће се примењивати и различити прописи на потпуно истој локацији за расељавање.

У пракси на лица која имају легалан објекат или бар правно регулисан статус на земљишту примењиваће се процедура прописана Законом о експропријацији јер ова лица

---

<sup>22</sup> Објекти у градовима/градским насељима изграђени до 3. јуна 1948. као и стамбене зграде изграђене на селу до 21. марта 1961.

остварују право на тржишну компензацију за имовину коју поседују. На лица у правно потпуно нерегулисаном статусу на стамбеном објекту и земљишту које користе примењиваће се процедура прописана Законом о становању и одржавању зграда, иако ова лица живе у истом насељу, пошто они не поседују законски признату имовину чија вредност би им обезбедила одговарајући степен заштите приликом иселења.

Један од изазова који се односи на усклађивање процедура по Закону о становању и одржавању зграда и Закону о планирању и изградњи је начин обавештавања грађана о развојним активностима којима могу бити погођени, било да се ради о доношењу или о спровођењу планског документа. Наиме Закон о становању и одржавању зграда у члану 81. став 2. прописано је да у току поступка припреме нацрта одлуке о неопходности иселења са планом пресељења надлежни орган мора спровести консултације и обезбедити сарадњу са лицима која су погођена пресељавањем, као и да су закључци са обављених консултација обавезан део нацрта те одлуке. То указује да поред обавезе оглашавања раног јавног увида и јавног увида у складу са Законом о планирању и изградњи, информације о могућим расељавањима **треба директно доставити лицима** у обухвату плана која ће можда бити погођена иселењима и остваривати право на заштиту по Закону о становању и одржавању зграда.

Видови директног достављања информације о одређеним развојним активностима, којима претходни доношење, односно измене плана, могу бити достава обавештења на кућну адресу, постављање обавештења на видно место у насељу тако да буде доступно свим становницима, организовање јавне трибине ради информисања становништва, као и други видови директне комуникације са становништвом.

Такође може настати и проблем са становишта надлежности различитих нивоа власти у поступању. Тако на пример уколико план доноси надлежни орган Републике Србије, односно Влада, део процедуре која се односи на спровођење јавних расправа и консултација спроводиће надлежни орган на републичком нивоу, док ће се за потребе спровођења процедуре која се односи на пресељење, поред министарства надлежног за становање, обавезно укључити надлежни органи ЈЛС на чијој се територији лица која се пресељавају треба стамбено збринути.

Додатно, може се појавити и потреба сарадње две ЈЛС, оне из које се лице иселења и друге у којој је његово место пребивалишта, као и одговарајући или неодговарајући стамбени објекат тог лица. Поред тога, у случају да друга ЈЛС нема на пример довољно средстава за стамбену подршку лицу које се враћа у место пребивалишта, пожељно би било развити механизме солидарне подршке развијеније општине или државе ради обезбеђивања одговарајућег стана за пресељење погођеног лица.

Такође, један од евидентираних проблема је да не постоји механизам дугорочнијег праћења расељавања у циљу праћења ефеката мера социјалне интеграције, као и обједињавања ових података у циљу дефинисања и спровођења одговарајућих мера стамбене политике.

**ПОСТУПАК РАСЕЉАВАЊА ЛИЦА КОЈА ПОДЛЕЖУ ПРАВНОЈ ЗАШТИТИ  
У СКЛАДУ СА ЗАКОНОМ О СТАНОВАЊУ И ОДРЖАВАЊУ ЗГРАДА**

Основни кораци у поступку	Акт/Пропис и одредба	Надлежни орган	Могућности	Проблеми и ризици
Прикупљање података о стварном стању пре приступању изради плана	Стратешки плански документ који одређује целине за даљу планску разраду  Програми органа управе надлежних за припрему, односно спровођење планских докумената	Носилац израде плана <sup>23</sup>  Орган локалне самоуправе надлежан за социјална питања	Утврђивање одступања стварног од правног стања у простору  Идентификовање нелегалних структура и бесправног заузимања земљишта	Недостатак јавних евиденција, односно одговарајућих поузданих извора података о стварном стању у простору  Ако се активност широко најави могуће су шпекулације са земљиштем, као и различити други видови манипулација
Одлука о изради планског документа	Закон о планирању и изградњи (ЗоПИ), чл. 46.  Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената	Орган надлежан за доношење планског документа <sup>24</sup>	Утврђују се оквирне границе територијалног обухвата плана  Планска документа вишег реда указују на претходну условљеност планских решења.	Недостатак квалитетних полазних података о могућностима и ограничењима развоја и конзистентно дефинисаног јавног интереса  Прејудуцирање решења без обзира на околности

<sup>23</sup> Орган управе надлежан за послове просторног планирања/урбанизма на републичком, покрајинском и локалном нивоу

<sup>24</sup> Народна скупштина РС, Влада РС, Скупштина АП, Скупштина ЈЛС

	просторног и урбанистичког планирања (ППУП), чл. 32.-36.			
Рани јавни увид	ЗоПИ, чл. 45а. ППУП, чл. 37.-43.	Носилац израде плана Обрађивач плана Комисија за планове	Спроводи се после доношења одлуке о изради планског документа и први пут се јавности омогућује увид у концепт планских решења	Недоступност информација о одржавању раног јавног увида лицима која могу бити погођена иселењем  Недовољан одзив грађана било услед неинформисаности или због неразумевања значаја планирања
Припремне активности	ЗоПИ, чл. 47а-47в. ППУП, чл. 45.-48.	Носилац израде плана Обрађивач плана Имаоци јавних овлашћења <sup>25</sup>	Прикупљање података Могућност сарадње различитих органа на размени података	Погрешне или непотпуне полазне основе за израду плана  Проблем у кашњењу достављања услова од стране имаоца јавних овлашћења
Консултације	Закон о становању и одржавању зграда (ЗоСОЗ), чл. 81.	Носилац израде плана Обрађивач плана Орган локалне самоуправе надлежан за социјална питања Заштитник грађана	Прве званичне консултације су могуће тек након доношења одлуке о изради плана, којом се одређује оквирни обухват планског документа.  Консултације треба спровести што пре током раног јавног	Обрађивач плана не врши проверу стања на терену  Недостатак јавних евиденција/поузданих извора података о нелегалним стамбеним статусима

<sup>25</sup> Имаоци јавних овлашћења су државни органи, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе, посебне организације и друга лица која врше јавна овлашћења у складу са законима који уређују области: коришћења јавних добара, заштите животне средине, природних и културних добара, обављања комуналних делатности, пружања јавних услуга, хидро-метеоролошки и сеизмолошки заводи, санитарних и хигијенских правила/стандарда, противпожарне заштите, одбране и заштите, као и друге организације, органи и предузећа надлежни за активности и податке који могу бити од значаја за израду плана.



			увида јер се на тај начин могу обезбедити најажурније информације о нелегалним стамбеним статусима	Погрешне или непотпуне полазне основе за израду плана због недостатака у прикупљању података од стране обрађивача плана
Израда плана/ израда урбанистичког пројекта	ЗоПИ, чл. 48.-49. ППУП, чл. 49.-54.	Носилац израде плана Обрађивач плана Комисија за планове	Могућност утврђивања трошкова расељавања за потребе планирања јавних буџета	Обрађивач плана не врши проверу стања на терену  Недостатак јавних евиденција/поузданих извора података о нелегалним стамбеним статусима  Због недостатка ажурних података о стварном стању, варијантна решења се свде на мање корективне мере, али нема могућности значајније промене обухвата плана
Утврђивање неопходности исељења	ЗоСОЗ, чл. 80.-81.	Носилац израде плана Обрађивач плана Комисија за планове	Припрема елемената за израду одлуке о неопходности исељења са планом пресељења  Могућност пописивања домаћинстава које не могу самостално да реше своју стамбену потребу на тржишту, пошто у овој фази постоји висок степен извесности расељавања	Немогућност идентификације лица са нелегалним стамбеним статусима у обухвату плана  Постоји ризик накнадног досељавања становника са нелегалним стамбеним статусом у обухвату плана
Јавни увид	ЗоПИ, чл. 50. ППУП, чл. 55.-67.	Носилац израде плана Обрађивач плана	Упознавање са планским решењима, као и различитим	Недоступност информација о одржавању јавног увида

		Комисија за планове	варијантама и могућим утицајима	Недовољан одзив грађана било услед неинформисаности или због неразумевања значаја планирања Недовољни капацитети за пружање адекватне стручне подршке лицима погођеним иселењем Неадекватно достављање примедби на план
Одлука о доношењу плана или Потврђивање урбанистичког пројекта и Одлука о неопходности иселења са планом пресељења	ЗоПИ, чл. 35. ППУП, чл. 68.  ЗоПИ, чл. 63.-63а.  ЗоСОЗ, чл. 82.-83.	Орган надлежан за доношење планског документа  Орган надлежан за потврђивање урбанистичког пројекта  Обрађивач плана	Одлуком о доношењу плана се званично утврђује јавни интерес и паралелно се доноси одлука о неопходности иселења са планом пресељења  Током јавне презентације урбанистичког пројекта постоји могућност давања примедби заинтересованих лица, о чему се званично изјашњава комисија за планове.	Нису прикупљени подаци о нелегалним стамбеним статусима или нису добро процењене потребе за расељавањем  Нису планирана (одговарајућа) средства за расељавање у јавном буџету  У случају потврђивању урбанистичког пројекта надлежни орган само утврђује да предложени пројекат није у супротности са важећим планским документом, али не и да ли је у супротности са стањем на терену. Ово може бити проблем у случају урбанистичког пројекта који се доноси за већи просторни обухват, с обзиром на значајно разилажење правног и стварног стања у простору.

Програм уређења грађевинског земљишта	ЗоПИ, чл. 93.-94. Правилник о садржини, начину и поступку доношења програма уређивања грађевинског земљишта	Привредно друштво, јавно предузеће, односно друга организација коју оснива РС, покрајина или ЈЛС за припремање и опремања грађевинског земљишта	План пресељења је саставни део програма уређења грађевинског земљишта, на основу чега се планирају финансијска средства за реализацију програма	Нису прикупљени подаци о нелегалним стамбеним статусима или нису добро процењене потребе  Нису планирана (одговарајућа) средства за расељавање у јавном буџету
Решење о иселењењу	ЗоСОЗ, чл. 84.-85. ЗоОУП, чл. 136.-145.	Орган надлежан за становања на републичком, односно покрајинском нивоу  Орган ЈЛС надлежан за становање, имовинско правна, социјална питања и сл.  Општинско/градско веће које одлучује по жалби на решење	Остваривање права лица погођеног иселењењем на:  одговарајући стан за пресељење  бесплатну правну помоћ  Могућност улагања жалбе на решење општинском/градском већу и други правни лекови у складу са ЗоОУП	Неефикасност у поступању органа по жалби  Недостају средства у буџету за бесплатну правну помоћ  Немогућност примене законом предвиђених средстава правне заштите због недовољних капацитета за спровођење прописа
Дан расељавања	ЗоСОЗ, чл. 86. ЗоОУП, чл. 151.-157.	Орган надлежан за становање на републичком нивоу  Орган локалне самоуправе надлежан за становање, имовинско правна	Законска заштита од расељавања под неповољним условима, (неповољне временске прилике, недељом, у дане државних и верских празника, ноћу, пре избора и	Недовољни капацитети надлежних јавних служби за поступање током расељавања (нема довољно људи, техничких средстава и сл.)  Недостатак евиденција о насталим штетама, што онемогућава остваривање одговарајуће накнаде

		<p>питања, надлежне јавне службе (хитне помоћи, ватрогасне службе, социјалне заштите и сл.)</p> <p>Посматрачи и представници организација које се баве заштитом људских права</p>	<p>непосредно пре почетка и краја школске године</p> <p>Попис лица и ствари, као и евидентирање могућих штета</p> <p>Укључивање свих надлежних јавних служби, као и заштитника људских права на месту иселења</p>	
<p>Решење о уклањању објекта</p> <p>Записник о уклањању објекта</p>	<p>ЗоПИ, чл. 167.-171.</p>	<p>Републички, покрајински, односно орган ЈЛС надлежан за грађевинске послове</p> <p>Надлежни грађевински инспектор</p>	<p>Обезбеђује се основ брисање објекта из катастра (ако је претходно уписан), као и за отказивање комуналне услуге на месту уклањања објекта</p>	<p>Проблем са просторном идентификацијом објекта у решењу о његовом уклањању без одговарајуће адресе</p>
<p>Поступање након пресељења</p>	<p>ЗоСОЗ, чл. 87. и 103.</p> <p>Прописи и стратегије из области:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– становања</li> <li>– социјалне заштите</li> <li>– здравствене заштите</li> <li>– образовања</li> <li>– запошљавања</li> </ul>	<p>Органи надлежан за пружање различитих јавних услуга:</p> <p>за евидентирање расељавања по члану 87. ЗоСОЗ</p> <p>стамбено збрињавање по члану 103. ЗоСОЗ</p> <p>за социјалну и здравствену заштиту, запошљавање, образовања и слично</p>	<p>Обезбеђивање основних јавних услуга у области становања, социјалне и здравствене заштите, обавезног образовања, подршке за запошљавање, и сл.</p>	<p>Неефикасно пружање јавних услуга због недовољних капацитета надлежних органа</p> <p>Отпор примајуће заједнице</p> <p>Социјална искљученост</p>

## **ИЗАЗОВИ И ПРЕПОРУКЕ У СПРОВОЂЕЊУ МЕРА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА ЗА ЗАШТИТЕ ОД/ПРИЛИКОМ РАСЕЉАВАЊА ИЗАЗВАНИХ РАЗВОЈНИМ АКТИВНОСТИМА**

Један од кључних изазова лежи у чињеници да је масовна приватизација јавног стамбеног фонда почетком 90-их година прошлог века, као дуготрајну негативну последицу за собом оставила скоро потпуни недостатак станова за стамбено збрињавање сиромашног становништва, у случају неопходности њиховог расељавања.

Поред тога, у последње 3 деценије је знатно измењено окружење са становишта примене релевантних међународних аката и препорука у области заштите стамбених права. Значајно је промењено стварно стање које у великој мери одступа од правног стања у простору и протоком времена се ово размимоилажење значајно повећава. То се посебно односи на повећање броја такозваних подстандардних насеља у којима доминантно живе Роми, а која су се значајно повећала услед егзодуса сиромашног ромског становништва са Косова и Метохије 1999. године, које је у том тренутку било масовно<sup>26</sup>.

Поред претходно наведених негативних околности са становишта стамбене политике, постоје и бројни други који се пре свега тичу аспеката спровођења прописа, а то су између осталих:

- недовољни капацитети локалних самоуправа за припрему и спровођење локалних јавних политика у области урбаног развоја и становања;
- проблеми недовршене и временски „развучене” транзиције, која узрокује слабење надзорне и контролне улоге државе;
- нестанак институција из претходног система које су имале обавезу спровођења поступака расељавања (пре свега дирекција за грађевинско земљиште) и паралелно недостатак нових механизма својственим у условима доминантне приватне својине;
- дуготрајно успорен поступак легализације/озакоњења објеката;
- неажурност података о правима на непокретностима и проблеми изазвани устројавањем јединственог катастра непокретности у таквом правном окружењу, као и непотпуне евиденције о непокретностима у јавној својини;
- неопходност промена у систему планирања простора, који захтева значајно озбиљнија унапређења управљања простором, а посебно са становишта дигитализације и потребе даљинског праћења промена у простору;
- недовољно квалитетни полазни подаци за израду или измену и допуну просторних и урбанистичких планова и лоша пракса обрађивача плана да не проверавају стање на терену;
- дуготрајно низак стандард становништва, које такође очекује одређени вид подршке за решавање својих стамбених проблема.

У светлу овако неповољних околности и институционалних слабости јасно је да постоје бројне препреке не само за развој мера стамбене политике, већ и за реализацију развојних активности. Стога је за ефикасно деловање у случају потребе расељавања изазваних развојним активностима пре свега потребно јачати капацитете надлежних институција, у погледу довољно запослених, као и њихових стручних, техничких и финансијских

---

<sup>26</sup> Према подацима УНХЦР-а из 2007. године, процењено је да на територији Србији изван Косова и Метохије било око 22.000 ИРЛ Рома, Ашкалија и Египћана протераних са КиМ, као и да је тај број дуго већи, односно од 40.000-50.000. На тачност податка о броју ИРЛ Рома у осталим деловима Србије указује и Попис из 2011. године у којем су пописивана и ИРЛ, када је укупном броју становника било пописано 147.604 Рома, док је у Попису из 2002. године пописано свега 108.193 Рома, када ИРЛ нису били укључени у укупан број становника.

капацитета за поступање у овако сложеним и преплетеним процедурама прописаним различитим законима.

Поред неопходних капацитета за деловање, надлежна институција треба да има прописане обавезе и одговорности не само везано за питање деловања у поступку расељавања, већ и након тог периода, и то пре свега са становишта пружања подршке за остваривање стамбених права пресељених лица, као и њиховог трајног социјалног интегрисања у нову средину.

Претходно указује да институција која би координирала све активности повезане са расељавањем, а које се односе на урбанистичко планирање, управљање земљиштем, решавање својинских питања, заштите људских права, изградње и одржавања објеката за стамбено збрињавање, подршке за остваривање социјалних права и слично, поред довољних капацитета мора да има додељен дуготрајни мандат. Ово је неопходно пре свега у циљу остваривања континуитета у деловању имајући у виду да се наведене активности спроводе у дугорочном периоду, као и због постојања евидентно великих потреба осетљивих група становништва за подршку кроз мере јавних политика у различитим областима.

У овом тренутку наведене обавезе углавном преузимају органи управе са различитим надлежностима и на различитим нивоима власти, што се може сагледати из претходне табеле, јер у многим ЈЛС које имају или планирају значајније активности урбаног развоја немају институција која би преузела наведене обавезе и одговорности. Потребе за формирањем институција које би координирале све наведене активности постоје бар у већим и развијенијим градовима имајући у виду да наведени институционални недостатак представља велику препреку за одрживи локални развој.