

**Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже**

- 1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Показатељи који се прате у овој области су накнада за конверзију у корист РС, АП, ЈЛС и Фонда за реституцију и то:

-Од почетка примене закона 2015. године, до данас у корист Републике Србије уплаћено је 359.266.776,08 РСД;

-у корист ЈЛС 95.618.482,55 РСД, док је

-у корист Фонда за реституцију уплаћено 351.040.731,24 РСД.

- 2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Не спроводи се.

- 3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Прописи који су од значаја за предлог закона су прописи који уређују област претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, затим област планирања, пројектовања и изградње, озакоњења.

- 4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду (у даљем тексту: Закон), ступио је на снагу у јулу 2015. године и основни циљ доношења предметног Закона био је окончање својинске трансформације на грађевинском земљишту, у складу са одредбама Устава Републике Србије, који од 2006. године више не препознаје право коришћења на грађевинском земљишту као уставну категорију. Институт конверзије уз накнаду уведен је у правни живот Републике Србије Законом о планирању и изградњи, који је ступио на правну снагу 11. септембра 2009. године, а односио се на категорију лица која је право коришћења стекла на основу закона о својинској трансформацији у поступцима приватизације и стечаја, односно у извршним поступцима, као и на сва остала лица која су наведена у тадашњем члану 102. став 9. Закона о планирању и изградњи, који је на правну снагу ступио 17. децембра 2014. године. Међутим, закон није дао очекиване ефекте, будући да су неке норме због своје садржине биле непримењиве у пракси. Конкретно, норма која се односи на обезбеђивање

банкарске гаранције у поступку закупа земљишта, није била примењива у пракси, будући да се обезбеђење односило на све будуће недоспеле износе за свих 99 година, што је у пракси за потенцијалног закупца било немогуће да обезбеди, те је самим тим и институт закупа остао неискоришћен.

Такође, у пракси се појавио већи број случајева када за предметне парцеле Агенција за реституцију, у поступку враћања одузете имовине, у конкретној ситуацији утврди да није могућ натурални повраћај имовине, већ само обештећење. У таквим случајевима, поступак враћања одузете имовине биће правноснажно окончан тек по исплати утврђеног износа у поступку. Имајући у виду наведено, произлази да би поступак конверзије био окончан тек по исплати утврђеног износа, што би довело до ситуације да се поступак претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, пролонгира. Тачан број прекинутих поступака услед поступка реституције Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, не поседује, међутим по броју примљених захтева за мишљење и представки у вези са наведеним, схваћено је да је у питању већи број поступака, те да је решавање овог питања неопходно спровести на системском нивоу.

Осим тога, поставило се и питање правног следбеништва у статусном смислу, које у основни текст закона унето кроз амандман, а у пракси се показало као недовољно јасно.

Такође, у пракси се последично претходно наведеном (правно следбеништво у статусном смислу), појавила и тзв. вакуум ситуација-када није могуће применити и овај закон, а ни конверзију без накнаде из Закона о планирању и изградњи.

#### 5) Која промена се предлаже?

- Предлаже се обезбеђивање банкарске гаранције на другачији начин и то: Доставља се неопозива банкарска гаранција, са трајањем од најмање пет година, која гласи на петогодишњи износ недоспелих рата у моменту издавања банкарске гаранције, уз право корисника гаранције да исту може реализовати у пуном износу уколико најкасније 30 дана пре истека гаранције закупца (лице из члана 1. став 2. овог закона) не обезбеди нову банкарску гаранцију, за период од наредних најмање пет година;
- Прецизиран и појашњен круг лица на која се закон односи;
- Извршена термиолошка усклађивања;
- Појашњена ситуација у случајевима када није могућа натурална реституција: Надлежни орган, по добијању захтева за конверзију проверава да ли су уз захтев поднети сви прописани докази и по службеној дужности прибавља од Агенције за реституцију потврду да ли је парцела која је предмет захтева за конверзију у поступку реституције, као и да ли та парцела може бити предмет враћања у натуралном облику у смислу закона којим се уређују услови, начин и поступак враћања одузете имовине и обештећења. Ако надлежни орган утврди да је парцела предмет захтева у поступку реституције дужан је да без одлагања донесе решење о прекиду поступка, док се правоснажно не оконча поступак враћања одузете имовине, односно док се не донесе коначно решење којим је утврђено право на обештећење, односно потврда да није могуће враћање имовине у натуралном облику.

- 6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?  
Промена је неопходна, будући да је идеја да се оконча својинска трансформација земљишта, јер право коришћења спречава промет грађевинског земљишта, изградњу и сл. што ће свакако имати и директне и индиректне економске ефекте. Повећаће се изградња и промет земљишта.
- 7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.  
Утицаће на сва лица која нису, до предложених измена, била у могућности да изврше претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, а то су лица која су право коришћења на земљишту стекла после 11. септембра 2009. године, куповином објекта са припадајућим правом коришћења, од лица које је имало уписано право коришћења на земљишту, а која нису њихови правни следбеници у статусном смислу  
На органе који примењују закон, будући да су сада норме прецизиране и редефинисане на начин да се отколоне недоумице које су се појављивале у пракси.
- 8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?  
Осим закона чија измена се предлаже, не постоје други документи јавних политика, којима би се могла остварити жељена промена.
- 9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?  
Не
- 10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).  
Уколико би се одустало од измена, резултати би били као и до сада, будући да је за 4 године примене закона, већина лица која су оставривала право на конверзију уз накнаду, то право и остварила. Остала лица су они, који то право не могу, или могу врло отежано да остваре без измена овог закона. До сада је укупан приход од конверзије 805.925.989,88 РДС.
- 11) Како је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?  
Није могуће упоредити са другим државама, будући да је институт права коришћења на земљишту реликт наше прошлости, који до данас није упео да се искорени из правног система.



**Кључна питања за утврђивање циљева**

- 1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Неопходно је да би се окончала својинска трансформација на земљишту.

- 2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Брже и једноставније спровођење конверзије, као и омогућавање свим лицима да изврше конверзију грађевинског земљишта.

- 3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Да.

- 4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

На основу прихода у буџетима ЈЛС, АП и РС, који ће се повећати накнадом за конверзију;

Бројем издатих грађевинских дозвола које су издате за земљиште које је било предмет претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду. Идеја је да се у наредне три године у потпуности оконча својинска трансформација на земљишту, међутим прецизни механизми, којима би се тачан рок одредио, не постоје, будући да не постоји обавеза наметнута лицима да изврше конверзију, већ је то њихово право и могућност да учине.

Просечан број дана за решавање по захтеву за конверзију уз накнаду, у ситуацијама када је документација потпуна, износи око 30 дана. У случајевима када се као претходно питање појави обештећење у поступку реституције, трајање поступка није могуће квантификовати, будући да ниједан поступак те врсте до данас није окончан. Тачније, у једном периоду, када је Агенција за реституцију издавала потврде да натурална реституција није могућа, поступак конверзије се на основу потврде окочавао у року од 2, 3, или 6 месеци (од случаја до случаја).



**Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

- 1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

„*Status quo*” опција није разматрана, будући да се њома не би могао постићи циљ због кога се мења закон.

- 2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Осим измена закона, нема других опција за постизање жељене промене

- 3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Измене закона не предвиђају рестриктивне мера (забране, ограничења, санкције и слично).

- 4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Нису идентификоване промене у већ успостављеној институционалној управљачкој организацији.

- 5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Не може, јер с ради о промени која захтева регулисање прописом на нивоу закона.

- 6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Одржана је јавна расправ у вези са изменама и допунама овог закона у периоду од 8.10 - 28.10.2019. године у пет градова на територији РС и то:

Новом Саду – 8. октобар 2019. године, у термину од 10:00 до 12:00 часова у просторијама Скупштине Града Новог Сада, у Плавој сали (1. спрат), улица Жарка Зрењанина 2;

Суботици – 11. октобар 2019. године, у термину од 10:00 до 12:00 часова у просторијама Велика већница скупштине града Суботице, улица Трг слободе 1;

Крагујевцу – 16. октобар 2019. године, у термину од 10:00 до 12:00 часова у Великој сали Скупштине града Крагујевца, Трг Слободе 3;  
Нишу – 25. октобар 2019. године, у термину од 10:00 до 12:00 часова у сали Великој сали Скупштине града Ниша, улица Николе Пашића 24;  
Београду – 28. октобар 2019. године, у термину од 10:00 до 12:00 часова, у просторијама Сталне конференције градова и општина, 8. спрат, улица Македонска 22, на којима су заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могле да изнесу своје предлоге, примедбе и сугестије.

Примера ради, кључна сугестија која је усвојена је предложена од стране Philip Morris Operations а.д. Ниш и односи се на измену члана 8. став 5, јер је различито тумачење од стране различитих локалних самоуправа, створило правну несигурност и неуједначену праксу, која значајно нарушава права привредних субјеката у појединим срединама.

Оно што је потребно навести је и чињеница да није прихваћен предлог Philip Morris Operations а.д. Ниш у вези са чланом 6. Нацрта, будући да сматрамо да је предложена формулација у Нацрт исправна и да је није потребно додатно прецизирати. Предлог се односио на то да члан 6. Нацрта, гласи:

„Подносилац захтева може одустати од захтева у року од осам ПЕТНАЕСТ дана од **КОНАЧНОСТИ РЕШЕЊА КОЈИМ ЈЕ ОДЛУЧЕНО О ЗАХТЕВУ** пријема обавештења надлежног органа о висини накнаде, а о чему је надлежни орган дужан да поучи подносиоца захтева у обавештењу о висини накнаде **РЕШЕЊУ**.“

- 7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Имајући у виду да изменама и допунама закона нису предвиђене нове процедуре, већ се другачије регулишу већ постојеће уз скраћивање рокова, нису препознате нове обавезе за већ постојеће ресурсе које спроводе ове процедуре. Предложене промене ће бити спроведене расположивим ресурсима

- 8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Изабрана је опција измена и допуна постојећег закона, будући да је на основу проблема насталих у пракси примене постојећег закона, утврђено да ће се једино тиме постићи жељени циљеви.



**Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

- 1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Повећаће се приходи уплатом накнада за конверзију земљишта.

- 2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Није потребно обезбедити додатна средства у буџету.

- 3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Нема утицаја на међународне финансијске обавезе.

- 4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Није предвиђено оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника.

- 5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

/

- 6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Неће бити расхода у другим институцијама.

**Кључна питања за анализу економских ефеката**

- 1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Трошкове накнаде за конверзију, субјектима на које се примењује овај закон (није нови трошак-постојао и до сада).

Што се користи тиче, она се огледа у томе да ће лица која изврше конверзију земљишта, сада оставривати права на прибављање грађевинске дозволе, као и прометовања земљишта. Наиме, од 28.7.2016. године, право коришћења се не сматра одговарајућим правом у поступцима издавања грађевинске дозволе, те да је право коришћења тзв. *nuda proprieta*.

- 2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Посредно да, будући да ће у случају приодаје имовине, имати решено право својине на земљишту на коме је објекат.

- 3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Не

- 4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

/

- 5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

/

- 6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

/

**Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

- 1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Грађани неће имати додатне трошкове, па ни лица која су субјекти конверзије грађевинског земљишта уз накнаду, будући да конверзија, као и до сада, није обавеза, већ могућност коју субјекти могу да искористе.

- 2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

Не.

- 3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

/

- 4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр, промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

/

- 5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр, на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Не

- 6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?
- 7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Закон води рачуна о могућности умањења накнаде за конверзију у девастираним подручјима.

- 8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

Не.

**Кључна питања за анализу ефеката на животну средину**

- 1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Не

- 2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

Не.

- 3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

Не.

- 4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

Не.

- 5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

Утиче искључиво на могућност коришћења грађевинског земљишта у сврху привођења истог својој намени.

**Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

- 1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Изабраном опцијом се не уводе организационе, управљачке или институционалне промене.

- 2) Да ли постојећа јавна управа има капацит за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Имајући у виду да изменама закона нису предвиђене нове процедуре, већ се другачије регулишу већ постојеће, нису препознате нове обавезе за већ постојеће ресурсе које спроводе ове процедуре. Предложене промене ће бити спроведене расположивим ресурсима.

- 3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести ?

Није потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора.

- 4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Да.

- 5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Не.

- 6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Сви поступци предвиђени законом су транспарентни јер предвиђају инструменте заштите права свих странака у поступку и не предвиђају се процедуре које би биле нетранспарентне.

- 7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Нису потребне додатне мере.

**Кључна питања за анализу ризика**

- 1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?  
Обезбеђена је подршка.
- 2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?  
Нису потребна додатна средства, као ни јавне набавке.
- 3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?  
Нису уочени ризици.

