

Monitor imovinskih prava 2021 – 2025

JANUAR 2021 – DECEMBAR 2025

Misija OEBS-a na Kosovu (OEBS) ima mandat da pruža podršku kosovskim institucijama u sprovođenju politika i pravnog okvira za zaštitu ljudskih prava, uključujući imovinska i stambena prava.¹ Kako bi podržao ove napore, OEBS je pripremio Monitor imovinskih prava (MIP),² alat za praćenje namenjen evidentiranju trendova i dešavanja koja utiču na imovinska i stambena prava pripadnika nevećinskih zajednica, raseljenih lica i pripadnika većinske zajednice koji žive u sredinama u kojima predstavljaju brojčanu manjinu.

MIP je polugodišnja publikacija koja sadrži zapažanja OEBS-ovih terenskih posmatrača u oblasti imovinskih i stambenih prava na Kosovu.³ Putem MIP-a, OEBS redovno prati i izveštava o novim trendovima i dešavanjima, i savetuje institucije o poštovanju odgovarajućeg zakonodavstva, međunarodnih standarda i najboljih praksi. Misija nastoji da pomogne nadležnim institucijama u otklanjanju uočenih nedostataka u sprovođenju zakonodavstva i izvršenju odluka, pri čemu MIP služi kao mehanizam za merenje napretka i otklanjanje preostalih nedostataka. Ovaj MIP obuhvata period od pet godina.

SAŽETAK

Pravo na imovinu, kao temelj ljudskih prava, zaštićeno je međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava⁴ i pravnim okvirom Kosova.⁵ Ovaj MIP daje pregled stanja imovinskih i stambenih prava na Kosovu, sa posebnim osvrtom na položaj ranjivih grupa, uključujući nevećinske zajednice i raseljena lica. MIP konstatuje da uprkos primetnom napretku ostvarenom u oblastima kao što su socijalno stanovanje i inkluzivno učešće u prostornom planiranju, i dalje postoje značajni izazovi u obezbeđivanju ravnopravnog pristupa imovinskim pravima i uslugama za sve zajednice. Ključni zaključci MIP-a sugerišu da nadležne institucije treba:

- da usklade postupak eksproprijacije sa pravnim i međunarodnim standardima;
- da obezbede sprovođenje mera protiv bespravnog zauzimanja imovine;
- da ojačaju kapacitete opština za legalizaciju objekata izgrađenih bez dozvole;
- da održe inkluzivno učešće u prostornom planiranju;
- da poboljšaju koordinaciju između vladinih i opštinskih institucija.

Podaci predstavljeni u ovom MIP-u zasnovani su na OEBS-ovoj aktivnosti praćenja situacije na terenu, koja je realizovana na celom Kosovu u periodu od januara 2021. do decembra 2025. godine, a dopunjeni su informacijama koje su dostavili opštinski službenici za urbanizam, katastar i pravne poslove iz 38 opština. Treba napomenuti da je ograničenje bilo to što institucije nisu uvek vodile razvrstane podatke, naročito ne po zajednici i/ili polu. U mnogim slučajevima, terensko osoblje OEBS-a moralo je da uloži dodatne napore kako bi prikupilo i verifikovalo podatke uvrštene u ovaj MIP.

BROJ SLUČAJEVA ZA IZVEŠTAJNI PERIOD

EKSPPRIJACIJA	738
BESPPRAVNO ZAUZIMANJE	13
SOCIJALNO STANOVANJE	358
ZAHTEVI ZA LEGALIZACIJU OBJEKATA BEZ DOZVOLE/ODOBRENJA ZA IZGRADNJU	35602
PROSTORNO PLANIRANJE	82
DODELA OPŠTINSKOG ZEMLJIŠTA	0
POREZ NA NEPOKRETNU IMOVINU	0

¹ Odluka Stalnog saveta OEBS-a br. 305, od 01.07. 1999. godine, dostupna na: <https://www.osce.org/pc/28795> (pristupljeno 25. avgusta 2025. godine).

² Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Monitor imovinskih prava, 13. izdanje (14. april 2026. godine), dostupan na [Property Rights Monitor - 13th edition | OSCE Mission in Kosovo](https://www.osce.org/pc/28795).

³ Informacije predstavljene u MIP-u odnose se isključivo na slučajeve kojima su terenski timovi OEBS-a imali pristup.

⁴ Evropska konvencija o ljudskim pravima, član 1, protokol 1. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_SRP

⁵ Ustav Kosova, član 46. <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702>

GLAVNI TREND OVI PO OBLASTI

EKSPROPRIJACIJA

Definisana kao: Eksproprijacija je zakonski ovlašćeni postupak vlasti kojim se od vlasnika javne ili privatne imovine oduzimaju vlasnička prava radi ostvarivanja određenog javnog interesa. Podleže uslovima propisanim zakonom,⁶ uključujući obezbeđivanje naknade pogođenim vlasnicima. U ovom MIP-u prikazan je broj eksproprijacija koje se odnose na imovinu ugroženih grupa, sa posebnim fokusom na nevećinske zajednice i raseljena lica.

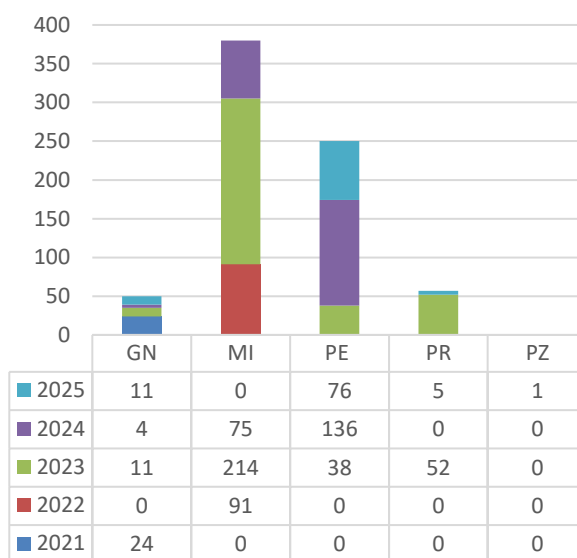
Podaci: Podaci dati u daljem tekstu prikazuju ukupan broj slučajeva u kojima je imovina pripadnika nevećinskih zajednica i raseljenih lica bila pogođena eksproprijacijom, i koji su razvrstani po regionu i godini u pet regiona: Gnjilane (GN); Mitrovica (MI); Peć (PE); Priština (PR); i Prizren (PZ).

Izveštajni period: U periodu od januara 2021. do decembra 2025. godine zabeleženo je 738 slučajeva eksproprijacije koji su uticali na imovinu pripadnika nevećinskih zajednica i raseljenih lica.

Najveći broj slučajeva zabeležen je u regionu Mitrovice, zatim u regionu Peći, Gnjilana i Prištine, dok je u regionu Prizrena zabeležen samo jedan slučaj.

U više slučajeva, predstavnici nevećinskih zajednica protivili su se odlukama o eksproprijaciji. Na primer, tokom 2023. godine, 58 vlasnika kosovskih Srba iz regiona Mitrovice tražilo je od suda da ispita zakonitost odluka o eksproprijaciji. Sud je priznao prava šest vlasnika, poništivši odluku o eksproprijaciji. Shodno tome, vlada je ovih šest (6) nepokretnosti isključila iz postupka eksproprijacije.

Slučajevi po regionu i godini



BESPRAVNO ZAUZIMANJE

Definisano kao: Bespravno zauzimanje nepokretne imovine je krivično delo prema članu 320 Krivičnog zakonika.⁷ Imovina koja pripada ranjivim grupama, naročito pripadnicima nevećinskih zajednica i raseljenim licima, često je bila izložena bespravnom zauzimanju. U ovom MIP-u navodi se broj slučajeva bespravnog zauzimanja imovine u izveštajnom periodu.

Podaci: Podaci dati u daljem tekstu prikazuju ukupan broj slučajeva bespravnog zauzimanja imovine koja pripada nevećinskim zajednicama, raseljenim licima i pripadnicima većinske zajednice koji žive u sredinama u kojima su u brojčanoj manjini, koji su razvrstani po regionu i godini u pet regiona: Gnjilane (GN); Mitrovica (MI); Peć (PE); Priština (PR); i Prizren (PZ).

Izveštajni period: U periodu od januara 2021. do decembra 2025. godine zabeleženo je 13 slučajeva bespravnog zauzimanja imovine. Od ukupnog broja slučajeva, 12 se odnosilo na imovinu čiji su vlasnici kosovski Srbi, dok se jedan slučaj odnosio na kosovskog Albanca. U

⁶ Zakon br. 03/L-139 o eksproprijaciji nepokretne imovine (sa izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-205 i Zakona br. 04/L-115). <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2636&langid=2>

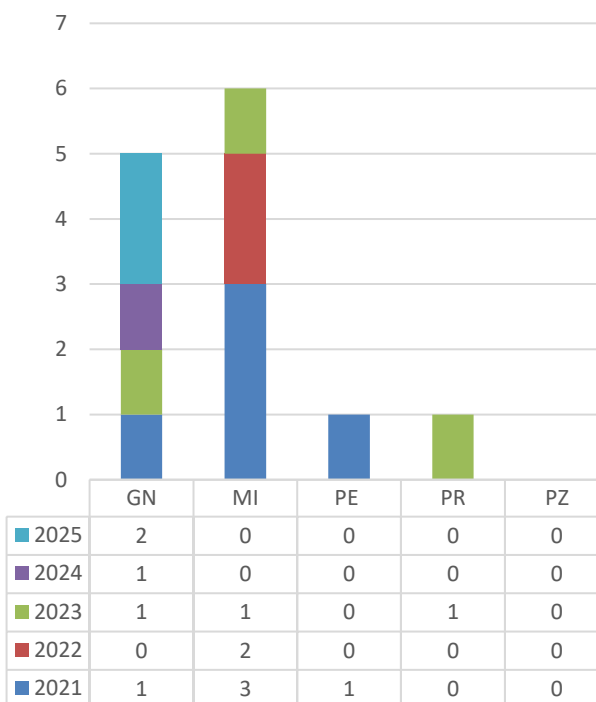
⁷ Zakonik br. 06/L-074 Krivični zakonik Kosova (sa izmenama i dopunama Zakona br. 08/L-188). <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18413&langid=2>

regionu Mitrovice zabeležen je najveći broj slučajeva bespravnog zauzimanja imovine, zatim u regionu Gnjilana, Peći i Prištine, dok u regionu Prizrena tokom ovog perioda nije zabeležen nijedan slučaj bespravnog zauzimanja imovine.

Iako ne postoji jasan trend porasta bespravnog zauzimanja imovine, a ukupan broj takvih slučajeva nije visok, trajno prisustvo ove pojave izaziva zabrinutost. S obzirom na to da je pravo na imovinu osnovno ljudsko pravo, organi vlasti treba da obezbede svakom licu pristup imovini i uživanje imovine u skladu sa zakonodavstvom i međunarodnim standardima.

Imajući u vidu da OEBS-ova aktivnost praćenja pokazuje da su regioni Mitrovice i Gnjilana bili posebno pogođeni, organi vlasti treba da daju prioritet merama za rešavanje situacije u ovim regionima.

Slučajevi po regionu i godini



SOCIJALNO STANOVANJE

Definisano kao: Socijalno stanovanje je obaveza vlasti da odgovore na stambene potrebe lica i porodica koje ne mogu da priušte odgovarajući životni standard.⁸ Ovaj MIP prikazuje broj slučajeva u kojima su pripadnici ranjivih grupa, kao što su nevećinske zajednice, raseljena lica i žene, iskoristili mogućnost socijalnog stanovanja.

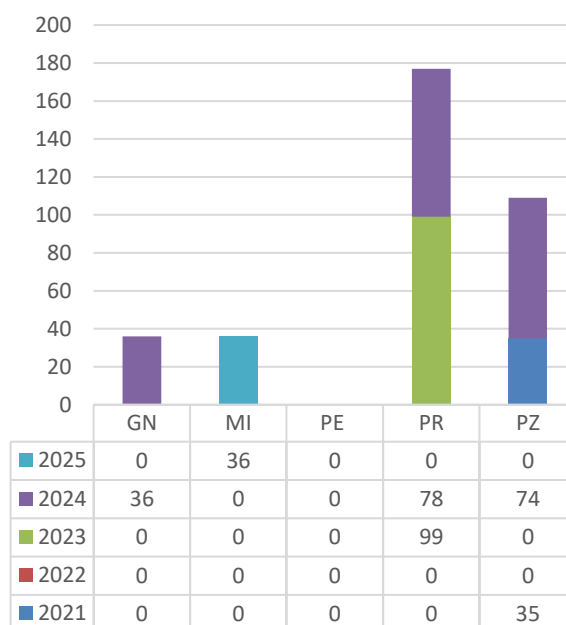
Podaci: Podaci dati u daljem tekstu prikazuju ukupan broj slučajeva u kojima su ranjiva lica / ranjive porodice iskoristile mogućnost socijalnog stanovanja, i koji su razvrstani po regionu i godini u pet regiona: Gnjilane (GN); Mitrovia (MI); Peć (PE); Priština (PR); i Prizren (PZ).

Izveštajni period: U periodu od januara 2021. do decembra 2025. godine, 358 osoba/podrođica iskoristilo je mogućnost socijalnog stanovanja. Kao što je prikazano u tabeli, region Prištine ima najveći broj osoba/podrođica korisnika socijalnog stanovanja, ukupno 177. Među njima je desetoro kosovskih Albanaca (uključujući tri žene), 100 kosovskih Srba (od kojih su 17 raseljena lica) i 50 kosovskih Roma.

U regionu Prizrena, mogućnost socijalnog stanovanja iskoristilo je 68 kosovskih Albanaca, 40 kosovskih Bošnjaka i jedna osoba/podrođica iz zajednice kosovskih Aškalića, odnosno ukupno 109 korisnika.

U regionu Gnjilana, stanove je dobilo 36 kosovskih Albanaka koje su bile hraniteljke porodice. Tokom izveštajnog perioda, u regionu Mitrovice program

Slučajevi po regionu i godini



⁸ Zakon br. 03/L-164 o finansiranju posebnih programa stanovanja. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2670>

socijalnog stanovanja iskoristilo je 34 kosovskih Srba i dvoje kosovskih Roma.

Prema informacijama dostavljenim terenskim timovima OEBS-a, broj porodica koje su zatražile podršku u regionu Peći bio je nizak. Stoga je opština odlučila da im pruži podršku kroz plaćanje stanarine.

Trendovi koje prati OEBS pokazuju stabilno i postepeno ispunjavanje obaveze kosovskih institucija da obezbede socijalno stanovanje osobama kojima je ono potrebno. Pored toga, ohrabruje činjenica da su i nevećinske zajednice, naročito kosovski Romi, kosovski Bošnjaci i kosovske Aškalije, iskoristile program socijalnog stanovanja, zajedno sa raseljenim licima i ženama.

ZAHTEVI ZA LEGALIZACIJU OBJEKATA BEZ DOZVOLE/ODOBRENJA ZA IZGRADNJU

Definisano kao: Legalizacija je proces koji predvode vlasti da legalizuju (ozakone) objekte izgrađene bez dozvole. Prema Zakonu o tretiranju građevina bez dozvole,⁹ objekat izgrađen na parceli koja pripada drugom licu ne može se legalizovati dok se ne utvrdi vlasništvo ili pravo korišćenja nad tom parcelom. Ovo zakonodavstvo ima za cilj da zaštiti ranjive grupe, uključujući nevećinske zajednice i/ili raseljena lica, od bespravnog zauzimanja njihovih zemljišnih parcela. Ovaj MIP navodi broj zahteva za legalizaciju, uključujući broj izdatih uverenja o legalizaciji objekata izgrađenih bez dozvole odnosno odobrenja za izgradnju.

Podaci: Podaci dati u daljem tekstu prikazuju ukupan broj zahteva za legalizaciju objekata izgrađenih bez dozvole, koji su razvrstani po regionu i godini u pet regiona: Gnjilane (GN); Mitrovica (MI); Peć (PE); Priština (PR); i Prizren (PZ).

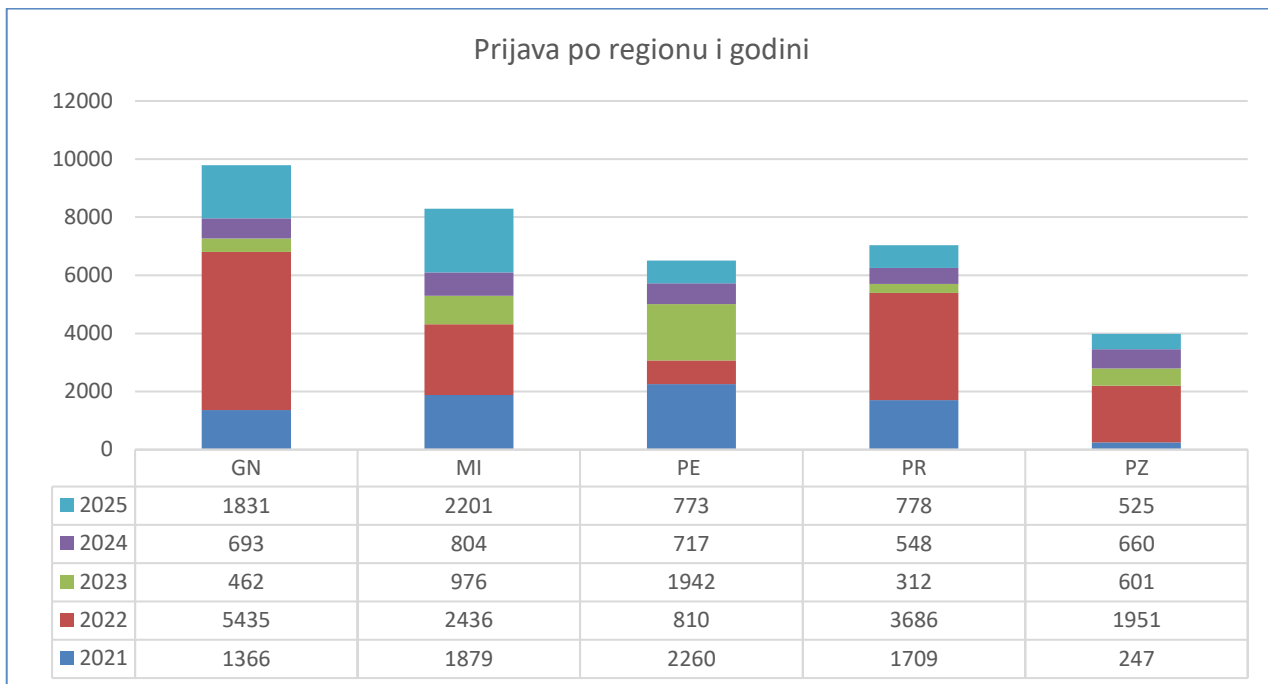
Izveštajni period: U periodu od januara 2021. do decembra 2025. godine, opštine na Kosovu primile su 35.602 zahteva za legalizaciju objekata izgrađenih bez dozvole i izdale 15.467 uverenja o legalizaciji. Pripadnici nevećinskih zajednica, uključujući 24 kosovskih Srba, 28 kosovskih Aškalija, petoro kosovskih Turaka, dvoje kosovskih Bošnjaka i jednog kosovskog Roma, dobili su ukupno 120 uverenja o legalizaciji.

U celini, opštine u svih pet regiona primile su relativno sličan broj zahteva i u skladu sa tim izdale uverenja o legalizaciji, osim regiona Prizrena, koji je blago zaostajao.

Od ukupnog broja podnetih zahteva za legalizaciju, manje od polovine zahteva je razmotreno i rešeno. Prema tome, očigledno je da su se opštine suočavale sa izazovima u držanju koraka sa ukupnim brojem predmeta legalizacije.

S druge strane, udeo uverenja o legalizaciji izdatih pripadnicima nevećinskih zajednica i dalje je nizak. Ipak, OEBS tokom aktivnosti praćenja nije primio nijednu pritužbu pripadnika nevećinskih zajednica na proces legalizacije. S obzirom na to da je proces još uvek u toku, procenat pripadnika nevećinskih zajednica koji koriste ovu zakonsku mogućnost mogao bi da se poveća.

⁹ Zakon br. 06/L-024 o tretiranju građevina bez dozvole (sa izmenama i dopunama Zakona br. 08/L-184). <https://gzk.rks.gov.net/ActDetail.aspx?ActID=17767>



PROSTORNO PLANIRANJE

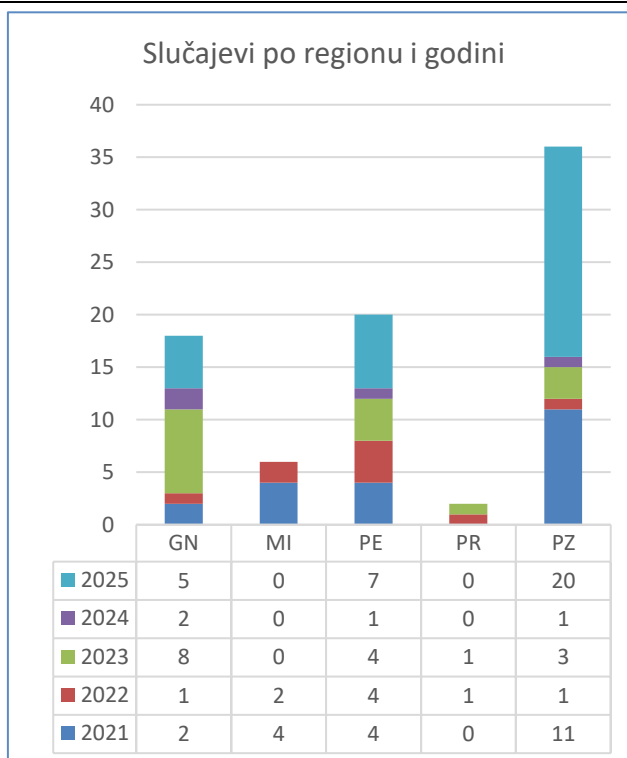
Definisano kao: Prostorno planiranje je politika vlasti za uređenje javnog prostora na svim nivoima.¹⁰ Učestvovanje u procesu pripreme prostorno-planskih dokumenata suštinsko je ne samo radi procene i jasnog iskazivanja potreba zajednica, već i da bi se osigurala zaštita individualnih imovinskih prava. Ovo izdanje navodi broj procesa prostornog planiranja u kojima su uzete u obzir potrebe ranjivih grupa, nevećinskih zajednica, žena i/ili mladih.

Podaci: Podaci u daljem tekstu prikazuju ukupan broj procesa prostornog planiranja u kojima su učestvovali pripadnici nevećinskih zajednica, žene i mladi, pri čemu su ukazali na svoje zabrinutosti u pogledu imovine i izneli svoje potrebe u pogledu urbanog/ruralnog razvoja, i koji su razvrstani po regionu i godini u pet regiona: Gnjilane (GN); Mitrovica (MI); Peć (PE); Priština (PR); i Prizren (PZ).

Izveštajni period: Pripadnici nevećinskih zajednica, žene i mladi učestvovali su u 82 procesa prostornog planiranja organizovana u periodu od januara 2021. do decembra 2025. godine.

Učešće nevećinskih zajednica, žena i mladih u procesima prostornog planiranja omogućava im da iznesu svoje zabrinutosti u vezi sa svojim imovinskim pravima i potrebe u pogledu urbanog i ruralnog razvoja. Takvo učešće je od ključnog značaja za obezbeđivanje transparentnosti, dobrog upravljanja, participativnog donošenja odluka i zaštite imovinskih prava pojedinca i zajednice.

Aktivnost praćenja koju sprovodi OEBS pokazuje da regioni Prizrena, Peći i Gnjilana prednjače u ovom procesu, dok region Mitrovice zaostaje. Opštine u regionu Prištine završile su svoja dokumenta prostornog planiranja u prethodnom periodu, te su tokom ovog izveštajnog perioda organizovale samo dve aktivnosti učešća javnosti.



¹⁰ Zakon br. 04/L-174 o prostornom planiranju. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=8865>

DODELA OPŠTINSKOG ZEMLJIŠTA

Definisano kao: Dodela opštinskog zemljišta za projekte povezane sa povratkom predstavlja postupak ili inicijativu vlasti sprovedenu radi stvaranja uslova za povratak raseljenih lica (RL).¹¹

Izveštajni period: U periodu od januara 2021. do decembra 2025. godine, opštine nisu dodelile nijedno zemljište za projekte povezane sa povratkom. Na osnovu aktivnosti praćenja koju sprovodi OEBS, tokom ovog perioda opštine nisu primile nijedan zahtev od Ministarstva za zajednice i povratak ili drugih institucija/organizacija za dodelu zemljišta za projekte povezane sa povratkom; shodno tome, nije zabeležen nijedan slučaj dodele zemljišta.

POREZ NA NEPOKRETNU IMOVINU

Definisano kao: Porez na nepokretnu imovinu je obavezna naknada koju propisuju i naplaćuju vlasti za vlasništvo ili pravo na korišćenje stambene, poljoprivredne i komercijalne imovine.¹² Međutim, postoje slučajevi u kojima su nepokretnosti u vlasništvu pripadnika nevećinskih zajednica bile ili su i dalje bespravno zauzete, dok vlasnik i dalje snosi poreske obaveze uprkos tome što nije u faktičkom posedu takve imovine. Zakon o porezu na nepokretnu imovinu rešio je ovo pitanje oslobađanjem takvih vlasnika od ove obaveze. Ovo oslobađanje od plaćanja poreza na snazi je od 2018. godine.

Izveštajni period: U periodu od januara 2021. do decembra 2025. godine, pogođene strane nisu podnele nijedan zahtev za oslobađanje od poreza. Iako oslobađanje od obaveze plaćanja poreza na imovinu pruža olakšice nevećinskim zajednicama i raseljenim licima čija je imovina bila ili je i dalje bespravno zauzeta, OEBS je tokom svoje aktivnosti praćenja zabeležio da opštinama nije podnet nijedan zahtev za takvo oslobađanje.

TRENDOVI I ZAKLJUČCI

Ovaj pregled ukazuje kako na napredak, tako i na trajne izazove u zaštiti imovinskih i stambenih prava ranjivih grupa. Iako su naponi uloženi u više oblasti, potrebna je dodatna pažnja kako bi se obezbedila pravednost i pristup za sve zajednice. Kao pozitivan trend, inicijative u oblasti socijalnog stanovanja značajno su poboljšale životne uslove stotina ranjivih porodica i žena. Iako je eksproprijacija u većini slučajeva sprovedena nesmetano, proces eksproprijacije u regionu Mitrovice izazvao je zabrinutost u pogledu zakonitosti. Pored toga, bespravno zauzimanje imovine, naročito u regionu Mitrovice, zahteva ciljanu pravnu intervenciju. Legalizacija objekata izgrađenih bez dozvole odvijala se sporo, pri čemu više od polovine od 36.000 zahteva još uvek čeka odluku u vezi sa izdavanjem uverenja. Prostorno planiranje pokazalo je pozitivne trendove, uz aktivno učešće pripadnika nevećinskih zajednica, žena i mladih. Međutim, tokom ovog petogodišnjeg perioda nije zabeležena nijedna aktivnost u vezi sa dodelom opštinskog zemljišta za projekte povezane sa povratkom. Iako postoje oslobađanja od poreskih obaveza za zauzetu imovinu, nizak nivo informisanosti javnosti i dalje ograničava korišćenje te pogodnosti od strane lica koja na nju imaju pravo.

Prevazilaženje ovih nedostataka zahteva snažniju političku volju, bolju institucionalnu koordinaciju, adekvatnu raspodelu resursa i kontinuirano angažovanje zajednica. Kako bi se promovisala pravednija, inkluzivnija i ravnopravnija imovinska i stambena prava na Kosovu, OEBS preporučuje da institucije preduzmu sledeće mere:

Vlada i opštine: obezbediti da svi procesi eksproprijacije budu u skladu sa pravnim okvirom i međunarodnim standardima, naročito oni koji uključuju nevećinske zajednice i raseljena lica, uz garantovanje pravične naknade.

¹¹ Zakon br. 06/L-092 o davanju na korišćenje i o razmeni opštinske nepokretne imovine. <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=18917>

¹² Zakon br. 06/L-005 o porezu na nepokretnu imovinu (sa izmenama i dopunama Zakona br. 08/L-224). <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=15984>

Institucije za sprovođenja zakona: ojačati mehanizme za izvršenje odluka protiv bespravno zauzete imovine, sa fokusom na područja sa visokom učestalošću takvih slučajeva, kao što je region Mitrovice, radi zaštite prava ranjivih zajednica i ubrzanja sudskog rešavanja nerešenih predmeta eksproprijacije.

Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja i odgovarajući opštinski službenici: proširiti inkluzivno socijalno stanovanje i ojačati kapacitete opština za bržu legalizaciju, kako bi se prevazišle strukturne prepreke i obezbedilo da nevećinske zajednice, žene i mladi nastave aktivno da učestvuju u prostornom planiranju.

Ministarstvo za zajednice i povratak i odgovarajući opštinski službenici: na nivou vlade proceniti razloge za ograničenu potražnju za dodelom zemljišta za projekte povezane sa povratkom, sa ciljem jačanja podrške povratku raseljenih lica.

Ministarstvo finansija i transfera i odgovarajući opštinski službenici: Promovisati i operacionalizovati oslobađanje od poreza na nepokretnu imovinu kroz kampanje podizanja svesti među nevećinskim zajednicama i raseljenim licima čija je imovina bespravno zauzeta.