

Др Марко Давинић\*

## ПРИНУДНО ИСЕЉЕЊЕ И РАСЕЉАВАЊЕ УПРАВНО-ПРАВНИ АСПЕКТИ

*Аутор се у раду бави питањима принудних исељења и расељавања, првенствено са становишта управног права. У раду је детаљно анализиран поступак принудног исељења који се врши на основу Закона о становању, као и поступак расељавања неформалних насеља који се спроводи на основу Закона о планирању и изградњи и Закона о комуналним делатностима. Наведена законска решења илустрована су примерима из управне и судске праксе.*

*У раду се констатује да је питањима принудног исељења и расељавања заједничко да су адресати управних аката, по правилу, припадници рањивих друштвених група, који су искључени из основних социјалних токова и који имају отежани приступ основним људским правима. Такође, у обе ситуације се поред наведених посебних закона, супсидијарно примењују одредбе Закона о општем управном поступку, као општег процесног закона за решавање у управним стварима. Аутор закључује да комплексност, важност и деликатност наведених питања, као и очигледна недовољност постојећег правног оквира, указују на потребу за доношењем посебног закона, који би детаљно регулисао поступак принудног исељења и расељавања.*

Кључне речи: *Принудно исељење. Расељавање. Јединице локалне самоуправе. Алтернативни смештај. Адекватно становање.*

### 1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Потреба за становањем налази се у самом врху лествице људских потреба. С тим у вези, питања принудног исељења из станова и заједничких просторија стамбених зграда, односно расељавања (рушења) неформалних насеља имају огроман значај како за лица којима је овакав вид уселења и становања једини начин привременог решавања егзистенцијалних питања, тако и за државу и локалну

\* Аутор је доцент Правног факултета Универзитета у Београду, [markod@ius.bg.ac.rs](mailto:markod@ius.bg.ac.rs)

самоуправу, које настоје да реше ове проблеме на одговарајући начин.

И поред важности наведених питања, веома је мали број научних радова који су се бавили овим темама са правног, посебно управно-правног аспекта у нашој земљи,<sup>1</sup> а према нашим сазнањима не постоји научни рад у коме су обједињена оба питања (исељења и расељавања).

У домаћем праву постоји неколико основа који одређују надлежност субјеката јавне управе за исељење или расељавање лица из објеката у које су се бесправно уселила. У даљем тексту анализираћемо сваку од наведених ситуација, с тим што је рад тематски подељен на две основне целине (питање исељења и расељавања).

Поред анализе релевантних прописа, основне поставке у раду настојали смо да поткрепимо са примерима из управне и судске праксе. Основни циљ истраживања је проналажење заједничких карактеристика принудног исељења и расељавања, као и давање препорука у областима у којима постоји простор за ефикаснију заштиту права и правних интереса грађана, као и јавног интереса.

## 2. ИСЕЉЕЊЕ БЕСПРАВНО УСЕЉЕНИХ ЛИЦА

Закон о становању Републике Србије предвиђа у члану 5. да се „стамбене зграде и станови користе по основу права својине на стану и по основу закупа. Ако се неко лице усели у стан или заједничке просторије стамбене зграде без правног основа или користи стан без закљученог уговора или је поништен правни основ по коме је закључен уговор, власник стана, односно лице које има правни интерес, може код општинског органа надлежног за стамбене послове да захтева његово исељење“.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> У погледу радова из периода СФРЈ, вид.: Б. Радовановић, „Исељење стана ра који се уселио незаконито“, *Гласник Адвокатске коморе у А.П. Војводини* 3/1963, 16 20; В. Вулићевић, „Исељење бесправно уселеног лица“, *Гласник Адвокатске коморе у А.П. Војводини* 11/1965, 20 25; С. Међеводић, „Принудно исељење из друштвеног стана бесправно уселеног лица“, *Судска пракса* 9/1989, 81 86. У погледу радова који су настали након распада некадашње државе, вид.: Д. Палачковић, „Бесправно уселење“, *Зборник радова: Научни скуп Правни односи у стамбеној области*, Ниш 23. март 1994, 74 81; М. Костић, „Поступак органа управе за исељење лица из стана“, *Зборник радова: Научни скуп Правни односи у стамбеној области*, Ниш 23. март 1994, 82 89.

<sup>2</sup> Чл. 5, ст. 1 и 2 Закона о становању, *Службени гласник РС*, бр. 50/92, 76/92, 84/92 исправка, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94 исправка, 48/94, 44/95 др. за кон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01 и 101/05 др. закон и 99/11; Према подацима НВО Праксис (Praxis), само током 2010. и 2011. године, на територији 40 општина и градова у Србији, спроведено је 936 појединачних поступака за исељење на основу чл. 5

Код бесправног усељења првенствено треба разликовати ситуације када се неко лице усели у стан или заједничке просторије стамбене зграде без правног основа, од ситуација када је правни основ престао, односно поништен.

У првој ситуацији, ради се о тзв. „правом“ бесправном усељењу где се лице уселило у стамбену јединицу без правног основа (без уговора о куповини, откупу, закупу, замени, коришћењу, поклону, односно када објекат није самостално изградило, наследило и сл.).<sup>3</sup> У пракси су најчешће ситуације обијања, односно насилног отварања неусељеног стана или заједничке просторије и њиховог коришћења без правног основа.<sup>4</sup>

Са друге стране, постоји и тзв. „неправо“ бесправно усељење када је престао (отпао) или поништен правни основ становања, односно коришћења стана.<sup>5</sup> У теорији се овакав облик назива још „бесправним становањем“, чиме се наглашава да је у време усељења постојао правни основ, односно да је некадашње усељење било законито, за разлику од тренутног становања.<sup>6</sup> До оваквог облика противправности најчешће долази у случајевима када закупац неће да изађе из стана након отказа уговора о закупу, када бивши брачни партнер после развода брака неосновано остаје да живи у стану који је други брачни партнер стекао по основу наслеђа или поклоне, као и у свим ситуацијама када је суд или орган управе правоснажно утврдио да лице које станује у стану ту борави без правног основа.<sup>7</sup>

Посебан, трећи облик бесправног усељења предвиђен Законом о становању представља ситуација када постоји правни основ

---

Закона о становању. Од овог броја, чак 89% исељења спроведено је на територији града Београда. У питању су подаци који се односе на све етничке групе. Наведено према: *Анализа главних препрека и проблема у приступу Рома праву на адекватно становање*, Праксис, Београд 2013, 22, [http://www.praxis.org.rs/images/praxis\\_downloads/Izvestaj\\_pravo\\_na\\_adekvatno\\_stanovanje.pdf](http://www.praxis.org.rs/images/praxis_downloads/Izvestaj_pravo_na_adekvatno_stanovanje.pdf), 14.6.2013.

<sup>3</sup> Упор.: Д. Палачковић, 75; Закон о становању у чл. 5 ст. 2 разликује правни основ од уговора, првенствено из разлога што се у време некадашње државе (СФРЈ) станарско право најчешће стицало на основу одлуке о додели стана на коришћење (правни основ), након чега је следило закључење уговора о коришћењу. Данас, су ређе ситуације када се правни основ, разликује од уговора (таква би, на пример била ситуација када државни орган, или јединица локалне самоуправе доноси одлуку о додели стана у закуп, на основу које се закључује уговор о закупу). Другим речима, у данашњем систему, сам уговор, најчешће, представља правни основ за коришћење стана.

<sup>4</sup> Вид.: С. Лазиф, *Коментар Закона о становању Републике Србије*, Савремена администрација, Београд 1992, 17.

<sup>5</sup> Закон о становању не прописује изричито ситуацију престанка правног основа (већ само његово поништење), што представља извесну правну празнину која је морала бити попуњена одговарајућом судском праксом.

<sup>6</sup> Вид.: Д. Палачковић, 76.

<sup>7</sup> Упор.: Р. Босанац, „Бесправно усељена лица“, *Политика*, 17.10.2006.

за коришћење стана (нпр. одлука о давању стана у закуп), али није закључен одговарајући уговор (нпр. уговор о закупу).<sup>8</sup> Ипак, оваква ситуација се данас ретко јавља у пракси.

У поступку исељења, поред власника стана, активно легитимисана су и лица која имају правни интерес да траже исељење (нпр. станари зграде у чије заједничке просторије се бесправно уселило неко лице). Члан 5 Закона о становању предвиђа да се захтев за исељење подноси општинском органу надлежном за стамбене послове.<sup>9</sup> У теоријском смислу, оваква ситуација представља пример двостраначке управне ствари са тзв. контрарним странкама (предлагач исељења и противник предлагача), које имају супротне интересе и које су у међусобном односу биле и пре покретања управног поступка.<sup>10</sup> Оваква ситуација је изузетак од правила о управном поступку као једностранком правном поступку. Основни разлог за њено стављање у надлежност општинском органу је претпоставка да ће је он брже решити у односу на суд, и тиме пружити ефикаснију правну заштиту власнику стана, односно лицу које има правни интерес да тражи исељење. Такође, овакве ситуације, наизглед, представљају одступање и од правила о управној ствари као неспорној ситуацији.<sup>11</sup> Наиме, овим законом је одређена надлежност општинског органа у правним стварима које имају извесна обележја спора.<sup>12</sup> Међутим, оп-

<sup>8</sup> Овакав облик разликује се и од „правог“ и од „неправог“ бесправног усељења. Наиме, овде није у питању „прави“ облик бесправног усељења пошто је у тре нутку уласка у стан постојао правни основ (нпр. одлука о давању стана у закуп). Ипак, његово усељење није било законито, пошто је обављено без закључења одговарајућег уговора (нпр. уговора о закупу), који је у овој ситуацији био неопходан.

<sup>9</sup> Чл. 5, ст. 2 Закона о становању; Месна надлежност општинског органа одређује се према месту налажења непокретности. У функционалном смислу, над лежан је, најчешће, Стамбени одсек у оквиру Одељења за имовинско правне и стам бене послове. Поред захтева за исељење бесправно усељених лица, подносилац мора да поднесе и доказ о праву својине на стану (односно о правном интересу за покретање поступка), као и доказ о плаћеним таксама. Вид.: [http://www.zvezdara.org.rs/e\\_uprava/stambeni\\_poslovi/iseljenje\\_bespravno\\_useljenih\\_lica\\_iz\\_stanova\\_i\\_zajednickih\\_prostorija.html](http://www.zvezdara.org.rs/e_uprava/stambeni_poslovi/iseljenje_bespravno_useljenih_lica_iz_stanova_i_zajednickih_prostorija.html); [http://www.palilula.org.rs/e\\_uprava/stambeni\\_poslovi/iseljenje\\_bespravno\\_useljenih\\_lica\\_iz\\_stanova\\_i\\_zajednickih\\_prostorija.html](http://www.palilula.org.rs/e_uprava/stambeni_poslovi/iseljenje_bespravno_useljenih_lica_iz_stanova_i_zajednickih_prostorija.html), 24.5.2013.

<sup>10</sup> За разлику од контрарних, колидирајуће странке нису биле у међусобном од носу пре покретања управног поступка, тако да се њихови интереси супротстављају, тј. „сударају“ тек у самом поступку (пример, две групе мештана траже, свака за себе, водопривредну сагласност, која због капацитета извора не може да буде дата и једној и другој страни). Вид.: З. Р. Томић, *Отите управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2011, 265.

<sup>11</sup> У Закону о управним споровима управна ствар је дефинисана, као „поједи начна неспорна ситуација од јавног интереса у којој непосредно из правних прописа произилази потреба да се будуће понашање странке ауторитативно правно одреди“. Вид. чл. 5 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/09.

<sup>12</sup> Вид.: З. Р. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, *Службени гласник*, Београд 2010, 285.

штински орган ће се и у оваквим случајевима ограничити на вођење управног поступка у погледу неспорног питања непостојања правног основа за коришћење стана, односно „када је неспорно и евидентно незаконито усељење и коришћење стана“.<sup>13</sup> Другим речима, уколико је спорно питање постојања или непостојања, а посебно пуноважности правног основа коришћења стана, општински орган ће обуставити поступак и упутити странке на парнични поступак. Н е к а д а ш њ и Врховни суд Србије је својим правним ставовима практично ограничио деловање општинског органа на случајеве „правог“ бесправног усељења, док је случајеве „неправог“ бесправног усељења (бесправног становања) ставио у надлежност судова (осим када је одлуком суда или органа управе поништен правни основ).<sup>14</sup> Овакво решење не сматрамо конзистентним и оправданим, јер уколико је спорност, односно неспорност основни критеријум разликовања надлежности суда и општинског органа, не видимо зашто би неспорне ситуације престанка правног основа коришћења стана, аутоматски биле у надлежности судова (нпр. код истека уговора о закупу стана закљученог на одређено време). На тај начин су власници станова у наведеним ситуацијама онемогућени да остваре своја права у управном поступку, који је (или би бар требало да буде) бржи и ефикаснији од судског поступка.

Такође, надлежност општинског органа према поменутом члану искључиво се тиче исељења из стана или заједничке просторије стамбене зграде. Дакле, у свим другим ситуација неће бити надлежан општински орган, већ суд у парничном поступку (нпр. у случају исељења из просторија зграде за становање војника,<sup>15</sup> из собе самачког хотела,<sup>16</sup> из атељеа,<sup>17</sup> из шупе<sup>18</sup> и сл.). Коначно, суд ће бити надлежан и када се ради о захтеву за исељење из бесправно изграђених објеката.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> Из пресуде Управног суда, У. 1568/10 од 12. 5. 2011. Наведено према: *Збирка актуелне судске праксе 2013 (Стамбено право)*, Пословни биро, Београд 2013, 6.

<sup>14</sup> Вид. правне ставове Одељења за управне спорове Врховног суда Србије од 28.12.1994. године и 18.1.1995. године. Наведено према: С. Вуковић, *Коментар Закона о становању (са судском праксом, обрасцима и регистром појмова)*, Пословни биро, Београд 2004, 32.

<sup>15</sup> Окружни суд у Београду, У 1094/99.

<sup>16</sup> Окружни суд у Београду, У 1451/98.

<sup>17</sup> Окружни суд у Београду, У 539/98 и Врховни суд Србије Увп. И. 266/98.

<sup>18</sup> Окружни суд, Крагујевац, У 148/86. Наведено према: С. Вуковић, 20 22, 29.

<sup>19</sup> Вид. Закључак VIII бр. 360 70/12 Одељења за имовинско правне и стамбене послове Градске општине Звездара у Београду којим се одбацује захтев за исељење као поднет стварно ненадлежном органу.

Закон о становању утврђује да је поступак пред општинским органом хитан,<sup>20</sup> али не разрађује ближе ову одредбу,<sup>21</sup> због чега се као супсидијарне примењују норме Закона о општем управном поступку.<sup>22</sup>

Решењем којим се уважава захтев и налаже исељење лица из стана одређује се и парични рок (најчешће између једног и три дана) у коме је лице дужно то да уради. Овако кратак рок сматрамо непримереним и несразмерним,<sup>23</sup> посебно ако се узме у обзир чињеница да су адресати акта често припадници угрожених социјалних група (пре свега избегла и интерно расељена лица), којима се, по правилу, не нуди нити обезбеђује било какав алтернативни смештај.<sup>24</sup> Овакви случајеви принудног исељења често пролазе незапажено управо зато што се не ради о већим неформалним насељима који привлаче пажњу јавности, па самим тим и обзирније опхођење надлежних органа.<sup>25</sup>

Такође, жалба на решење о исељењу лица које се уселило у стан или заједничке просторије стамбене зграде без правног основа, не задржава извршење решења.<sup>26</sup> Дакле, жалба нема суспензивно

<sup>20</sup> Чл. 5, ст. 3 Закона о становању.

<sup>21</sup> Упор.: М. Костић, 89.

<sup>22</sup> Вид.: чл. 208 Закона о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97 и 31/01 и *Службени гласник РС*, бр. 30/10.

<sup>23</sup> Занимљиво је да је Уставни суд Србије поступајући по уставним жалбама Уж 4371/2011 и Уж 496/2009, које су се односиле на исељења из станова на основу пресуда у парничном поступку, заузео становиште да је чак и рок за исељење од 15 дана непримерен јер се према пракси Европског суда за људска права „која се односи на примену права на дом, гарантованог чланом 8 ставом 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, упућује на то да се, у циљу заштите овог права сваком лицу, без обзира на постојање правно ваљаног основа по коме живи у стану, мора омогућити примерен рок да се из стана исели, ако је исељење последица одлуке надлежног органа власти“. Наведено према: *Извештај Праксиса (Анализа главних препрека...)*, 39 фн. 68.

<sup>24</sup> Истраживање Праксиса спроведено током 2012. године показало је да 74% градова и општина обухваћених упитницима не располаже алтернативним смештајем. Утврђено је и да органи управе који спроводе исељења нису свесни постојања обавеза које произлазе из ратификованих међународних уговора, а не само из Закона о становању. Вид. опширно: *Исто*, 65-66.

<sup>25</sup> Привремено збрињавања лица је од посебног значаја, имајући у виду да бројне међународне конвенције које је Република Србија ратификовала, као и пракса Европског суда за људска права налажу да исељење не може да има за последицу бескућништво, већ да надлежни органи морају да обезбеде адекватан алтернативни смештај или друге компензаторне мере ако лице које се исељава није у могућности да их само обезбеди. Видети Заједничко саопштење Центра за права мањина, Регионалног центра за мањине и Центра за екологију и одрживи развој: [http://www.mrc.org.rs/sr/saopstenja/2010/154\\_odlukom\\_gradskih\\_vlasti\\_vie\\_od\\_trideset\\_roma\\_na\\_ulici.html](http://www.mrc.org.rs/sr/saopstenja/2010/154_odlukom_gradskih_vlasti_vie_od_trideset_roma_na_ulici.html), 31.5.2013.

<sup>26</sup> Чл. 5, ст. 4 Закона о становању.

дејство искључиво у ситуацијама „правог“ бесправног усељења, док овакво дејство жалбе постоји у осталим ситуацијама (када лице користи стан без закљученог уговора, или је поништен правни основ усељења). Јасно је да је на овај начин законодавац желео да убрза поступак у првој групи ситуација, због већег степена друштвене опасности који карактерише овакве случајеве.

Уколико се противник предлагача не исели из стана у року који је одређен решењем, предлагач може да тражи његово иселење принудним путем (административно извршење). Оно се спроводи на основу решења које постало извршно и на основу закључка о дозволи извршења,<sup>27</sup> и по правилу га спроводи орган који је ствар решавао у првом степену.<sup>28</sup> Закључком се констатује да је решење постало извршно и истовремено се одређују начин и средства извршења.<sup>29</sup> Против овог закључка може се изјавити жалба другостепеном органу која се односи само на извршење, и којом се не може побијати правилност решења које се извршава. Ипак, жалба не одлаже започето извршење.<sup>30</sup>

Противник предлагача ће посебним писменом бити обавештен о датуму и начину извршења. Иако није предвиђена Законом о општем управном поступку, овакву праксу сматрамо добром и оправданом, пошто се наведеним обавештењем противнику предлагача пружају потпуне информације о наступајућем иселењу и даје додатно време да се самостално исели.

Коначно, на захтев органа који спроводи извршење, полиција је дужна да обезбеди помоћ у спровођењу извршења.<sup>31</sup>

Уколико се у току трајања управног поступка противник предлагача добровољно исели из стана, општински орган ће обуставити поступак закључком, против кога је допуштена посебна жалба.<sup>32</sup>

Од посебног значаја је да се у току поступка принудног иселења поштује начело сразмерности. Оно подразумева да ће се извршење спровести на онај начин и применом оног средства који доводе до циља, а који су по противника предлага (извршеника) најблажи.<sup>33</sup>

Такође, неопходно је рестриктивно тумачење одредби о времену принудног извршења које предвиђају да се недељом, у дане

<sup>27</sup> Чл. 269, ст. 1 Закона о општем управном поступку.

<sup>28</sup> Чл. 267, ст. 1 Закона о општем управном поступку.

<sup>29</sup> Чл. 268, ст. 1 Закона о општем управном поступку.

<sup>30</sup> Чл. 270, Закона о општем управном поступку.

<sup>31</sup> Вид.: 267, ст. 3 Закона о општем управном поступку; Вид., такође: чл. 3 и 16 Закона о Полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 63/2009, 92/2011.

<sup>32</sup> Вид.: чл. 271, ст. 1 Закона о општем управном поступку.

<sup>33</sup> Вид.: чл. 263, ст. 1 Закона о општем управном поступку.

државних празника и ноћу радње извршења могу спровести само ако постоји опасност од одлагања и ако је орган који спроводи извршење издао за то писмени налог.<sup>34</sup> Занимљиво је да ни ЗУП, као ни други домаћи прописи не предвиђају обавезу одлагања извршења (исељења) услед неповољних временских прилика,<sup>35</sup> за разлику од одговарајућих међународних докумената.<sup>36</sup>

### 3. РАСЕЉАВАЊЕ НЕФОРМАЛНИХ НАСЕЉА

Неформална насеља је врло тешко дефинисати, с обзиром на сложеност проблематике, велики број појмова који се под њима подразумева и специфичне околности сваког конкретног случаја. Једна од могућих дефиниција је да су то спонтано настала насеља или насеља изграђена без поштовања законом утврђених процедура и прописа.<sup>37</sup> У сваком случају, неформална насеља представљају један од могућих облика бесправне градње која подразумева изградњу или доградњу, адаптацију или реконструкцију стамбеног или неког другог (пословног, помоћног и другог) објекта без прописане урбанистичке и/или грађевинске дозволе.<sup>38</sup> Наравно, питања бесправне градње и неформалних насеља могу се посматрати са више различи-

<sup>34</sup> Вид.: чл. 263, ст. 2 Закона о општем управном поступку.

<sup>35</sup> Тако су евидентирани бројни случајеви исељења, упркос неповољним временским приликама (нпр. исељење мајке са шесторо малолетне деце, из стана у Љешкој улици у Београду, крајем октобра 2011. године). Такође, шесточлана породица Р. примила је у децембру 2012. године од Градске општине Нови Београд решење о исељењу из стана у који се бесправно уселила након претходног принудног исељења. Исељење ове породице интерно расељених лица било је заказано за 20. децембар 2012. године, али је на инсистирање Праксиса и Заштитника грађана одложено због неповољних временских прилика. Наведено према: *Извештај Праксиса (Анализа главних препрека...)*, 37-38.

<sup>36</sup> Вид. пар. 49 Основних принципа и смерница УН у вези са принудним исељењима и расељавањима заснованим на развоју, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>, 30.5.2013.

<sup>37</sup> Просторни план Републике Србије од 2010. до 2020. године, Социјални развој и социјална кохезија (тачка 2.5), 203; У нашем језику се за ову појаву користе и термини спонтана, бесправна, нехигијенска и дивља насеља. Такође, израз фавела (favella), којим се означава овакав тип насеља у Бразилу, превазишао је временом оквиру португалског говорног подручја и постао је универзални термин у различитим деловима света. Сличну судбину је имао и енглески израз слам (slum).

<sup>38</sup> Просторни план Републике Србије од 2010. до 2020. године, Социјални развој и социјална кохезија (тачка 2.5), 203; Процењује се да у Републици Србији има и до милион бесправно саграђених објеката. О њиховој типологији, видети опширно: В. А. Милић, К. Петовар, Р. Чолић, „Бесправна изградња у Србији: генеза и перспективе решавања проблема“, 10-12. [http://www.arh.bg.ac.rs/upload/0708/Osnovne\\_akademske\\_studije/semestar\\_06/Sociologija\\_1/13%20Bespravna%20izgradnja%20i%20uzurpacija.pdf](http://www.arh.bg.ac.rs/upload/0708/Osnovne_akademske_studije/semestar_06/Sociologija_1/13%20Bespravna%20izgradnja%20i%20uzurpacija.pdf), 1.6.2013.



тих аспеката који су међусобно повезани (урбанистички, архитектонски, правни, политички, социолошки, и др.). И поред настојања да се ограничимо на управно-правни аспект ових питања, свесни смо да се посматрање ове проблематике и из ванправне визуре појављује као неизбежно, често и неопходно за њено боље разумевање.

При томе, у овом делу рада ћемо посебну пажњу посветити питању расељавања неформалних насеља, због велике друштвене опасности коју оно имплицира. Наиме, њихово расељавање захтева посебну одговорност државе, пошто се, због немогућности легализације већине оваквих насеља,<sup>39</sup> јавља опасност од бескућништва њихових становника. То значи да ова лица обично немају алтернативни смештај, осим оног који им понуди и обезбеди држава.<sup>40</sup> Другим речима, док актери бесправне градње могу да буду како сиромашни, тако и врло богати и утицајни чланови друштва (политичари и тајкуни), дотле су становници неформалних насеља, по правилу, припадници најсиромашнијих слојева становништва. Расељавање неформалних насеља често се показује као једино решење, не само због чињенице да се ова насеља појављују као препрека развоју градских средина, него и због нехуманих услова у којима живе њихови становници.<sup>41</sup>

Неформална насеља настају и шире се из неколико разлога, при чему се као доминантан јавља неравномеран регионални развој, што за последицу има миграције из мањих и слабије развијених средина у урбане центре.<sup>42</sup> Такође, овом проблему доприноси и непостојања расположивог земљишта и смештаја за угрожене социјалне групе,

<sup>39</sup> Оваква насеља се не могу легализовати јер су најчешће изграђена на површинама јавне намене и то од материјала који не обезбеђује њихову трајност и сигурност. Многа неформална насеља се налазе и на површинама које су неповољне за грађење. Закон о легализацији објеката, тако предвиђа да се, између осталог, не може легализовати објекат: „изграђен, односно реконструисан на земљишту неповољном за грађење (клизишта, мочварно тло и сл.); изграђен, односно реконструисан од материјала који не обезбеђује трајност и сигурност објекта; изграђен на површинама јавне намене, односно на земљишту планираном за уређење или изградњу објеката јавне намене за које се, у складу са одредбама посебног закона, утврђује јавни интерес (...)“; Вид.: чл. 3, ст. 1 Закона о легализацији објекта, (*Службени гласник РС*, бр. 95/13).

<sup>40</sup> Како је нагласио Заштитник грађана, „постојећи правни прописи Републике Србије не познају обавезу обезбеђивања нужног смештаја, али је Заштитник грађана у више наврата у својим препорукама указивао на потребу обезбеђивања ове врсте смештаја, посебно када су у питању принудна иселења социјално угрожене породице.“ Допис бр. 16 3944/12 од 1. фебруара 2013. године. Наведено према: *Извештај Праксиса (Анализа главних препрека...)*, 49 фн. 90.

<sup>41</sup> Упор.: *Извештај са препорукама Заштитника грађана о расељавању неформалног ромског насеља поред „Белвила“*, Београд, 23. јул 2012, 10, <http://www.ombudsman.rs/attachments/BELVIL.pdf>, 7. 6. 2013.

<sup>42</sup> Упор.: Д. Стојановић, „Бесправна стамбена изградња“, *Форум човек и право*, 11 12/1991, 62.

одсуство адекватне политике за њихову социјалну интеграцију, као и недовољно развијени управни капацитети, посебно на локалном нивоу.<sup>43</sup> Овим разлозима који су универзалног карактера треба додати и специфичности Србије које се тичу великог прилива избеглих и интерно расељених лица услед ратова на простору некадашње Југославије.

Расељавање неформалних насеља се првенствено врши на основу Закона о планирању и изградњи. Ипак, уклањање појединих објеката могуће је и на основу Закона о комуналним делатностима.

Законом о планирању и изградњи<sup>44</sup> предвиђено је да је у вршењу инспекцијског надзора грађевински инспектор овлашћен да, између осталог, нареди решењем уклањање објекта или његовог дела, ако се објекат гради или је његово грађење завршено без грађевинске дозволе.<sup>45</sup> Управо ова одредба Закона, најчешћи је основ за уклањање објеката у неформалним насељима. Решење о уклањању објекта, односно његовог дела односи се и на делове објекта који нису описани у решењу о рушењу, а настали су након састављања забележбе (записника о извршеном инспекцијском прегледу) и чине једну грађевинску целину.<sup>46</sup>

Решење о уклањању објекта, односно његовог дела, одређује се и парижони рок у коме је инвеститор дужан да уклони објекат или његов део.<sup>47</sup> Овај рок често износи само један дан, што га чини непримереним и несразмерним у односу на активност која се налаже адресату акта (уклањање објекта у коме је живео у дужем временском периоду).

Против решења грађевинског инспектора може да се изјави жалба у року од 15 дана од дана пријема решења, која не одлаже његово извршење (као и код „правог“ неправног уселења).<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Вид. опширно: [http://www.unhabitat.kosovo.org/repository/docs/1\\_s\\_copy%202.pdf](http://www.unhabitat.kosovo.org/repository/docs/1_s_copy%202.pdf), 7.6.2013.

<sup>44</sup> *Службени гласник РС*, бр. 72/09, 81/09 испр., 64/10 одлука УС, 24/11, 121/12 и 42/13 одлука УС.

<sup>45</sup> Чл 176, ст. 1, тач. 1 Закона о планирању и изградњи; према овом закону, објекат је грађевина спојена са тлом, која представља физичку, функционалну, техничко технолошку или биотехничку целину (зграде свих врста, саобраћајни, водо привредни и енергетски објекти, објекти инфраструктуре електронских комуникација кабловска канализација, објекти комуналне инфраструктуре, индустријски, пољопривредни и други привредни објекти, објекти спорта и рекреације, гробља, склоништа и сл.). Чл 2, ст. 1, тачка 22 Закона о планирању и изградњи.

<sup>46</sup> Чл 176, ст. 2 Закона о планирању и изградњи.

<sup>47</sup> Чл 183, ст. 2 Закона о планирању и изградњи.

<sup>48</sup> Чл 184, ст. 1 и 8 Закона о планирању и изградњи. Чињеница да жалба не одлаже извршење решења утиче да велики број становника неформалних насеља не користи ово правно средство, па самим тим губе и право на вођење управног спора.

Решење о уклањању објекта, односно његовог дела, извршава републички, покрајински, односно орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове грађевинске инспекције, који формира посебну организациону јединицу за извршење поменутог решења.<sup>49</sup> Надлежни грађевински инспектор ће овој јединици доставити решење о уклањању објекта, са закључком о дозволи извршења решења, у циљу спровођења.<sup>50</sup>

Ако извршеник сам не спроведе извршење решења оно ће бити извршено преко привредног друштва, односно другог правног лица или предузетника, на терет извршеника.<sup>51</sup> На захтев организационе јединице, надлежна полицијска управа ће пружити полицијску помоћ ради омогућавања спровођења решења.<sup>52</sup>

Закон о планирању и изградњи, уосталом као ни остали законски и подзаконски прописи, не предвиђа обавезу органа да обезбеди алтернативан смештај лицима која су принудно исељена из неформалних насеља, што је неопходно променити у наредном периоду.

Расељавање делова неформалног насеља може да се врши и на основу Закона о комуналним делатностима,<sup>53</sup> када поједини објекти (шупе, дашчаре и сл.)<sup>54</sup> немају карактер објекта дефинисаног Законом о планирању и изградњи.<sup>55</sup>

Такође, тиме губе право и да Управном суду поднесу захтев за одлагање извршења решења пре покретања управног спора, у складу са чл. 23, ст. 3, тач. 2 Закона о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09). Наравно, томе у великој мери доприноси њихово незнање и неуконост, односно непостојање адекватних служби за пружање бесплатне правне помоћи. Упоредити: *Извештај Праксиса (Анализа главних препрека...)*, 40 41.

<sup>49</sup> Чл. 171, ст. 1 и 2 Закона о планирању и изградњи.

<sup>50</sup> Чл. 171, ст. 3 Закона о планирању и изградњи.

<sup>51</sup> Чл. 171, ст. 6 Закона о планирању и изградњи.

<sup>52</sup> Чл. 171, ст. 8 Закона о планирању и изградњи.

<sup>53</sup> *Службени гласник РС*, бр. 88/11.

<sup>54</sup> Иако се за уклањање оваквих објеката на територији града Београда комунални инспектори често позивају и на одредбе Одлуке о условима и начину постављања привремених објеката на јавним површинама у Београду (*Службени лист града Београда*, бр. 31/02, 11/05, 29/07, 61/09, 24/10), сматрамо да то није добра пракса, пошто дефиниција привремених објеката из ове одлуке не обухвата бесправно подигнуте дашчаре, шупе и сл. У оваквим ситуацијама правни основ за уклањање бесправно подигнутих објеката, поред Закона о комуналним делатностима, требало би да буде Одлука о комуналном реду у којој се наглашава следеће: „Забрањено је на површинама јавне намене и на површинама у јавном коришћењу остављати и смештати објекте као што су дашчаре, гараже, оставе, шупе и слично“. Истом одлуком предвиђено је и овлашћење комуналног инспектора да нареди уклањање оваквих објеката. Вид.: чл. 22, ст. 3 и чл. 61 Одлуке о комуналном реду (*Службени лист града Београда*, бр. 10/2011 и 60/2012).

<sup>55</sup> Вид., већ поменути, чл 2, ст. 1, тач. 22 Закона о планирању и изградњи којим се дефинише шта је објекат у смислу овог закона.

Комунални инспектор има право и дужност да у вршењу инспекцијског надзора, између осталог, наложи решењем уклањање ствари и других предмета са површина јавне намене ако су они ту остављени противно прописима.<sup>56</sup> Он ће наредити решењем кориснику, односно сопственику, ако је присутан, да одмах уклони те ствари, односно предмете, под претњом принудног извршења.<sup>57</sup> Ако се наведена лица не налазе на лицу места, комунални инспектор ће, без саслушања странке, донети решење којим ће наложити да се ствари и други предмети уклоне у одређеном року, који се може одредити и на минуте.<sup>58</sup> Решење се лепи на ствари, односно предмете уз назначење дана и часа када је налепљено и тиме се сматра да је достављање извршено, а доцније оштећење, уништење или уклањање овог решења не утиче на ваљаност достављања.<sup>59</sup> Ако адресати акта не поступе по датом налогу, комунални инспектор ће одредити да се ствари и други предмети уклоне о трошку корисника, односно сопственика, на место које је за то одређено.<sup>60</sup> Као и у ранијим ситуацијама, жалба против решења о уклањању не одлаже његово извршење.<sup>61</sup> У обављању послова комунални инспектор сарађује са комуналном полицијом и инспекцијским службама Републике Србије, у складу са законом.<sup>62</sup>

Расељавања која су у протеклих неколико година привукла велику пажњу јавности, односе се на некадашња неформална насеља испод моста Газела, поред стамбено-пословног комплекса „Белвил“ и у улици др Ивана Рибара у блоку 72 на Новом Београду.<sup>63</sup> Она су, углавном, протицала без употребе силе, а лица су превезена до мобил-

<sup>56</sup> Чл. 34, ст. 1, тач. 10 Закона о комуналним делатностима.

<sup>57</sup> Упор.: чл. 36, ст. 1 Закона о комуналним делатностима.

<sup>58</sup> Упор.: чл. 36, ст. 2 Закона о комуналним делатностима.

<sup>59</sup> Упор.: чл. 36, ст. 3 Закона о комуналним делатностима.

<sup>60</sup> Упор.: чл. 36, ст. 4 Закона о комуналним делатностима.

<sup>61</sup> Упор.: чл. 36, ст. 7 Закона о комуналним делатностима.

<sup>62</sup> Упор.: чл. 38 Закона о комуналним делатностима.

<sup>63</sup> О овим расељавањима, видети опширно: *Извештај са препорукама Заштитника грађана о расељавању неформалног ромског насеља поред „Белвила“*, Београд, 23. јул 2012, <http://www.ombudsman.rs/attachments/BELVIL.pdf>, 7. 6. 2013; *Дом је више од крова над главом, Ромима је ускраћено право на одговарајући смештај у Србији*, Амнести Интернешнал (Amnesty International), Лондон 2011, [http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/001/2011/en/4b697e43\\_a8aa\\_4d06\\_81b8\\_fb5e6f1e8648/eur700012011sr.pdf](http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/001/2011/en/4b697e43_a8aa_4d06_81b8_fb5e6f1e8648/eur700012011sr.pdf), 7. 6. 2013; *Након Белвила Србији су потребни нови закони против принудних исељења*, Амнести Интернешнал (Amnesty International), Лондон 2012, [http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/015/2012/sr/32cfb87a\\_83e8\\_4cc9\\_9044\\_82e8b6be37eb/eur700152012sr.pdf](http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR70/015/2012/sr/32cfb87a_83e8_4cc9_9044_82e8b6be37eb/eur700152012sr.pdf), 7. 6. 2013; *Препорука надлежним државним органима у вези са расељавањем ромских породица са локације у улици др Ивана Рибара у Блоку 72 на Новом Београду и свим будућим расељавањем неформалних ромских насеља*, Заштитник грађана, 5. 12. 2011, [http://www.pravatanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/483\\_preporuka\\_nadlenim\\_dravnim\\_organima\\_u\\_vezi](http://www.pravatanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/483_preporuka_nadlenim_dravnim_organima_u_vezi)

них стамбених јединица на периферији Београда и у унутрашњости Србије (у зависности од свог пребивалишта).

Контејнерска насеља (мобилне стамбене јединице) представљају несумњиво бољу солуцију од услова у којима су становници неформалних насеља раније живели, али она не смеју прерасти од привременог у трајно решење за ова лица.<sup>64</sup> С тим у вези, Народна скупштина Републике Србије усвојила је 2009. године Закон о социјалном становању,<sup>65</sup> којим су постављене претпоставке за решавање стамбених проблема најугроженијих слојева становништва.<sup>66</sup> Овим законом утврђује се лица која имају право да конкуришу за социјалне станове, основна мерила за утврђивање реда првенства за решавање стамбених потреба, при чему је предвиђено да ће се посебна предност дати рањивим друштвеним групама.<sup>67</sup>

Иако су ове групе веома широко дефинисане и не укључују само становнике неформалних насеља, односно кориснике мобилних стамбених јединица,<sup>68</sup> сматрамо да би искључивање било које од поменутих група представљало облик негативне дискриминације (уместо позитивне, како је замишљена). Са друге стране, не сматрамо добрим решењем отворени карактер њиховог одређивања („...као и припадници других социјално рањивих група“), с обзиром на могуће проблеме у пракси у вези са тумачењем ове одредбе.

---

*sa raseljavanjem romskih porodica sa lokacije u ulici dr ivana ribara u bloku 72 na novom beogradu i svim budućim raseljavanjem neformalnih romskih naselja*, 7.6.2013.

<sup>64</sup> Како је истакнуто у Извештају Заштитника грађана, „упркос томе што контејнери у које су пресељени нису трајно и идеално стамбено решење, (грађани

М. Д.) имају неупоредиво боље услове живота и подршку надлежних служби (образовање, социјална помоћ, заштита здравља, лична документа, транспорт, запошљавање) него тамо где су раније живели. То, међутим, није довољно за потпуну интеграцију, а забрињава то што са протеком времена проблеми нарастају, уместо да се смањују“. *Извештај са препорукама Заштитника грађана (Белвил)*, 3.

<sup>65</sup> *Службени гласник РС*, бр. 72/09.

<sup>66</sup> У складу са чл. 3 и 5 овог закона Влада је донела Националну стратегију социјалног становања, *Службени гласник РС*, бр. 13/12. Вид. комплетан текст Стратегије: <http://www.rha.gov.rs/propisi/> (16. 6. 2013).

<sup>67</sup> Под рањивим друштвеним групама Закон подразумева: младе, децу без родитељског старања, самохране родитеље, породице са више деце, самачка домаћинства, лица преко 65 година старости, особе са инвалидитетом, личне војне инвалиде, породичне војне инвалиде, цивилне инвалиде рата, избеглице и интерно расељена лица, Роме, као и припаднике других социјално рањивих група. Чл. 10, ст. 3 Закона о социјалном становању.

<sup>68</sup> Према подацима Секретаријата за социјалну заштиту Града Београда у периоду од 2009. до септембра 2012. године укупно 31 породица (182 особе) добиле су социјалне станове на коришћење, а да су претходно били корисници мобилних стамбених јединица. Наведено према: Допис Секретаријата за социјалну заштиту (бр. XIX 07 551 19/2012 од 4.9.2012), достављен на захтев НВО Практис.

Законом је предвиђено и да се средства за социјално становање обезбеђују из буџета Републике Србије, донација, домаћих и иностраних кредита и других извора.<sup>69</sup>

Такође, Законом о експропријацији предвиђено је да Влада може да утврди јавни интерес за експропријацију ако је експропријација неопходна, између осталог, за изградњу станова којима се решавају стамбене потребе социјално угрожених лица.<sup>70</sup>

Коначно, државни органи и локална самоуправа морају да предузму адекватне мере, како би сила и принуда код расељавање неформалних насеља били употребљени само као последње средство задовољавања јавног интереса. Претходно, неопходно је дефинисање и мапирање свих неформалних насеља у Републици Србији, као и њихова класификација у зависности од тога да ли је могућа легализација, или је нужно њихово расељавање на алтернативне локације.

Такође, потребно је доношење посебне стратегије која би се бавила искључиво питањима расељавања неформалних насеља, с обзиром да се постојећи стратешки документи баве појединачним аспектима овог проблема.<sup>71</sup> Истовремено, неопходно је приступити изради прописа којима ће се ближе уредити обавезе и начин поступања надлежних органа у случају њиховог расељавања.<sup>72</sup> При томе, посебан значај треба дати консултативном процесу на коме становници неформалних насеља морају да имају могућност да изнесу своје предлоге и алтернативе у односу на решења која им се нуде. Такође, пружању свих релевантних информација у вези са расељавањем појављује се као елементарни услов за легитимност оваквих акција.

Међутим, и поред настојања цивилног сектора да иселења и расељавања никада не буду принудна (што је идеал коме треба тежи-

<sup>69</sup> Вид. чл. 8 Закона о социјалном становању; тако је у априлу 2013. године ЕУ издвојила 3,6 милиона евра за трајни стамбени смештај 202 породице из некадашњих неформалних насеља „Белвил“ и „Газела“, а које су тренутно смештене у мобилним стамбеним јединицама у Макишу. Предвиђено је да станови буду изграђени у наредне две године. Вид.: [http://www.tanjug.rs/novosti/83164/u\\_naredne\\_dve\\_godine\\_stanovi\\_za\\_202\\_romske\\_porodice.htm](http://www.tanjug.rs/novosti/83164/u_naredne_dve_godine_stanovi_za_202_romske_porodice.htm), 17.6.2013.

<sup>70</sup> Вид. чл. 20, ст. 1 Закона о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 53/95, *Службени лист СРЈ*, бр. 16/01 одлука СУС и *Службени гласник РС*, бр. 20/09.

<sup>71</sup> Вид.: Стратегија за унапређивање положаја Рома у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 27/09; Национална стратегија за решавање питања из беглица и интерно расељених лица за период од 2011. до 2014. године, *Службени гласник РС*, бр. 17/11; Национална стратегија социјалног становања, *Службени гласник РС*, бр. 13/12; Стратегија за смањење сиромаштва у Србији, <http://www.prsp.gov.rs/dokumenta.jsp>, 18.6.2013.

<sup>72</sup> Упор.: *Извештај са препорукама Заштитника грађана (Белвил)*, 40 41; *Извештај Праксиса (Блок 72)*, 9 10.

ти), држава ће у одређеним ситуацијама бити принуђена да иступа са позиције јаче воље и да ауторитативно (не и ауторитарно) штити јавни интерес. Уосталом, и Комитет УН за економска, социјална и културна права је нагласио да се принудно исељење и расељавање сматрају оправданим, уколико су изведени „уз строго поштовање релевантних одредаба међународног права људских права и у складу са општим начелима разумности и пропорционалности“<sup>73</sup>.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Питања принудног исељења и расељавања у Србији нарочито су интензивирани након ратова на просторима бивше Југославије, који су за последицу имали велики број избеглих и интерно расељених лица. Многа од њих нису успела да реше своје стамбене проблеме на легалан начин. У том смислу, улазак у неусељен стан (зграду), или стихијско формирање неформалних насеља појавили су се као једини начин да ова лица обезбеде, макар и привремен кров над главом. Оваквој ситуацији је посебно допринела велика економске криза, која се из свог епицентра (САД), проширила и на остатак света, са посебно разорним последицама на недовољно развијене земље, каква је Србија.

Питања принудног исељења и расељавања подвргнута су различитим правним режимима у нашој земљи. Тако је за принудно исељење из станова или заједничких просторија зграда према Закону о становању надлежан општински орган, у погледу неспорних ситуација непостојања правног основа за коришћење стана (у спорним ситуацијама надлежан ће бити парнични суд). Са друге стране, расељавање неформалних насеља врши се на основу решења грађевинског инспектора на основу Закона о планирању и изградњи, односно решења комуналног инспектора на основу Закона о комуналним делатностима (у зависности од карактера објекта чије се уклањање налаже).

Оно што је заједничко за обе ситуације је да су адресати управних аката, по правилу, припадници рањивих друштвених група, који су искључени из основних социјалних токова и имају отежани приступ основним људским правима (пре свега, Роми, као и избегла и интерно расељена лица). Такође, органи који решавају у обе ситуације су, по правилу, органи јединица локалне самоуправе, а као последица и принудног исељења и расељавања јавља се бескућништво, односно становање у неадекватним условима (контејнерским насељима). Ко-

<sup>73</sup> Општи коментар 7 Комитета УН за економска, социјална и културна права, 14. Наведено према: *Дом је више од крова над главом*, 24, 66.

начно, у обе ситуације се поред наведених посебних закона, супсидијарно примењују одредбе Закона о општем управном поступку, као општег процесног закона за решавање у управним стварима.

Ипак, комплексност, важност и деликатност наведених питања, као и очигледна недовољност постојећег правног оквира указују на потребу за доношењем посебног закона, који би детаљно регулисао поступак принудног иселења и расељавања. Посебна пажња у овом закону била би посвећена питањима консултација, рокова за иселење, времена иселења, обезбеђења алтернативног смештаја, правних средстава (суспензивног дејства жалбе), правне помоћи, употребе силе и принуде као последњег средства задовољења јавног интереса и сл. Такође, овај закон би инкорпорисао и учинио „видљивим“ основне међународне стандарде људских права у области принудног иселења и расељавања. На тај начин, он би олакшао рад службеника јавне управе, када решавају о питањима принудног иселења и расељавања, као и судија Управног суда, када одлучују о законитости коначних појединачних аката.

Овај закон би, уз постојећи Закон о социјалном становању, представљао темељ трајног решавања стамбених проблема најугроженијих слојева становништва. Коначно, држава би доношењем оваквог закона штитила не само права рањивих социјалних група, већ у великој мери и јавни интерес, у смислу бескомпромисног спречавања будућих бесправних уселења и појаве нових неформалних насеља. На тај начин, она би истовремено обезбедила заштиту права грађана и јавног интереса, потврђујући на тај начин једно од основних начела управног поступка.

Dr. Marko Davinić

Assistant Professor

University of Belgrade Faculty of Law

## FORCED EVICTIONS AND DISPLACEMENTS ADMINISTRATIVE LAW ASPECTS

### *Summary*

In this paper the issues of forced eviction and displacement are analyzed, primarily from the standpoint of administrative law. The author explains the process of forced evictions that have been carried out under the Housing Act and the process of displacement of informal settlements



that have been conducted on the basis of both the Law on Planning and Construction and the Law on Communal Activities. Corresponding legal provisions are illustrated by examples from administrative practice and jurisprudence.

The author argues that the issues of forced eviction and displacement share a commonality in that the addressees of administrative acts are, as a rule, members of vulnerable social groups who are excluded from basic social trends and who have limited access to basic human rights. Furthermore, in both situations, provisions of the Administrative Procedure Act are implemented as being subsidiary. The author concludes that the complexity, importance, and delicacy of the above questions, as well as the obvious insufficiency of the existing legal framework, indicate the need for the enactment of a special law that would regulate a process of forced evictions and displacements in greater detail.

Key words: *Forced eviction. – Displacement. – Local self-government units. – Alternative accommodation. – Adequate housing.*