

VII. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

Пре израде Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (у даљем тексту: Предлог закона) анализирани су ефекти примене измена и допуна закона које су ступиле на снагу новембра 2018. године.

Наиме, сходно члану 6. став 2. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017) Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је надлежно између осталог и за обављање послова државне управе у области железничког, друмског, водног и ваздушног саобраћаја, који се односе између осталог и на реализацију пројеката изградње саобраћајне инфраструктуре и инфраструктурне пројекте од посебног значаја у области нискоградње.

У изради текста измена овог закона, извршена је детаљна анализа проблема који у пракси представљају правило, а ређе преседан, да због дуготрајног поступка решавања имовинско - правних односа, приликом планирања и касније реализације пројеката велики део времена Инвеститор изгуби на решавање баш ових питања, без могућности да започне извођење радова на деловима деонице на којој су ови односи решени.

Узимајући у обзир да се пројекти као што је изградња линијских инфраструктурних објеката (путеви, пруге и слично) од изузетног значаја првенствено за све грађане и грађанке РС, важно је приступити решавању овог проблема на ефикасан и свеобухватан начин.

Имајући у виду да се поменути пројекти планирају, пројектују и граде на више хиљада катастарских парцела, те да изискују у зависности од проблема који се утврди током ове фазе пројекта вишемесечно решавање истих, и продужавање рокова за реализацију, што доводи до издвајања додатних финансијских средстава, изменама Закона би се кад су у питању линијски инфраструктурни објекти кроз поступке решавања експропријације као дела имовинско – правних питања, радили паралелно са поступком извођења радова.

Сви пројекти који представљају линијске инфраструктурне објекте, граде се у дужинама од неколико десетина километара и на неколико хиљада катастарских парцела. Како би убрзали почетак изградње ових објеката, неопходна је измена одредбе у Закону о планирању и изградњи како би се омогућило брже прибављање грађевинске дозволе, односно, грађевинска дозвола би се издала Инвеститору за целокупан пројекат. Извођач би могао одмах да започне радове на деловима на којима је завршен поступак експропријације, односно решени имовинско – правни односи, а где није завршена експропријација и процедуре у катастима, исте би се решавале паралелно са извођењем радова, при чему се ни у једном тренутку не дира у права власника непокретности које су предмет експропријације, у складу са законом.

Наведено решење би утицало на ефективније планирање финансијских средстава и уштеду финансијских средстава, а комплетан пројекат би се реализовао у много краћим роковима, што би довело до ефикасније реализације пројеката за изградњу линијских инфраструктурних објеката, који су неспорно од значаја за РС.

Такође, уштеда финансијских средстава је омогућена кроз коришћење средстава за изградњу, која су иначе остајала неискоришћена све време решавања имовинско-правних односа, а за која је у случајевима када се пројекат финансира из кредита држава плаћала пенале кредиторима. За свако неповлачење планираних транши из кредита, Инвеститор је дужан да кредитору плати одређен проценат финансијских средстава (утврђен Уговором о зајму), као казну за неповлачење средстава из зајма. Оваквим законским решењима би се значајно смањило износ који је држава плаћала на име пенала за неповлачење финансијских средстава која су одобрена и који би вишеструко показао уштеде у буџету РС.

Такође би се учинило ефикаснијим планирање висине и трошења буџетских средстава за реализацију предметних објеката, јер не би неизвесност трајања процеса експропријације, утицала на план реализације буџета.

1. Одређење проблема које овај закон треба да реши

Кључни проблеми које овај закон треба да реши су да:

1. Отклони одређене недостатке који су уочени у досадашњој примени важећег Закона који уређује област планирања и изградње;
2. Прецизира и редефинише одређене норме, а све у циљу даљег побољшања и унапређења грађевинарства у Републици Србији, те даљег напредовања на листи Светске банке о условима пословања – Doing Business;
3. Омогући брже и ефикасније извођење пројеката изградње линијских инфраструктурних објеката на начин да се сада имовинско – правни односи за изградњу ових објеката решавају до употребне дозволе;
4. Паралелно решавање имовинско – правних односа и извођење радова на деловима објекта на којима су ови односи решени;
5. Организовања инжењерских струка у оквиру Коморе како би све струке биле подједнако заступљене у највишем органу управљања Коморе. На овај начин би се обезбедило да о свим питањима од значаја за инжењерске струке одлучује једнак број представника свих струка;
6. Организација административно - стручних и техничких послова полагања испита који се могу поверити струковној организацији, односно струковном удружењу, које би на тај начин било укључено у делокруг стручних послова из инжењерских области за које се полаже стручни испит;
7. Међусобно усклађивање одредби закона;
8. Лакше издавање грађевинских дозвола у случају када постоји забележба спора на земљишту, што ће пре свега допринети бржој реализацији великих инфраструктурних пројеката, а неће утицати на правну сигурност, имајући у виду Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водава;
9. Ефикаснија реализација пројеката од значаја за Републику Србију;

10. Омогућавање доношења нових планских докумената у року од 24 месеца од дана ступања закона на снагу, у случају када су тренутно важећи плански документи донети пре 1. јануара 1993. године;
11. Доношење подзаконских аката којима би се прецизирале и разрадиле одредбе закона.

2. Циљеви који се доношењем овог закона постижу

Циљеви законодавне активности на изради савременог правног оквира о планирању и изградњи су:

1. Даље подстицање градње уз унапређење поштовања принципа правне сигурности и безбедности изградње и коришћења објеката;
2. Обезбеђивање квалитетних услуга јавног сектора;
3. Формирање ефикасног механизма који би дозволио државним и локалним органима да омогуће реализацију различитих активности на основу јасних правила;
4. Привлачење домаћих и страних инвеститора;
5. Повећање запослености;
6. Обезбеђивање правног оквира за транспарентну и прецизно прописану процедуру издавања дозвола;
7. Ефикаснија реализација пројеката изградње линијских инфраструктурних објеката.

Остваривањем ових циљева створиће се правни оквир који ће још више да подстакне уређену и контролисану градњу. С тим у вези је и изменама и допунама Закона из новембра 2018. године, самосталним чланом 109. прописано да важећи плански документи који су донети пре 1. јануара 1993. године, престају да важе по истеку 12 месеци од дана ступања на снагу овог закона, а да су органи надлежни за њихово доношење дужни да у том року донесу нови плански документ. Имајући у виду наведено, више јединица локалне самоуправе нам се обратило захтевом за продужење овог рока, будући да ће истеком рока остати без важећих планских докумената, а нови неће бити донет. Примера ради, град Београд је поднео иницијативу за продужење рока, будући да је после усвајања ППР-а из 2016. године, тренутно на снази 103 планска документа старија од 1.1.1993. године и да у новим изменама ППР-а неће моћи да их преиспитају и донесу нове у остављеном року. Другим речима, само град Београд би остао без 103 планска документа. Због свега наведеног, предложено је продужење рока за још 24 месеца од дана ступања на снагу измена и допуна Закона.

Општи и посебни циљеви усклађени су са важећим документима јавних политика и важећим правним оквиром, као и са приоритетним циљевима Владе РС, будући да је један од приоритетних циљева реализација инфраструктурних пројеката, чија је реализација предложеним изменама олакшана.

3. Друге могућности за решавање проблема

У току анализе разматрано је неколико релевантних могућности:

1. status quo - немењање важећег Закона,
2. доношење Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи којим би се извршила корекција дела уочених проблема и
3. доношење новог Закона.

Није могуће решавање поменутог проблема на другачији начин имајући у виду да се ради о материја која се прописује законом.

Током анализе појединачних решења у Предлогу закона, разматрана су у два корака:

- у првом је разматрана потреба за изменама одредби важећег Закона,
- у другом, ако су измене биле неопходне, разматране су релевантне опције и утврђивала се најпожељнија опција, са аспекта утврђених критеријума.

Разлог због ког се није приступило изради новог закона јесте то што су измене мањег обима, те није потребно доносити потпуно нови закон већ нова решења имплементирати у постојећу структуру.

4. Зашто је доношење овог закона најбоље за решавање проблема

Доношењем овог закона били би решени проблеми који су се појавили у пракси а који се односе на реализацију и ефикасније спровођење пројеката извођења радова у поступку изградње линијских инфраструктурних објеката.

Имајући у виду да је досадашњим Законом о планирању и изградњи, као услов за издавање грађевинске дозволе било неопходно решавање имовинско – правних односа, које обухвата решавање у катастрима по Пројектима парцелације и препарцелације и након тога експропријација до доношења Коначног решења о експропријацији, садашњим изменама закона ће се уштедети на времену у толико колико је било неопходно да се ови процеси заврше.

Код линијских инфраструктурних објеката, ови процеси могу трајати од минимални 6 (шест) месеци, па и до неколико година.

Предложеним законским решењима, овај процес ће се одвијати паралелно са изградњом објекта, која траје по неколико година, а сваки инвеститор је у обавези да до прибављања Употребне дозволе реши комплетне имовинско – правне односе и обејдини катастарске парцеле у једну, на којој је изграђен објекат.

5. На кога ће и како утицати предложена решења у овом закону

По својој природи одредбе овог закона имају ефекат на сва домаћа и страна привредна друштва, као и на предузетнике, односно на органе јавне власти, као и на банке и друге финансијске институције. Предложена решења ће имати непосредан ефекат на:

- Инвеститоре;

- Привредна друштва;
- Предузетнике;
- Државне органе Републике Србије, органе аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе;
- Низ других заинтересованих лица.

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из новембра 2018. године, прописано је да за пројекте проглашене од значаја за Републику Србију, дозволе за грађење издаје министарство надлежно за послове грађевинарства. Међутим, пракса је за ово кратко време показала да је овакво решење неповољно за инвеститора, будући да им се овако прописаном надлежношћу продужава рок прибављања аката за изградњу, отежава процедура и повећава цена саме реализације пројекта, што неповољно утиче на саму инвестицију и рокове који су планирани. Примера ради, инвеститор би имао обавезу да прибавља извештај Ревизионе комисије на идејни пројекат за објекте за које, да целокупан пројекат није проглашен пројектом од значаја за РС, не би морао.

Измене закона су обухватиле измене у оквиру начина избора чланова скупштине и управног одбра Инжењерске коморе Србије јер је основна функција Инжењерске коморе Србије, преко матичних секција, унапређење инжењерских делатности заступљених у Комори. Стога Нацрт закона предвиђа да у Скупштину Инжењерске коморе Србије свака матична секција, као основни облик организовања инжењерских струка у оквиру Коморе, делегира једнак број својих представника, како би све струке биле подједнако заступљене у највишем органу управљања Коморе. На овај начин би се обезбедило да о свим питањима од значаја за инжењерске струке одлучује једнак број представника свих струка.

Управни одбор Инжењерске коморе Србије јесте орган који не доноси одлуке од значаја за инжењерске струке и унапређење инжењерских делатности, већ је извршни орган који извршава одлуке од значаја за Комору. Поред представника свих матичних секција, Нацртом је предложено да Управни одбор чини и једнак број представника надлежног министарства, које у оквиру својих надлежности остварује јавни интерес у областима планирања и изградње, те би на тај начин било укључено спровођење одлука од значаја за ове области.

Закон о планирању и изградњи прописује да се стручни испит, који је као услов за обављање одређених послова из области планирања и изградње прописан Законом, полаже пред комисијом коју образује министар надлежан за послове урбанизма и грађевинарства, док се Нацртом закона предвиђа да се административно-стручни и технички послови организовања полагања испита могу поверити струковној организацији, односно струковном удружењу, које би на тај начин било укључено у делокруг стручних послова из инжењерских области за које се полаже стручни испит. Осим тога, овим решењем се даје могућност да због недостатка просторних и других техничких услова неопходних за организацију полагања испита из инжењерских области, административно-стручне послове полагања испита у испитним роковима може спроводити струковна организација.

Сходно свему наведеном и разлози за брисање члана 180. Закона о планирању и изградњи, огледају се у томе што је изменама Закона из новембра 2018. године, смањен обим надлежности Инжењерске коморе, чиме је она постала струковно удружење, а послове издавање и одузимање лиценци за одговорног просторног планера, одговорног урбанисту,

одговорног пројектанта и одговорног извођача радова преузело је министарство надлежно за послове грађевинарства. С тим у вези, више не постоји потреба за задржавањем члана 180. у Закону, будући да ће и одузимање лиценци вршити ресорно министарство.

6. Трошкови које ће примена овог закона изазвати код грађана и привреде, посебно код малих и средњих предузећа

Трошкови целокупног поступка појединачно гледано ће остати исти, само ће се временски поступак реализације пројекта ефикасније спроводити када су у питању линијски инфраструктурни објекти, с обзиром да ће различите фазе пројекта моћи паралелно да се спроводе.

Такође, уштеда финансијских средстава је омогућена кроз коришћење средстава за изградњу, која су иначе остајала неискоришћена све време решавања имопвинско-правних односа, а за која је у случајевима када се пројекат финансира из кредита држава плаћала пенале кредиторима. Оваквим законским решењима би се значајно смањио износ који је држава плаћала на име пенала за неповлачење финансијских средстава која су одобрена и који би вишеструко показао уштеде у буџету РС.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

С обзиром на изузетну комплексност овог закона, у овом сегменту биће предочене неке од основних користи предложеног начина регулисања ове области, као што су:

1. Додатно смањење трошкова због паралелног вођења процедура;
2. Додатна уштеда времена потребног за добијање дозвола;
3. Ефикаснији рад државних органа;
4. Смањење цене изграђених објеката.

Неке од ефеката предлога је могуће проценити и квантификовати, али им је тешко одредити финансијску вредност. Свакако се очекује више позитивних финансијских ефеката када су у питању пројекти изградње инфраструктурних линијских објеката.

Наиме, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је у свом плану рада и Буџету за 2019. годину (са планом и за 2020. и 2021. годину), планирало отпочињање реализације пројеката из новог инвестиционог циклуса, чија вредност је процењена на око 5 милијарди евра улагања у инфраструктурне пројекте. Ту су пројекти од значаја за Републику Србију и то у путној инфраструктури: изградња аутопута Е-763, деоница: Прељина – Пожега, изградња „Моравског коридора“ деоница Појате – Прељина, изградња аутопута Београд – Сарајево, изградња „Фрушкогорског коридора“ деоница Нови Сад – Рума, изградња саобраћајнице Рума – Шабац (аутопут) и Шабац – Лозница (брза саобраћајница), изградња аутопута Ниш – Мердаре, Обилазница око Београда (сектори 4, 5 и 6), Крагујевац-Баточина, затим у железничкој: изградња брзе пруге Београд –

Будимпешта, реконструкција пруге Јајинци-Мала Крсна, реконструкција пруге Ниш – Димитровград, реконструкција пруге Ниш – Брестовац итд.

Сви ови пројекти представљају линијске инфраструктурне објекте, који се граде у дужинама од неколико десетина километара и на неколико хиљада катастарских парцела. Како би убрзали почетак изградње ових објеката, потребно је изменити одредбе у Закону о планирању и изградњи и омогућити брже прибављање Грађевинске дозволе.

Основано очекујемо да ће ново законско решење подстицајно деловати на нове инвестиције које су у ранијим периодима започете. Повећани обим инвестиција ће имати вишеструко позитивне ефекте на стање јавних финансија.

8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Очекује се велики број домаћих и страних привредних субјеката који ће бити формиран ради реализације нових грађевинских и других пројеката.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о Нацрту закона

Узимајући у обзир да је измена мањег обима, те да се односи на поједине врсте пројеката, односно на пројекте изградње линијских инфраструктурних објеката, јавна расправа није спроведена за поменуте измене.

Приликом израде Нацрта закона размотрене су све могућности утицаја предметних измена и исте су инкорпорсане у текст Нацрта закона, уз свеобухватно сагледавање његовог побољшања и ефикасније примене предложених решења Нацрта закона.

10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења овог закона

Планирани кораци односно мере које ће бити донете у наредном периоду односе се пре свега на линијске инфраструктурне објекте, до којих је дошло детаљном анализом и сагледавање проблема реализације оваквих пројеката.

Проблеми који су идентификовани у пракси, чије се решавање изменом овде предвиђених законских одредби предлаже су, између осталог:

Ефикаснија реализација и брже спровођење пројеката изградње линијских инфраструктурних објеката

Наиме, у процесу реализације изградње линијских инфраструктурних објеката пуно времена одузима решавање имовинско – правних односа пре издавања Грађевинске дозволе и баш их тих разлога долази до кашњења са реализацијом радова. Решавање

поменутих проблема се простире на пројекте парцелације и препарцелације, затим спровођење процедура у катастру по тим пројектима и на крају сам процес експропријације, који је дуготрајан за линијске инфраструктурне објекте (путеве, пруге и сл.) јер се ти објекти планирају, пројектују и граде на више хиљада катастарских парцела, за чије је решавање потребно најмање годину дана, некад и више, зависно од проблема на које се наиђе у току експропријације (нелегални објекти, чекање решавања захтева за легализацију за те објекте, неуписани објекти у катастру, расељавање становништа, жалбе на решења о упису у катастар, жалбе на решења о експропријацији и сл.).

Основни разлог због којих се предлаже увођење предметних измена јесте да се омогући брже прибављање грађевинске дозволе. Наиме, грађевинска дозвола би се издала Инвеститору за целокупан пројекат и Извођач би одмах кренуо са радовима на деловима где су завршени поступци експропријације, а тамо где није завршена експропријација и процедуре у катастима, исте би се решавале паралелно са извођењем радова, при чему се никако не би нарушавала права власника непокретности које су предмет експропријације.

Жеља законодавца је да се, створи законски оквир за адекватно решавање проблема у пракси када се ради о пројектима који су од великог интереса за Републику Србију и чија је изградња неопходна ради даљег унапређења инфраструктуре и бољег повезивања грађана на територији целе државе.

Са становишта да се финансијски највреднија имовина једног друштва, поред земљишта, налази у објектима, измењене законске одредбе могу имати само позитивне аспекте кроз предложену законску примену, у будућности што ће највише осетити грађани.