



# USLOVI I POSTUPAK LEGALIZACIJE BESPRAVNO IZGRAĐENIH GRAĐEVINA U TUZLANSKOM KANTONU

UDK: 351:69(497.6)  
Stručni rad

Amela Hasić Imamović, MA

Služba za prostorno uređenje i zaštitu okoline Grada Tuzla

## SAŽETAK

*Gradnja sa građevinskom dozvolom je jedan od osnovnih uslova uređene pravne države. Ishodovanje građevinske dozvole je zakonsko pravo, te se građevinska dozvola mora izdati ako se utvrdi da su predviđene građevine u skladu sa zakonskim odredbama i propisima o prostornom uređenju i građenju. Predmet razmatranja u ovom radu je pravo građenja, bespravna gradnja te uslovi i postupak legalizacije bespravno izgrađenih objekata u Tuzlanskom kantonu. U radu su opisani uzroci i posljedice bespravne gradnje. Legalizacija bespravno izgrađenih građevina je projekt kojim se nastoji riješiti dugotrajni problem bespravno izgrađenih zgrada, a samim time i uvesti red u prostorno uređenje. Glavna svrha donošenja Zakona o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgrađenih građevina u Tuzlanskom kantonu je potreba za regulisanjem pravnog statusa velikog broja nelegalno izgrađenih građevina u proteklom periodu, što je naročito izraženo u zaštitnom pojasu magistralnih i regionalnih puteva, na poljoprivrednom zemljištu, rudnim poljima i klizištima.*

*U radu se istovremeno ukazuje i na efekte primjene Zakona o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgrađenih građevina na području Tuzlanskog kantona, te se daju određeni prijedlozi de lege ferenda, a u cilju unapređenja postojećeg legislativnog okvira.*

**Ključne riječi:** pravo građenja, bespravno izgrađene građevine, legalizacija

## Uvod

Pravo građenja je jedno od osnovnih obilježja prava vlasništva koje se odnosi na zemljište. U gradovima je to i jedino stvarno obilježje tog prava. Međutim, vlasnik zemljišta nema punu slobodu korištenja prava građenja. Na interese vlasnika zemljišta se uveliko utiče donošenjem prostornih planova. Sigurno je da će vlasnik zemljišta u urbanom gradskom području gdje je cijena građevinskog zemljišta visoka biti itekako zainteresiran koja namjena njegovog zemljišta će biti određena prostornim planom, odnosno da li će to biti građevinsko zemljište, koje dalje može biti predviđeno za izgradnju građevina stambene, poslovne, proizvodne ili neke druge namjene, ili će njegovo zemljište biti određeno zelenom površinom gdje nikakva gradnja nije dozvoljena. Pravila o korištenju zemljišta koja predstavljaju posebna ograničenja prava građenja, ponekad sadrže čak i eksplicitnu zabranu građenja.<sup>1</sup> U slučaju da se u urbanom području vrijednoga građevinskog zemljišta onemogućiti svaka gradnja, u ekonomskom smislu će vlasnik biti pogođen kao da mu je zemljište oduzeto.<sup>2</sup>

Pravo građenja, kao jedno od osnovnih obilježja prava vlasništva je zapravo ograničeno i zahtjevom za upravnim dozvolama koje treba ishoditi prije samog čina gradnje.<sup>3</sup> Investitor koji namjerava graditi neki objekat ili rekonstruisati, dograditi i nadograditi postojeći objekat mora dobiti tri rješenja. To su: lokacijska informacija ili urbanistička saglasnost, građevinska dozvola (odobrenje za građenje) i upotrebna dozvola. Možemo reći da je sigurno najvažnija građevinska dozvola, i to ne samo zbog svog kvantitativnog obima, nego i zato

- 
- 1 Tako je članom 8. stav (1) tačka a) Zakona o prostornom uređenju i gradnji, ("Službene novine Tuzlanskog kantona", broj: 6/11, 4/13, 15/13, 3/15, 2/16 i 4/17), propisano da se kroz planske dokumente, između ostalih, može uvesti i režim zabrane građenja - na područjima od značaja za budući razvoj na kojima se ne dozvoljava nikakva izgradnja, osim tekućeg održavanja i građevinskih zahvata s ciljem obezbjeđenja osnovnih higijenskih uvjeta, promjene namjene unutar postojećih gabarita građevina, a samo izuzetno se dozvoljava podizanje novih građevina i uređaja koji podržavaju postojeću funkciju tih područja (objekti neophodne infrastrukture, neophodni javni objekti, objekti za opskrbu i sl.).
  - 2 Žagar, A., "Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol.39., br.1/2018, str. 688.
  - 3 Britvić Vetma, B., "Ozakonjenje bespravno sagrađenih zgrada", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol.34., br.1/2013, str. 116.

što ima najveću simboličku vrijednost. Imajući u vidu činjenicu da se radi o mehanizmu s kojim većina ljudi dolazi u doticaj barem jednom u životu, a uglavnom se percipira dosta rigidno, možemo reći da je građevinska dozvola upravni akt koji je široj javnosti dobro poznat. Dobivanje građevinske dozvole je zakonsko pravo, te se građevinska dozvola mora izdati ako se utvrdi da su predviđene građevine<sup>4</sup> u skladu sa zakonskim odredbama i propisima o prostornom uređenju i građenju.<sup>5</sup>

Ishodovanje upravnih dozvola je neophodno za sve objekte bez obzira na njihov tip-stambeni objekti ili poslovni objekti (proizvodni, ugostiteljski, trgovinski, skladišni itd). Bez obzira na vrstu građevinskih radova dozvole se traže za: građenje<sup>6</sup>, rekonstrukciju<sup>7</sup>, dogradnju<sup>8</sup>,

---

4 Članom 2. stav (1) tačka 25. Zakona o prostornom uređenju i građenju propisano je da građevina podrazumijeva građevinski objekt na određenoj lokaciji trajno povezan sa tlom, a koji se sastoji od građevinskog dijela i ugrađene opreme koji zajedno čine tehničko-tehnološku cjelinu. Građevinom se smatraju i nasipi, iskopi i odlagališta, tj. svi objekti povezani s tlom, kojima se mijenja način korištenja prostora.

5 Članom 115. stav (2) Zakona o prostornom uređenju i građenju propisano je da je odobrenje za građenje upravni akt koji izdaje Ministarstvo, odnosno nadležna općinska služba u roku od 15 dana od dana prijema urednog zahtjeva, ako se utvrdi da su ispunjeni uvjeti propisani ovim zakonom, te uvjeti iz lokacijske informacije, odnosno iz urbanističke saglasnosti.

6 Prema odredbama Zakona o prostornom uređenju i građenju građenje je materijalizacija neke građevinsko-tehničke zamisli u prostoru, a obuhvata izvođenje pripremnih radova, građevinskih radova (uključujući građevinsko-zanatske radove), ugradnju i montažu opreme, te druge zahvate u prostoru. Građenjem se smatraju i radovi rekonstrukcije, dogradnje, nadogradnje, sanacije, rehabilitacije, konzervacije, izgradnje privremenih građevina i uklanjanje građevina.

7 Prema odredbama Zakona o prostornom uređenju i građenju rekonstrukcijom se smatra izvođenje radova na postojećoj građevini, kojima se: mijenjaju konstruktivni elementi koji bi mogli uticati na stabilnost građevine ili njenih dijelova; uvode nove instalacije ili ugrađuje nova oprema u građevinu; mijenja namjena, tehnološki proces ili vanjski izgled građevine, te mijenjaju uvjeti pod kojima je, na osnovu građevinske dozvole, izgrađena građevina. Ne smatraju se rekonstrukcijom radovi na zamjeni instalacija i opreme koji se izvode prema uvjetima utvrđenim u odobrenju za građenje.

8 Prema odredbama Zakona o prostornom uređenju i građenju dogradnjom se smatra svako proširenje postojeće građevine kojim se zauzima zemljište ili prostor u odnosu na tu građevinu, ako dograđeni dio čini građevinsku i funkcionalnu cjelinu sa građevinom uz koju se dograđuje, a kojom se mijenjaju uvjeti iz urbanističke saglasnosti i odobrenja za građenje.

nadogradnju<sup>9</sup>, promjenu namjene građevine<sup>10</sup> itd. Gradnja sa građevinskom dozvolom je jedan od osnovnih uslova uređene pravne države. Bespravna gradnja je ozbiljan i kompleksan problem u prostoru koji je prisutan u svim jedinicama lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini.

Kada govorimo o europskim standardima legalizacije nezakonito izgrađenih objekata, možemo zaključiti da su zakonodavna rješenja u drugim evropskim državama, vezana uz gradnju bez dozvole ili suprotno izdanoj dozvoli, kreću od propisivanja krivične odgovornosti (pri čemu postoje različiti stepeni intenziteta krivične odgovornosti) do propisivanja mogućnosti naknadne legalizacije bespravno izgrađenih objekata (primjerice izdavanjem rješenja o izvedenom stanju).<sup>11</sup>

U Bosni i Hercegovini na razini države nije riješeno pitanje legalizacije bespravno izgrađenih građevina. To pitanje je prepušteno kantonima koji su pokušali da uredi stanje u ovoj oblasti i smanje bespravnu gradnju donošenjem zakona ili odluka.<sup>12</sup> Tako su neki kan-

9 Prema odredbama Zakona o prostornom uređenju i građenju nadogradnjom se smatra izgradnja jedne ili više etaža, kao i preuređenje krovišta, odnosno potkrovlja na postojećim građevinama, kojim se dobija novi stambeni, poslovni ili drugi korisni prostor.

10 Prema odredbama Zakona o prostornom uređenju i građenju promjenom namjene građevine smatra se promjena stambenog u poslovni prostor, odnosno poslovnog u stambeni, kao i promjena djelatnosti u poslovnom prostoru, ako takva promjena uvjetuje izmjenu konstruktivnih elemenata građevine ili bitno mijenja uvjete korištenja te građevine, okolnih građevina i prostora, odvijanja saobraćaja i uvjete očuvanja okolice.

11 Britvić Vetma, B., "Ozakonjenje bespravno sagrađenih zgrada", str. 117.

12 U Kantonu Sarajevo je ova oblast normirana Odlukom o legalizaciji građevina izgrađenih bez odobrenja za građenje i građevina privremenog karaktera ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj: 6/06, 18/07, 18/08, 35/12 i 51/15); u Zeničko-dobojskom kantonu Odlukom o legalizaciji bespravno izgrađenih građevina („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 15/07); u Tuzlanskom kantonu Zakonom o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgrađenih građevina, ("Službene novine Tuzlanskog kantona", broj: 3/06, 1/07, 5/08, 10/11, 7/17 i 11/18); u Bosansko-podrinjskom kantonu Goražde Uredbom o postupku i uslovima za legalizaciju građevina izgrađenih bez odobrenja za građenje ("Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde", broj: 11/05 i 3/08); u Hercegovačko-neretvanskom kantonu Odlukom o postupku i uslovima za utvrđivanje statusa građevine iz nadležnosti kantona izgrađenih bez pravosnažnog odobrenja za građenje ("Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona", broj: 9/15).



toni u svojim zakonima o građenjima propisali obavezu jedinicama lokalne samouprave da svojim propisima regulišu status građevina iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave izgrađenih bez pravosnažnog odobrenja za građenje.<sup>13</sup>

Ovdje je zanimljivo, pored osvrta na uslove i postupak legalizacije bespravno izgrađenih građevina u Tuzlanskom kantonu, osvrnuti se i na efekte primjene Zakona o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgrađenih građevina na području Tuzlanskog kantona<sup>14</sup> (u daljem tekstu: Zakon o legalizaciji).

## 1. Bespravna gradnja

Bespravna gradnja je fenomen koju se javlja širenjem urbanizacije i naglim rastom gradova. Grad u sebi koncentrira privredne, političke i kulturne funkcije, te djeluje kao privlačna snaga masama seoskog stanovništva. Jedna od prvih posljedica masovnog naseljavanja gradova jeste nedostatak prostora uopće, a stambenog posebno, koje gradovi ne uspijevaju riješiti.<sup>15</sup> Ekspanzija bespravne gradnje počela je ranih pedesetih godina prošlog vijeka kada se zbog industrijalizacije u gradovima naglo povećavao broj stanovnika koji su zbog posla dolazili živjeti u gradove. U to vrijeme stambena politika je bila pod ideološkim pritiskom u kojem se računalo sa poželjnošću gradnje društvenih stanova na kojima su ostvarivana stanarska prava, a koja su nasljeđivali članovi domaćinstva. Pripadnici tadašnjih srednjih slojeva računali su sa dobivanjem društvenih stanova koji mnogo puta nisu po lokaciji, veličini i opremljenosti odgovarali nji-

---

13 Npr. Zakonom o građenju Hercegovačko-neretvanskog kantona, ("Službene novine Hercegovačko-neretvanskog kantona", broj: 9/15) u članu 45. stav (2) je propisano da će jedinica lokalne samouprave svojim propisom regulisati status građevina iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, izgrađenih bez pravomoćnog odobrenja za građenje, pa je slijedom toga Općinsko vijeće Neum na sjednici održanoj 07.01.2019. godine donijelo Odluku o postupku i uslovima za legalizaciju građevina izgrađenih bez pravosnažnog odobrenja za građenje.

14 Zakon o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgrađenih građevina, ("Službene novine Tuzlanskog kantona", broj: 3/06, 1/07, 5/08, 10/11, 7/17 i 11/18).

15 Lončar Butić, N., "Neki aspekti bespravne gradnje", Revija za sociologiju, vol. 5., 4/1975, str. 106.

hovim potrebama. Stanovi iz ovih programa redovno su građeni u velikim stambenim zgradama koje su bile važno obilježje socijalističke urbanizacije. Radnici su u većim i velikim gradovima redovno bez urbanističkih planova – takozvana bespravna gradnja, gradili porodične kuće, često po načelu samopomoći.<sup>16</sup> Takav način rješavanja stambenih potreba zadržao se do danas. Doseljeničko stanovništvo se naseljava i u predgrađa zadovoljavajući se najnužnijim smještajem i minimalnim ili nikakvim urbanim standardima. Uslovi života za stanovnike predgrađa jednaki su i prostorno i sadržajno - bez osnovne infrastrukture (vodovoda, kanalizacije, grijanja, asfalta) i bez osnovnih društvenih sadržaja (dječijih ustanova, škola, kulturnih ustanova). Ovakvo stanovanje ne odgovara ni najosnovnijim urbanim standardima života.<sup>17</sup>

U mnogim slučajevima izgradnja objekata obavlja bez građevinske i upotrebne dozvole i bez prethodno formirane građevinske parcele koja bi zadovoljila urbanističke uslove. Zato se događa da su objekti izgrađeni na katastarskim parcelama koje ne zadovoljavaju niti osnovne urbanističke uslove u pogledu direktnog pristupa na javnu površinu (put), minimalne širine i dužine parcele i udaljenosti objekata od susjednih parcela.<sup>18</sup> Činjenica da je objekt upisan u katastar i zemljišne knjige, te spojen na komunalnu infrastrukturu, ne znači da ispunjava uslove zakonitosti, odnosno da je legalan, ali isto tako i činjenica da je objekt nije upisan i ucrtan u katastru ne mora značiti da on nije legalan. Mnogi objekti su građeni bez odgovarajuće dozvole, nisu poštivani urbanistički planovi i norme, objekti nisu u skladu sa uslovima iz građevinske dozvole ili su građeni prema vlastitim estetskim kriterijima. Također, sama činjenica da je objekt komasacijom ili nekim drugim postupkom upisan u katastar i gruntnovicu ne znači da je taj objekt i zakonit.<sup>19</sup> Bespravna gradnja bez akta za gradnju proizilazi i iz dogradnje, nadogradnje, rekonstrukci-

---

16 Puljiz, V. et al. (2008.), *Socijalna politika Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, str. 339.

17 Lončar Butić, N., str. 107.

18 Dumančić, M., "Suradnja geodeta sa sudskim vještacima građevinske struke u postupku legalizacije objekata izgrađenih prije 15. veljače 1968. godine", *Ekscentar*, 10/2007, str. 86.

19 Božić Drljača, V., Kozić, M., „Uticaj legalizacije nezakonito izgrađenih objekata u Republici Hrvatskoj na rad arhiva – primjer državnog arhiva u Osijeku“, *Arhivska praksa*, vol. 18., 2015, str. 321.



je ili promjene namjene na građevinama za koje je izdato odobrenje za gradnju iz razdoblja kada se građevina gradila. Svaka intervencija na stambenoj zgradi kao što je prenamjena lođa, balkona ili terase u stambeni prostor bez ishoda zakonom propisanog akta kojim se dozvoljava promjena na postojećoj zgradi smatra se nezakonitim građevinskim zahvatom. Česta je pojava da se unutar posebne stambene jedinice uklone zidovi, uljučujući i one nosive. Takvim nezakonitim zahvatom se ugrožava statička stabilnost cijele zgrade. Neki vlasnici posebnih stambenih jedinica smatraju da nisu dužni ishoditi propisanu dokumentaciju jer lođa, balkon, terasa ili zidovi pripadaju njihovoj posebnoj cjelini. Naravno da su u krivu jer svaki zahvat koji u konačnosti odstupa i mijenja namjenu podrazumijeva ishoda akta za predmetnu prenamjenu. Identična situacija se događa i sa porodičnim kućama koje su proširene u odnosu na tlocrtnu površinu, spratnost ili je povećan broj stambenih jedinica.<sup>20</sup>

U javnosti postoji dilema kako postupati sa bespravnom gradnjom. Dio javnosti suosjeća sa bespravnim graditeljima koji su uložili mnogo novca za rješavanje svojih nužnih stambenih problema. Sa druge strane imamo protivnike donošenja Zakona o legalizaciji koji smatraju da je zakonodavac donošenjem ovog zakona u stvarnosti odlučio da ozakoni protivpravno ponašanje građana, te kako je riječ o nagradi kojom će se potaknuti bespravna i nezakonita gradnja. Međutim, bespravna i nezakonita gradnja je puno dublji i kompleksniji problem našeg društva. Zakon o legalizaciji je prvi korak ka njegovom rješavanju.<sup>21</sup>

## 1.2. Bespravna gradnja u Tuzlanskom kantonu

O uzrocima velikog broja bespravno izgrađenih građevina i mjerama koje bi u začetku sprečavale bespravnu gradnju malo se govori.<sup>22</sup> Kao najveće uzroke bespravne gradnje na području Tuzlanskog kantona (u daljem tekstu: Kanton) možemo navesti migratorna kretanja stanovništva, dugotrajan postupak ishodovanja

20 Britvić Vetma, B., Stančić Vidrač, E., "Postupak ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade", Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2/2015, str. 152.

21 Ibid. str. 164.

22 Krtalić, V., "Bespravna gradnja - uzroci i posljedice", Građevinar, vol. 58., br.10/2006, str. 814.

upravno-pravnih akata kod nadležnih službi (urbanističko – tehnička dokumentacija), dugotrajno i komplikovano pribavljanje raznih saglasnosti (priključak na lokalni, magistralni ili regionalni put, poljoprivredna saglasnost, elektro saglasnost, vodna dozvola, okolinska dozvola itd.), nedostatak i nerealnost planskih dokumenata, izbjegavanje plaćanja troškova naknade u postupku izdavanja odobrenja za građenje objekta (naknada za pretvorbu poljoprivrednog zemljišta u građevinsko zemljište, naknada za izgradnju i održavanje javnih skloništa, naknade za uređenje građevinskog zemljišta i naknada za pogodnost građevinskog zemljišta - renta), neusaglašenost katastra i zemljišnih knjiga, neadekvatne sankcije za bespravne graditelje itd. Bespravni graditelj ugrožava javni interes, lični interes i interes neposrednog susjeda, interese zajednice i funkcionalnu i primjerenu upotrebu javnih i privatnih površina.<sup>23</sup> Zakonom o legalizaciji uređuju se uslovi i postupak legalizacije bespravno izgrađenih građevina na području Kantona. Razlog za donošenje navedenog zakona je potreba za regulisanjem pravnog statusa velikog broja nelegalno izgrađenih građevina u proteklom periodu, što je naročito izraženo u zaštitnom pojasu magistralnih i regionalnih puteva, na poljoprivrednom zemljištu, rudnim poljima, klizištima itd.<sup>24</sup> Zakon o legalizaciji je usvojen na sjednici Skupštine Tuzlanskog kantona održanoj 30.03.2006. godine, a objavljen je u “Službenim novinama Tuzlanskog kantona”, broj: 3/06 od 12.04.2006. godine. Prema odredbama Zakona o legalizaciji, legalizacija bespravno izgrađene građevine je utvrđivanje statusa te građevine donošenjem rješenja o naknadnoj urbanističkoj suglasnosti i rješenja o naknadnom odobrenju za građenje, a koje se donosi pod uslovima i u postupku utvrđenim Zakonom o legalizaciji.<sup>25</sup> Bespravno izgrađena građevina predstavlja građevinu čija je gradnja započela ili je završena bez pravosnažnog odobrenja za građenje, kao i građevinu za koje postoji odobrenje za građenje ali je investitor odstupio od uslova propisanih u odobrenju za građenje.<sup>26</sup>

---

23 Ibid.

24 Informacija Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okolice Tuzlanskog kantona o efektima primjene Zakona o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgrađenih građevina, mart 2017. godine (Informacija je nastala kao odgovor na poslaničko pitanje jednog od poslanika u Skupštini Tuzlanskog kantona), str. 2.

25 Član 2. stav (1) tačka 1) Zakona o legalizaciji.

26 Član 2. stav (1) tačka 2) Zakona o legalizaciji.



## 1.2. Uslovi i postupak legalizacije bespravno izgrađenih građevina

Postupak legalizacije bespravno izgrađene građevine provodi Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okolice Tuzlanskog kantona (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), odnosno nadležni općinski/gradski organ uprave, u okviru nadležnosti utvrđenih Zakonom o prostornom uređenju i građenju.<sup>27</sup> Prema Zakonu o legalizaciji nadležni organi uprave izdaju sljedeće akte:

- Rješenje o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti,
- Rješenje o naknadnom odobrenju za građenje,
- Rješenje o upotrebnoj dozvoli.

Postupak legalizacije bespravno izgrađenih objekata se pokreće podnošenjem zahtjeva za legalizaciju. Prvobitno je određen vremenski rok za podnošenje zahtjeva za legalizaciju u trajanju od devet mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Prvim izmjenama Zakona o legalizaciji<sup>28</sup>, ovaj rok je produžen na petnaest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona, tako da je prvi rok za podnošenje zahtjeva za legalizaciju bespravno izgrađenih građevina istekao 19.07.2007. godine. Kasnijim izmjenama Zakona o legalizaciji ovaj rok je produžen, i to prvo do 31. maja 2009. godine<sup>29</sup>, zatim do 31. maja 2016. godine<sup>30</sup>, te posljednjim izmjenama do 31. maja 2019. godine<sup>31</sup>. U kratkim periodima između izmjena Zakona o legalizaciji nije se mogao podnositi zahtjev. U trenutku pisanja ovog rada se nije mogao podnositi zahtjev za legalizaciju, ali prema informacijama iz nadležnog Ministarstva, u toku 2020. godine bi se izmjenama Zakona o legalizaciji trebao produžiti rok za podnošenje zahtjeva za legalizaciju.

Prema odredbama Zakona o legalizaciji, legalizacija bespravno izgrađene građevine može se vršiti za građevinu koja je do dana izrade ortofoto snimaka Federacije Bosne i Hercegovine iz 2018. godine započeta, izgrađena, dograđena (u svojim horizontalnim ili ver-

---

27 Član 4. Zakona o legalizaciji.

28 "Službene novine Tuzlanskog kantona", broj: 1/07.

29 "Službene novine Tuzlanskog kantona", broj: 5/08.

30 "Službene novine Tuzlanskog kantona", broj: 10/11.

31 "Službene novine Tuzlanskog kantona", broj: 7/17.

tikalnim gabaritima), rekonstruisana ili sanirana bez odobrenja za građenje, kao i građevinu za koju postoji odobrenje za građenje, ali je investitor odstupio od uslova propisanih u odobrenju za građenje.<sup>32</sup> Prije ove izmjene, legalizacija bespravno izgrađene građevine se mogla vršiti za građevine koje se nalaze na satelitskom snimku područja Tuzlanskog kantona od 19.07.2007. godine. Ortofoto snimak Federacije Bosne i Hercegovine iz 2018. godine je dat u službenu upotrebu u aprilu 2019. godine.

Zakonom o legalizaciji su detaljno propisane situacije u kojima se neće legalizovati bespravno izgrađene građevine. Tako je propisano da se neće legalizovati građevine bespravno izgrađene na uzurpiranim javnim površinama, na rudnom odnosno eksploatacionom polju, na mjestima predviđenim planskom dokumentacijom za izgradnju infrastrukturnih objekata, u zaštitnom putnom i vodnom pojasu, u zaštićenim prirodnim područjima ili područjima spomenika kulture, osim ako se predmetni objekti mogu graditi prema posebnom propisu i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom i drugim propisima.<sup>33</sup> Izuzetno, legalizacija bespravno izgrađene građevine na rudnom odnosno eksploatacionom polju može se izvršiti ako na tom rudnom odnosno eksploatacionom polju, u skladu sa zakonom, nisu utvrđene ekonomski isplative količine mineralnih sirovina ili je eksploatacija mineralnih sirovina završena i došlo je do privođenja zemljišta konačnoj namjeni (izvršena rekultivacija zemljišta u skladu sa Zakonom o rudarstvu) uz prethodno izvršena kompletna ispitivanja terena.<sup>34</sup> Na površinama gdje je završena podzemna eksploatacija, a nije izvršeno privođenje zemljišta konačnoj namjeni, legalizacija će se vršiti nakon izvršene rekultivacije, čiji je sadržaj propisan Zakonom o rudarstvu uz prethodno izvršena kompletna ispitivanja terena.<sup>35</sup>

Dalje se neće legalizovati bespravno izgrađene građevine na površinama koje su utvrđene kartiranjem, detaljnim ispitivanjem ili drugim geološkim metodama kao nestabilni dijelovi terena – klizišta. Legalizacija na ovim površinama može se izvršiti nakon što se izvede sanacija terena u skladu sa zakonskim i tehničkim propisima uz pot-

---

32 Član 3. stav (1) Zakona o legalizaciji.

33 Član 3. stav (2) Zakona o legalizaciji.

34 Član 3. stav (3) Zakona o legalizaciji.

35 Član 3. stav (4) Zakona o legalizaciji.

vrđivanje efekata sanacije.<sup>36</sup> Također se neće legalizovati građevine izgrađene unutar nulte linije slijeganja. Legalizacija će se vršiti nakon potvrđene stabilizacije terena, poslije prestanka eksploatacije soli i nakon donošenja regulacionog plana.<sup>37</sup>

U skladu sa ranije navedenim odredbama Zakona o legalizaciji, smatramo neophodnim zahtijevati aktivno učešće Ministarstva privrede Tuzlanskog kantona (kao nadležnog Ministarstva)<sup>38</sup>, te rudnika uglja i rudnika soli sa područja Kantona, u smislu potpunog i efikasnog izvršavanja obaveza u vezi sa privođenjem konačnoj namjeri rudnih, odnosno eksploatacionih polja na kojima je eksploatacija mineralnih sirovina završena, uz istovremeno rješavanje međusobnih odnosa sa lokalnim zajednicama.

Postupak podnošenja zahtjeva za legalizaciju (koji se u praksi naziva i zahtjev za izdavanje rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti) je pojednostavljen jer uz zahtjev za legalizaciju nije potrebno prilagati zemljišno-knjižni izvadak iz razloga što u postupku izdavanja naknadne urbanističke saglasnosti nije potrebno dokazivati imovinske odnose. Uz zahtjev za legalizaciju se prilaže posjedovni list i kopija katastarskog plana za lokaciju na kojoj se građevina nalazi. Procedura je pojednostavljena i samim tim što se posjedovni list i kopija katastarskog plana mogu i naknadno priložiti, i to najkasnije u roku od šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva.<sup>39</sup> Nakon podnošenja zahtjeva za legalizaciju nadležni organ uprave provjerava da li se građevina nalazi na ortofoto snimku Federacije Bosne i Hercegovine iz 2018. godine. Ukoliko se građevina nalazi na ortofoto snimku, naredni korak koji poduzima nadležni organ uprave je izlazak na teren, odnosno obilazak lokacije i sagledavanje urbanističko – tehničkih uslova na terenu, sagledavanje geoloških uslova i sagledavanje planske dokumentacije. Na osnovu ovih činjenica i priložene dokumentacije ulazi se u postupak rješavanja po podnesenom zahtjevu.

---

36 Član 3. stav (5) Zakona o legalizaciji.

37 Član 3. stav (6) Zakona o legalizaciji.

38 Prema odredbama člana 11. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Tuzlanskog kantona – prečišćen tekst („Službene novine Tuzlanskog kantona, broj:10/18), Ministarstvo privrede, između ostalog, vrši upravne i druge stručne poslove koji se odnose na provođenje politike u oblasti rudarstva i praćenje geoloških istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina u skladu sa zakonom.

39 Član 5. stav (2) Zakona o legalizaciji.

Ministarstvo, odnosno nadležni općinski/gradski organ uprave će izdati naknadnu urbanističku suglasnost, ukoliko građevina:

- a) ne ugrožava opći javni interes,
- b) uklapa se u prostorno plansku dokumentaciju,
- c) ne utiče negativno na uvjete zaštite okoliša, terena (klizišta), stanovništva i materijalnih dobara,
- d) zadovoljava propisane građevinske norme i standarde (osim građevina izgrađenih do 01.06.1974. godine).<sup>40</sup>

Odredbama člana 8. Zakona o legalizaciji je propisano da će se izuzetno od odredbe člana 7. zakona, legalizacija bespravno izgrađene građevine koja se nalazi na prostoru za koji nije donesen odgovarajući prostorno-planski dokument ili građevina nije planirana postojećim planskim dokumentom, može izvršiti pod uslovom da ta građevina zadovoljava uslove iz člana 7. stav (1) tačke a), c) i d) i da se po svojoj namjeni, izgledu i položaju uklapa u sistem građevina na području na kojem se nalazi. Ukoliko se građevina nalazi u rudnom, odnosno eksploatacionom polju, potrebno je pribaviti mišljenje rudarskog preduzeća u skladu sa Zakonom o rudarstvu. Rješenje o naknadnoj urbanističkoj suglasnosti ovakve bespravno izgrađene građevine donosi se na osnovu stručnog mišljenja posebne Komisije koju imenuje Vlada Kantona, odnosno općinski/gradski načelnik. Ministarstvo odnosno nadležni općinski/gradski organ uprave će naložiti rekonstrukciju, odnosno djelimično rušenje bespravno izgrađene građevine iz člana 8. zakona, ukoliko se na taj način može postići uklapanje takve bespravno izgrađene građevine u koncepciju i sistem građevina područja na kome se nalazi.

Nakon što ishoduje rješenje o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti, vlasnik bespravno izgrađene građevine je obavezan podnijeti zahtjev za donošenje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje u roku od jedne godine od dana pravosnažnosti rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti. Uz zahtjev se prilaže sljedeća dokumentacija:

- a) projekat izvedenog stanja urađen na nivou glavnog projekta, uključujući i radove koje treba izvesti,
- b) izvještaj o geomehaničkim i inženjerskogeodetskim karakteristikama tla, ukoliko je tako propisano u rješenju o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti,

---

40 Član 7. Zakona o legalizaciji.



- c) dokaz o pravu vlasništva ili pravu korištenja zemljišta radi građenja, odnosno pravu građenja,
- d) druge vrste projekata, elaborata i saglasnosti utvrđenih posebnim propisima.<sup>41</sup>

Ukoliko podnositelj zahtjeva za donošenje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje ne posjeduje dokaz o pravu vlasništva ili pravu korištenja zemljišta zaradi građenja odnosno prava građenja, obvezan je umjesto toga podnijeti dokaz da je pred sudom ili drugim nadležnim organom pokrenut postupak u kome će se utvrditi njegovo pravo vlasništva ili pravo korištenja zemljišta zaradi građenja, odnosno prava građenja. Postupak po zahtjevu za donošenje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje će se prekinuti dok se postupak pred sudom ili drugim nadležnim organom ne okonča pravosnažnom odlukom.<sup>42</sup>

Kada Ministarstvo odnosno nadležni općinski/gradski organ uprave utvrdi da bespravno izgrađena građevina ispunjava uslove za korištenje ili nastavak izgradnje, izdaje rješenje o naknadnom odobrenju za građenje. Rješenjem o naknadnom odobrenju za građenje određuju se uslovi pod kojima se izgradnja nedovršene bespravno izgrađene građevine može nastaviti uključujući i mjere za uređenje i zaštitu okoliša. Rješenje o naknadnom odobrenju za građenje proizvodi isto pravno dejstvo kao odobrenje za građenje izdato u skladu sa odredbama Zakona o prostornom uređenju i građenju.<sup>43</sup> Ukoliko nisu ispunjeni uslovi koji su propisani Zakonom o legalizaciji, nadležni organ uprave će donijeti rješenje o odbijanju zahtjeva za legalizaciju bespravno izgrađene građevine.<sup>44</sup> Protiv rješenja nadležnog organa uprave može se izjaviti žalba. U postupku legalizacije bespravno izgrađene građevine, primjenjuju se odredbe Zakona o upravnom postupku.<sup>45</sup>

Vlasnik bespravno izgrađene građevine plaća troškove izdavanja rješenja u postupku legalizacije bespravno izgrađene građevine. Pod ovim troškovima podrazumijevaju se troškovi postupka, iznos administrativnih taksi i naknade utvrđene Zakonom o građevinskom

41 Član 6. stav (3) Zakona o legalizaciji.

42 Član 13. Zakona o legalizaciji.

43 Član 10. Zakona o legalizaciji.

44 Član 14. Zakona o legalizaciji.

45 Član 11. Zakona o legalizaciji.

zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine<sup>46</sup>. Visinu naknade propisane Zakonom o građevinskom zemljištu i način plaćanja troškova utvrđuje opštinsko/gradsko vijeće na prijedlog opštinskog načelnika/gradonačelnika. U postupku izdavanja rješenja o naknadnom odobrenju za građenje, Ministarstvo, odnosno nadležna općinska/gradska služba, kao prethodno pitanje rješava naknadu za uređenje građevinskog zemljišta, te naknadu za pogodnost građevinskog zemljišta – rentu. Odredbama člana 68. Zakona o građevinskom zemljištu je propisano da se visina rente po m<sup>2</sup> korisne površine građevine utvrđuje u procentu od prosječne konačne građevinske cijene stambenog prostora, i to kao fiksni procenat rente: u prvoj zoni 6%, u drugoj zoni 5%, u trećoj zoni 4%, u četvrtoj zoni 3%, u petoj zoni 2% i u šestoj zoni 1%. Zone se utvrđuju na osnovu položaja zemljišta, stepena opremljenosti zemljišta komunalnim objektima i instalacijama, saobraćajne povezanosti, vrste i kapaciteta objekata za svakodnevno i periodično snabdijevanje, stepena pokrivenosti objektima za zdravstvenu zaštitu, školstvo, kulturu i dječiju zaštitu, prirodnih i ekoloških uslova korišćenja zemljišta, kao što su naročito nagib terena, orijentacija, osunčanost, temperatura zraka, vjetrovi i zagađenost vazduha.<sup>47</sup> Vlasnik bespravno izgrađene građevine je u postupku izdavanja rješenja o naknadnom odobrenju za građenje obavezan platiti i naknadu za izgradnju skloništa u iznosu od 1% od ukupne vrijednosti objekta.<sup>48</sup> Vlasniku bespravno izgrađene građevine neće se izdati rješenje o naknadnom odobrenju za građenje ukoliko ne priloži dokaz o plaćenim naknadama. Vlasnici građevina izgrađenih do 01. 06. 1974. godine oslobođeni su plaćanja troškova postupka i administrativnih taksi.<sup>49</sup>

Nakon što ishoduje rješenje o naknadnom odobrenju za građenje, vlasnik bespravno izgrađene građevine podnosi zahtjev za izdavanje upotrebne dozvole (koji se u praksi naziva i zahjev za tehnički pregled objekta). Upotrebna dozvola izdaje se na osnovu:

a) kopije rješenja o naknadnom odobrenju za građenje,

---

46 „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 67/05.

47 Član 65. stav (2) Zakona o građevinskom zemljištu.

48 Član 54. stav (1) Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (“Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj: 39/03, 22/06 i 43/10).

49 Član 12. Zakona o legalizaciji.



- b) geodetskog snimka građevine i parcele izrađenog na katastarskoj podlozi u analognom i digitalnom obliku i
- c) glavnog projekta (izvedbenog projekta).<sup>50</sup>

Odredbama člana 130. Zakona o prostornom uređenju i građenju je propisano da se tehničkim pregledom utvrđuje da li je građevina izgrađena su skladu sa tehničkom dokumentacijom na osnovu koje je izdato odobrenje za građenje, tehničkim propisima i normativima, kao i uslovima za građevinu utvrđenim posebnim propisima. Tehnički pregled obavlja komisija iz reda kvalifikovanih stručnjaka koju rješenjem, u roku od osam dana od dana prijema potpunog zahtjeva za odobrenje za upotrebu, obrazuje Ministarstvo, odnosno nadležna općinska/gradska služba koja je izdala naknadno odobrenje za građenje. Predsjednik i članovi komisije za tehnički pregled o izvršenom tehničkom pregledu sastavljaju zapisnik u koji se unosi i mišljenje svakog člana da li se izgrađena građevina može koristiti ili se moraju otkloniti nedostaci, odnosno da se ne može izdati odobrenje za upotrebu. Troškove obavljanja tehničkog pregleda, koji se utvrđuju za svaki konkretan slučaj na osnovu kriterija iz posebne odluke Vlade Kantona, odnosno općinskog/gradskog načelnika, snosi investitor. Prema odredbama člana 133. stav (8) Zakona o prostornom uređenju i građenju, građevina za koju je izdato odobrenje za upotrebu može se upisati u zemljišne knjige. Upotrebna dozvola je konačan akt koji bez sumnje potvrđuje legalnost objekta.

## 2. Efekti primjene Zakona o legalizaciji prijedlozi de lege ferenda

Prema podacima iz Informacije Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okolice Tuzlanskog kantona o efektima primjene Zakona o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgrađenih građevina, na području Tuzlanskog kantona prema podacima dobivenim od strane nadležnih općinskih službi i drugim procjenama, ima izgrađenih oko 32.000 bespravnih građevina (stambeni, stambeno – poslovni, poslovni i pomoćni objekti) do 2017. godine sa tendencijom porasta bespravne gradnje. Prema podacima iz iste Informacije, na dan 31.12.2016. godine na području Kantona (zbirni izvještaj za 13 općina i gradova sa područja Kantona) bilo je ukupno:

<sup>50</sup> Član 15. Zakona o legalizaciji.

- 24.295 podnesenih zahtjeva za legalizaciju,
- 8.893 izdatih rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti,
- 3.566 izdatih rješenja o naknadnom odobrenju za građenje,
- 494 izdatih rješenja o upotrebnoj dozvoli,
- 2.322 odbijenih zahtjeva za legalizaciju,
- 1.399 odbijenih zahtjeva za naknadno odobrenje za građenje.

Službi za prostorno uređenje i zaštitu okoline Grada Tuzla u toku 2018. godine je podneseno 1182 novih zahtjeva za legalizaciju. Tokom 2019. godine, tačnije do 31.05.2019. godine kao krajnjeg zakonskog roka za podnošenje zahtjeva za legalizaciju, ovoj Službi su podnesena 639 nova zahtjeva za legalizaciju.

Generalno govoreći, veliki broj podnesenih zahtjeva za legalizaciju je značajno opteretio općinske i gradske službe nadležne za poslove prostornog uređenja na način da su službe pored redovnih zahtjeva za izdavanje urbanističko – tehničke dokumentacije zaprimile i veliki broj zahtjeva za legalizaciju bespravno izgrađenih građevina, dok je broj službenika u općinskim i gradskim službama nadležnim za poslove prostornog uređenja uglavnom ostao isti. Smatramo da je to glavni uzrok relativno malog broja riješenih zahtjeva za legalizaciju. Osim toga, smatramo bitnim istaknuti da je jedan od vodećih problema sa kojima se općinske i gradske službe susreću u postupku izdavanja naknadnog odobrenja za građenje neriješeni imovinsko – pravni odnosi za zemljište na kome je izgrađen objekt (neusaglašeno stanje u katastru i zemljišnim knjigama). Iskustva iz prakse su pokazala da su građani neinformisani o zakonskoj regulativi kojom je uređena oblast građenja i oblast legalizacije građevina. Osim toga, građani često zbog male platežne moći odustanu od već započetog postupka legalizacije (zbog obaveze plaćanja takse za izdavanje rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti, takse za izdavanje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje, takse za vođenje postupka za izdavanje upotrebne dozvole, troškovi izlaska Komisije za tehnički pregled objekta, naknade za rentu, naknade za izgradnju i održavanje javnih skloništa, troškovi izrade geodetskog snimka objekta sa pripadajućom parcelom izrađen na katastarskoj podlozi u analognom i digitalnom obliku, troškovi izrade Glavnog projekta, troškovi za izdavanje sanitarne saglasnosti na lokaciju i sanitarne saglasnosti na objekat, troškovi pregleda električnih instalacija, troškovi pretvorbe poljoprivrednog zemljišta u građevinsko zeml-





jište itd.). Rok od godinu dana od dana pravosnažnosti rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti za podnošenje zahtjeva za donošenje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje često je investitorima kratak jer ne uspiju da pribave svu neophodnu dokumentaciju.

Smatramo bitnim istaći i činjenicu da svaki podneseni zahtjev ne znači nužno i namjeru vlasnika da zaista legalizuje svoj objekt. Jedan od razloga za podnošenje zahtjeva za legalizaciju je taj što je Zakonom o prostornom uređenju i građenju propisano da se za građevinu koja se gradi ili je izgrađena bez odobrenja za građenje ne smije dati priključak na javni vodovod, kanalizaciju, električnu mrežu i drugu komunalnu infrastrukturu.<sup>51</sup> Odredbama člana 5a. stav (1) Zakona o legalizaciji je identično kao i u Zakonu o prostornom uređenju i građenju propisano da se za bespravno izgrađenu građevinu ne smije dati priključak na električnu mrežu, javni vodovod, kanalizaciju i drugu komunalnu infrastrukturu. Međutim, stavovima (2) i (3) istog člana Zakona o legalizaciji je propisano da će se izuzetno, vlasniku izgrađene građevine, koji je u roku podnio zahtjev za legalizaciju, dozvoliti privremeno priključenje na električnu mrežu, javni vodovod, kanalizaciju i drugu komunalnu infrastrukturu, ukoliko su instalacije bespravno izgrađenih građevina u tehnički ispravnom stanju, a vlasnik bespravno izgrađene građevine potpiše izjavu, ovjerenu kod nadležnog organa, kojom potvrđuje saglasnost sa isključenjem priključka, ukoliko tokom korištenja priključka nastupe okolnosti iz stava 6. ovog člana, zbog kojih se ne može nastaviti isporuka ugovorene usluge. Vlasniku izgrađene građevine privremeno priključenje se može izvršiti uz potvrdu Ministarstva, odnosno nadležnog opštinskog/gradskog organa da se građevina nalazi na ortofoto snimcima Federacije Bosne i Hercegovine iz 2018. godine ili do konačne objave ortofoto snimaka, uz potvrdu da je građevina započeta, izgrađena ili dograđena do dana stupanja na snagu ovog zakona, izdatu na osnovu dokaza utvrđenih od strane Ministarstva, odnosno nadležnog općinskog/gradskog organa, u skladu sa odredbama Zakona o upravnom postupku. Ova zakonska odredba omogućava investitoru da svoj objekt priključi na infrastrukturu, te da ga počne koristiti i prije nego što ishoduje naknadno odobrenje za građenje. To je povoljno za građane, ali samim rješavanjem problema sa priključcima građani gube zainteresiranost za rješavanje drugih

---

51 Član 139. stav (2) Zakona o prostornom uređenju i građenju

prethodnih pitanja (npr. imovinsko – pravni odnosi) čije rješavanje predstavlja uslov za izdavanje naknadnog odobrenja za građenje. Članom 5a. stav (5) i stav (6) Zakona o legalizaciji je propisano da je Ministarstvo, odnosno nadležni opštinski/gradski organ uprave, obavezan jedan primjerak pravosnažnog rješenja kojim se zahtjev za legalizaciju odbacuje ili odbija dostaviti pravnim subjektima koji se bave pružanjem komunalnih usluga. Vlasniku bespravno izgrađene građevine, kojem je izvršeno privremeno priključenje na električnu mrežu, javni vodovod, kanalizaciju i drugu komunalnu infrastrukturu, a čiji je zahtjev za legalizaciju odbačen ili odbijen, bit će izvršeno isključenje priključka sa električne mreže, javnog vodovoda, kanalizacije i druge komunalne infrastrukture kada nadležna inspekcija dostavi, pravnim subjektima ovlaštenim za pružanje usluga, konačno i izvršno rješenje o uklanjanju bespravno izgrađene građevine.

Još jedan od razloga za podnošenje zahtjeva za legalizaciju je taj što je prema izmjenama Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine<sup>52</sup> iz 2015. godine, u postupku prijavljivanja prebivališta i adrese stanovanja državljanin su dužni da prilože dokaz da imaju valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuju. Kao dokaz da državljanin ima valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuje smatra se jedan od sljedećih dokaza:

- a) dokaz o vlasništvu ili suvlasništvu ili posjedu stana, kuće ili drugog objekta za stanovanje;
- b) ovjeren ugovor o zakupu ili ovjeren ugovor o podstanarskom odnosu uz ovjeren dokaz o vlasništvu ili suvlasništvu ili posjedu stanodavca;
- c) potvrda da se pred nadležnim organom vodi spor o vlasništvu, odnosno da je pokrenut postupak legalizacije ili uknjižavanja objekta, stana ili kuće na adresi na kojoj se prijavljuje prebivalište.<sup>53</sup>

Uzimajući u obzir činjenicu da je kao valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se državljanin prijavljuje i potvrda da je pokrenut postupak legalizacije objekta, mnogi podnosioci zahtjeva nakon ishodovanja potvrde da je pokrenut postupak legalizacije i prijavljivanja prebivališta kod nadležnih institucija, gube interes za daljnje vođenje postupka legalizacije bespravno izgrađenih objekata.

52 Zakon o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj: 32/01, 56/08 i 58/15).

53 Član 8. Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine.

Međutim, prilikom prikupljanja dokaza koji su propisani članom 8. Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine, mnogi vlasnici su utvrdili da njihovi individualni stambeni objekti nisu upisani u zemljišne knjige niti su upisani/uplanjeni u katastru nekretnina, a oni su smatrali da su objekti upisani i uplanjeni. Razlog tome je taj što ih je većina smatrala da se procedura upisa u zemljišne knjige nakon izdavanja odobrenja za građenje vrši službeno. Dosta izgrađenih objekata posjeduje odobrenje za građenje, ali njihovi vlasnici nisu pokrenuli ili završili proceduru tehničkog prijema i uplanjenja objekta. Objekat koji posjeduje građevinsku dozvolu, a za koji nije izdato odobrenje za upotrebu nije bespravno izgrađen objekat i za njega vlasnici ne trebaju podnositi zahtjev za legalizaciju, nego zahtjev za izdavanje upotrebne dozvole.<sup>54</sup>

Nadalje, kada govorimo o efektima primjene ovog Zakona, važno je istaknuti da Zakon o legalizaciji značajno doprinosi i punjenju kantonalnog budžeta, te budžeta jedinica lokalne samouprave. Priliv novca se kreće od takse za izdavanje rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti, takse za izdavanje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje, takse za vođenje postupka za izdavanje upotrebne dozvole, naknade za uređenje građevinskog zemljišta, naknada za pogodnost građevinskog zemljišta - renta itd.

S ciljem olakšavanja i pojednostavljenja postupka legalizacije bespravno izgrađenih objekata u Tuzlanskom kantonu predlažemo određene izmjene Zakona o legalizaciji. Na prvom mjestu smatramo da je neophodno da se izmijeni definicija pojma legalizacija jer po trenutno važećoj definiciji legalizacija bespravno izgrađenog objekta je utvrđivanje statusa bespravno izgrađenog objekta donošenjem rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti i rješenja o naknadnom odobrenju za građenje. *De lege ferenda* se predlaže da se definicija legalizacije proširi i na donošenje upotrebne dozvole, jer samim donošenjem rješenja o naknadnom odobrenju za građenje nije okončan postupak legalizacije bespravno sagrađenog objekta. Definicija bi se trebala proširiti i na upis legalizovanog objekta u zemljišnu knjigu, čime bi se u konačnici i "ozakonio" nelegalno sagrađeni objekat.

Smatramo da važeći Zakon o legalizaciji na nejasan način propisuje redosljed radnji u postupku legalizacije. U postupku legalizacije

---

54 Izvještaj o primjeni Zakona o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgrađenih objekata na području grada Gračanica, str. 5.

od strane nadležnog organa uprave se po zahtjevu stranke donose tri različita akta (Rješenje o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti, Rješenje o naknadnom odobrenju za građenje i Rješenje o upotrebnoj dozvoli), te se *de lege ferenda* predlaže da se u Zakonu o legalizaciji ovim redoslijedom i propiše postupak legalizacije sa jasnim naznačavanjem naziva postupka u nazivu određenog člana Zakona o legalizaciji. Ovo predlažemo iz razloga što je potrebno napraviti distinkciju između generalnog pojma legalizacija (koji prema definiciji iz Zakona o legalizaciji podrazumijeva utvrđivanje statusa bespravno izgrađenog objekta donošenjem rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti i rješenja o naknadnom odobrenju za građenje), i tri različita postupka koja se po zahtjevu stranke sprovode u postupku legalizacije. Tako je članom 6. Zakona o legalizaciji, a koji član nosi naziv “zahtjev za legalizaciju”, u stavu (1) propisano šta se sve prilaže uz zahtjev za legalizaciju, dok je u stavu (3) istog člana propisano da je vlasnik bespravno izgrađene građevine obavezan podnijeti zahtjev za donošenje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje u roku od jedne godine od dana pravosnažnosti rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti, te je propisano šta se sve prilaže uz zahtjev za donošenje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje. *De lege ferenda* se predlaže da član 6. Zakona o legalizaciji nosi naziv “zahtjev za donošenje rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti”, a da se za stav (3) člana 6. Zakona o legalizaciji, odnosno postupak za izdavanje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje, propiše poseban član Zakona koji bi nosio naziv “zahtjev za donošenje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje”, i koji bi trebalo da se se u Zakonu o legalizaciji nalazi nakon postupka kojim je propisan postupak ishodovanja rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti, odnosno nakon člana 8. Zakona o legalizaciji.

Budući da u praksi nailazimo na dileme da li se trenutno važeća Odluka o provođenju Prostornog plana primjenjuje i za postupke legalizacije, smatramo da bi *de lege ferenda* u članu 7. Zakona o legalizaciji (u kojem su propisani uslovi za legalizaciju) trebalo precizno propisati i to da će se legalizacija bespravno izgrađenog objekta izvršiti ukoliko objekat zadovoljava uslove trenutno važeće prostorno-planske dokumentacije.

U pogledu definisanja građevina koje se neće legalizovati korisno bi bilo korigovati odredbe Zakona o legalizaciji na način da se iste odredbe izuzmu iz člana 3. Zakona o legalizaciji, te da se iste pod-



vedu u član 7. Zakona o legalizaciji u kojem su propisani uslovi za legalizaciju, a u svrhu jasnog pregleda kad se bespravno izgrađena građevina može legalizovati, a kada se bespravno izgrađena građevina neće legalizovati.

Imajući u vidu činjenicu da nadležna inspekcija postupajući u skladu sa odredbama člana 22. Zakona o legalizaciji prekida postupak u svim predmetima gdje je podnesen zahtjev za legalizaciju do donošenja pravomoćnog rješenja po zahtjevu, te da bespravni graditelji nakon prekida postupka od strane nadležne inspekcije nastavljaju sa izvođenjem radova, a što je i u suprotnosti sa članom 19. stav (4) Zakona o legalizaciji (a kojim je propisano da se poslije donošenja zahtjeva za legalizaciju podnositelju zahtjeva zabranjuju bilo kakvi daljnji radovi na građevini do donošenja pravomoćnog rješenja po zahtjevu, osim radova koji su neophodni za sprečavanje oštećenja građevine, susjednih građevina i terena), *de lege ferenda* predlažemo da se član 22. Zakona o legalizaciji dopuni odredbom koja bi glasila: "Nadležni inspektori će nakon prekida postupka kontinuirano vršiti inspeksijski nadzor u cilju utvrđivanja da li podnositelj zahtjeva postupka u skladu sa odredbama člana 19. stav (4) ovog Zakona".

Također predlažemo da se u prelaznim i završnim odredbama Zakona o legalizaciji propiše odredba koja bi glasila: "U slučaju kolizije odredbi ovog Zakona sa odredbama drugog propisa primjenjivati odredbe ovog Zakona", jer se takva odredba trenutno ne nalazi u važećem Zakonu, a smatramo da bi propisivanje iste bilo korisno u cilju izbjegavanja pravnih dilema oko primjene zakona.

## Zaključak

Analiziranjem pojma bespravne i nezakonite gradnje uvidjeli smo da se ovaj problem provlači našim društvom dugi niz godina. Za veliki broj nelegalnih objekata uz graditelja i država snosi svoju odgovornost, jer je to samim pasivnim ponašanjem i nereagiranjem dopuštala. Nelegalni objekti su se bez ikakvih problema desetljećima priključivali na svu infrastrukturu (struja, voda, kanalizacija itd.). Javnopravna tijela su tim objektima dodijelila kućne brojeve, vlasnicima su izdavali lične karte i druge dokumente.

Usljed dugogodišnjeg nedostatka sistemskog praćenja i evidentiranja nezakonitih objekata ne raspolaže se njihovim tačnim brojem,

to je, između ostalog rezultiralo neažurnošću katastra i zemljišnih knjiga koje danas nisu prikaz stvarnog stanja. Prema podacima dobivenim od općinskih službi i drugim procjenama do 2017. godine je bilo oko 32.000 bespravno izgrađenih građevina, a u međuvremenu, prema našim procjenama, evidentno je povećanje broja bespravno izgrađenih građevina. Zbog toga je veliki broj nezakonito sagrađenih objekata isključen iz mogućnosti prometa nekretninama ili obavljanja privredne djelatnosti u takvim objektima.

Donošenjem Zakona o legalizaciji se pokazuje svijest o problemu bespravne i nezakonite gradnje. Zakonom o legalizaciji uređuju se uslovi i postupak legalizacije bespravno izgrađenih građevina na području Kantona. Razlog za donošenje navedenog zakona je potreba za regulisanjem pravnog statusa velikog broja nelegalno izgrađenih građevina u proteklom periodu, što je naročito izraženo u zaštitnom pojasu magistralnih i regionalnih puteva, na poljoprivrednom zemljištu, rudnim poljima i klizištima. Postupak legalizacije nezakonito izgrađenih objekata pruža osnovu za početak pravilnog razvijanja, odnosno planskog građenja. Jedino uređenom i zakonski propisanom gradnjom vlasnici nekretnina dobivaju njihovu pravu vrijednost.

Budući da smo utvrdili da je do 31.12.2016. godine na području Tuzlanskog kantona ukupno podneseno 24.295 zahtjeva za legalizaciju, to zaključujemo da se na teritoriju koje je predmet istraživanja ovog rada postoji relativna zainteresiranost graditelja za legalizaciju njihovih nelegalno sagrađenih objekata.

Problemi koji se javljaju u postupcima legalizacije bespravno izgrađenih objekata su preopterećenost općinskih i gradskih službi nadležnih za poslove prostornog uređenja, zatim neriješeni imovinsko – pravni odnosi za zemljište na kome je izgrađen objekt (neusaglašeno stanje u katastru i zemljišnim knjigama). Osim toga, građani često zbog male platežne moći odustanu od već započetog postupka legalizacije. Rok od godinu dana od dana pravosnažnosti rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti za podnošenje zahtjeva za donošenje rješenja o naknadnom odobrenju za građenje često je investitorima kratak jer ne uspiju da pribave svu neophodnu dokumentaciju.

Svaki podneseni zahtjev ne znači nužno i namjeru vlasnika da zaista legalizuje svoj objekt. Vlasnici objekata podnose zahtjeve za legalizaciju kako bi dobili potvrdu Ministarstva, odnosno nadležnog općinskog/gradskog organa da se građevina nalazi na ortofoto snim-



cima Federacije BiH iz 2018. godine, te na osnovu te potvrde izvršili privremeno priključenje na komunalnu infrastrukturu. Još jedan od razloga za podnošenje zahtjeva za legalizaciju je taj što su u postupku prijavljivanja prebivališta i adrese stanovanja državljani dužni da prilože dokaz da imaju valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuju. Potvrda da je pred nadležnim organom pokrenut postupak legalizacije predstavlja dokaz da državljanin ima valjan osnov za prebivalište na adresi na kojoj se prijavljuje.

Stava smo da bi unapređenje postojećeg legislativnog okvira uveliko olakšalo i pojednostavilo građanima da shvate sam postupak legalizacije. Unapređenje postojećeg legislativnog okvira bi dalje polučilo većem broju podnesenih zahtjeva za legalizaciju, a samim tim i rješavanju pravnog statusa nelegalno sagrađenih objekata izdavanjem relevantnih akata od strane nadležnih organa uprave.

Vrlo bitan aspekt problema u postupcima legalizacije na koji treba obratiti pažnju svakako je i upoznavanje građana sa činjenicom da je neophodno da nakon što ishoduju odobrenje za upotrebu za svoje objekte, iste upišu u zemljišne knjige. Upis u zemljišne knjige Ministarstvo i nadležni općinski/gradski organi uprave koji su izdali odobrenje za upotrebu ne vrše *ex officio*, nego se to vrši na zahtjev vlasnika objekta na čije ime je izdato odobrenje za upotrebu .

## Literatura

1. Božić Drljača, V., Kozić, M., „*Uticaj legalizacije nezakonito izgrađenih objekata u Republici Hrvatskoj na rad arhiva – primjer državnog arhiva u Osijeku*“, Arhivska praksa, vol. 18., 2015;
2. Britvić Vetma, B., „*Ozakonjenje bespravno sagrađenih zgrada*“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol.34., br.1/2013;
3. Britvić Vetma, B., Stančić Vidrač, E., „*Postupak ozakonjenja nezakonito izgrađene zgrade*“, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, br. 1-2/2015;
4. Britvić Vetma, B., „*Sporna pitanja u ozakonjenju bespravno sagrađenih zgrada u Republici Hrvatskoj*“, Sveske za javno pravo, vol.21., br.6/2015;
5. Dumančić, M., „*Suradnja geodeta sa sudskim vještacima građevinske struke u postupku legalizacije objekata izgrađenih prije 15. veljače 1968. godine*“, Ekscentar, 10/2007;
6. Krtalić, V., „*Bespravna gradnja – uzroci i posljedice*“, Građevinar, vol. 58., br.10/2006;
7. Lončar Butić, N., „*Neki aspekti bespravne gradnje*“, Revija za sociologiju, vol. 5., 4/1975;
8. Puljiz, V. et al. (2008.), *Socijalna politika Hrvatske*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb;
9. Sanjković, L., Kemeter, D., „*Ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada u Republici Hrvatskoj*“, Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu, vol. 8, br. 1/2017;
10. Tomić, J., „*Legalizacija nezakonito izgrađenih zgrada*“, Tehnički glasnik, vol. 9., br. 2/2015;
11. Žagar, A., „*Zaštita prava vlasništva u postupcima provedbe prostornih planova*“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol.39., br.1/2018;
12. Zakon o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine („*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*“, broj: 32/01, 56/08 i 58/15);
13. Zakon o upravnom postupku, („*Službene novine Federacije Federacije Bosne i Hercegovine*“, broj: 2/98 i 48/99);
14. Zakona o građevinskom zemljištu, („*Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*“, broj: 67/05);
15. Zakon o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgra-





- denih građevina, (“Službene novine Tuzlanskog kantona”, broj: 3/06, 1/07, 5/08, 10/11, 7/17 i 11/18);
16. Zakon o prostornom uređenju i građenju, (“Službene novine Tuzlanskog kantona”, broj: 6/11, 4/13, 15/13, 3/15, 2/16 i 4/17);
  17. Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća (“Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj: 39/03, 22/06 i 43/10);
  18. Informacija Ministarstva prostornog uređenja i zaštite okoliša Tuzlanskog kantona o efektima primjene Zakona o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgrađenih građevina, mart 2017. godine (Informacija je nastala kao odgovor na poslaničko pitanje jednog od poslanika u Skupštini Tuzlanskog kantona);
  20. Izvještaj o primjeni Zakona o uslovima i postupku legalizacije bespravno izgrađenih objekata na području grada Gračanica, Gračanica, septembar 2019. (preuzeto sa web stranice: <https://gracanica.gov.ba/wp-content/uploads/2019/09/Izvje%C5%A1tajo-primjeni-Zakona-o-uslovima-i-postupku-legalizacije-bespravno-izgra%C4%91enih-objekata-2019.pdf> dana: 15.11.2019. godine).

# REQUIREMENTS AND PROCEDURE FOR THE LEGALIZATION OF ILLEGALLY CONSTRUCTED BUILDINGS IN TUZLA CANTON

Amela Hasić Imamović, MA

## SUMMARY

*Construction with building permit is one of the principal requirements of the rule of law. Obtaining the building permit is a legal right, so the building permit must be issued after it is ascertained that the planned buildings are compliant with the statutory provisions and spatial planning and construction regulations. Subject of this work is building right, illegal construction and the procedure and requirements for the legalisation of illegally constructed buildings in Tuzla Canton. This work contains description of causes and consequences of the illegal construction. Legalisation of illegally constructed buildings is a project which aims to solve longstanding problem of illegally constructed buildings, and - in doing so - to introduce order in spatial planning. The main aim of the enactment of Requirements and procedure for the legalisation of illegally constructed buildings Act in Tuzla Canton is a need for the regulation of legal status for a large number of illegally constructed buildings in recent period, that was especially present in the protected area of main and regional roads, agricultural land, mining fields and landslides.*

*This work also considers the effects of the implementation of the Requirements and procedure for the legalisation of illegally constructed buildings Act in Tuzla Canton area, presenting propositions de lege ferenda, with the aim of improving existing legislative framework.*

**Key words:** building right, illegally constructed buildings, legalisation