

**САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

01.07.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложение Нацрта закона о уређењу простора и изградњи садржи анализу ефекта у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/ 2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложение Нацрта закона о уређењу простора и изградњи, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство животне средине и просторног планирања, под бројем: 011-00-00213/2009-01, од дана 29.06.2009. године, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство животне средине и просторног планирања (у даљем тексту: обрађивач прописа) доставило на мишљење Нацрт закона о уређењу простора и изградњи (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем које садржи прилог „Анализа ефекта закона“.

Обрађивач прописа је у наведеном прилогу одговорио на скоро сва питања, формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005), али су одговори на већину тих питања врло кратки и не садрже податке на основу којих би Савет могао да сагледа да ли је приликом израде Нацрта закона вршена анализе ефекта предложених решења, чак ни оних најважнијих.

Тако обрађивач прописа у прилогу „Анализа ефекта закона“:

1) Одређује проблеме које доношењем новог Закона жели да реши: компликоване, дуготрајне и нетранспарентне административне процедуре издавања грађевинских дозвола; непреносивост грађевинских дозвола; велики број нелегалних објеката и неравноправан третман учесника у бесправној градњи; неусклађеност општинских планова са плановима вишег реда и законом...

2) Наводи **циљеве** које доношењем новог Закона жели да постигне: уређење целокупне материје једним законом; регулисање планирања и уређења простора на начин који усклађује јавне и приватне интересе; успостављање равноправног третмана различитих облика својине на грађевинском земљишту и његово коришћење под тржишним условима; регулисање изградње објекта на систематски начин; поједностављење и убрзање поступка легализације...

3) На питање које је **друге могућности за решавање проблема** разматрао изузев усвајања новог Закона, даје одговор који упућује на то да се приликом рада на Нацрту закона више размишљало о ефектима овог закона на будуће прописе који ће регулисати јавну својину и реституцију, него о могућностима да се горе поменuti проблеми реше изменама постојећег Закона, доношењем подзаконских аката или успостављањем других механизама за ефикаснију имплементацију важећих прописа.

4) Наводи да је **дношење закона једино могуће за решавање наведених проблема**, обзиром да су предложена решења нормативне претпоставке за улагање домаћег и страног капитала.

5) Не даје прецизан одговор на питање **на кога ће утицати решења у закону**, већ само наводи да ће нови Закон обезбедити промет и правну сигурност у пословању грађевинским земљиштем. Напомињемо да је ово најслабији део анализе, обзиром да је логично очекивати изузетно значајне ефекте бројних решења на врло широк круг физичких и правних лица (власници и корисници грађевинског земљишта, власници нелегалних објекта, грађевинске фирме и предузетници, даваоци услуга у овој области, државни органи...)

6) Не даје аргументован одговор на питање: Који су **трошкови које ће примена прописа изазвати грађанима и привреди**, посебно малим и средњим предузетницима? Није прихватљива тврђња да примена овог закона неће изазвати трошкове грађанима и привреди, када се већ у следећој реченици наводи да ће јединице локалне самоуправе самостално прописивати мерила за утврђивање накнаде за уређење грађевинског земљишта. Такође, чак и ако се овим законом не ствара први пут основ за наплату неких накнада, јер их прописују и важећа решења, то не значи да се њиме не прописују основи за наплату истих, тј. стварају трошкови за привреду и грађане.

7) Уште не даје одговор на питање: Да ли су позитивни ефекти доношења прописа такви да **оправдавају трошкове**? То је директно узроковано неадекватним одговором на предходна два питања.

8) Не даје одговор ни на питање: Да ли пропис **стимулише појаву нових привредних субјекта на тржишту и тржишну конкуренцију**? Ово иако су циљеви које жели да постигне законом: коришћење грађевинског земљишта под тржишним условима; регулисање изградње објекта на систематски начин; поједностављење и убрзање поступка отпочињања изградње. Ако се предложеним решењима потигну ови циљеви, онда је јасно да ће нови Закон стимулисати и појаву нових привредних субјекта и тржишну конкуренцију.

9) Даје кратак одговор на питање: Да ли су све **занинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о пропису**? Међутим, нити је дао адекватне податке о спроведеној јавној расправи, нити је приложио Извештај о спроведеној јавној расправи, па се не може сагледати резултат спроведене

расправе (уочити која су питања била предмет дебате, као ни који су конкретни предлози и сугестије изнете током расправе уважени, а који не и из којих разлога).

10) На питање које ће **мере током примене Закона бити предузете** да би се остварили циљеви његовог доношења, даје кратак одговор и прилаже списак подзаконских аката. Напомињемо да је питање могућности имплементације конкретних законских решења, којима треба да се постигну прецизно дефинисани циљеви закона, од суштинске важности за постизање позитивних ефеката конкретног закона. Из тог разлога се не може сматрати довољним одговором на ово питање просто набрајање подзаконских аката које треба да усвоји Министар, већ је било потребно предпочити и да ли је вршена анализа ефеката важећег закона, како би се сагледали пропусти који желе да се превазиђу новим решењима, као и јасна идентификација мера које ће се предузимати током имплементације нових решења. Напомињемо да је важећи Закон управо „пао на испиту“ имплементације.

Обзиром да је важећи Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр.47/03 и 34/06) усвојен пре пет година, а да се Нацртом закона предлажу концепцијски потпуно другачија решења, Савет сматра да је обрађивач прописа требао да предочи:

- који проблеми су решавани важећим Законом и у којој мери се у томе успело, тј. који проблеми су решени важећим Законом, а који и даље постоје (јер постојећа решења нису дала резултате);
- на који се начин новим Законом решавају стари проблеми, а ако се одустало од њиховог решења, који су разлози за то;
- анализу ефеката решења чију измене предлаже и анализу очекиваних ефеката решења која предлаже.

Подсећамо да су проблеми који су решавани важећим Законом о планирању и изградњи, а који очигледно нису превазиђени:

1. непокривеност територије урбанистичким плановима, које је тај закон покушавао да реши:

- детаљним регулисањем просторног и урбанистичког планирања (чл. 3-66, 166. и 167. Закона),
- оснивањем Републичке агенције за просторно планирање (члан 4. Закона),
- могућношћу издавања акта о урбанистичким условима (члан 57. Закона)
- прописивањем рока од 18 месеци у коме је локална самоуправа била дужна да донесе просторне и урбанистичке планове (члан 170. Закона)...

2. споро издавање грађевинских дозвола и корупцију у грађевинарству, које је тај закон покушавао да реши:

- дозвољавањем отпочињања градње на основу одобрења за изградњу (члан 88. Закона) и пријаве почетка извођења радова (члан 114. Закона) – елиминисано је прибављање грађевинске дозволе...

3. постојања „мртвих грађевинских локација“ (неизграђеност у складу са урбанистичким плановима), које је тај закон покушавао да реши престанкаом права коришћења на грађевинском земљишту додељеном ради изградње, услед непривођења намени (члан 86. Закона);

4. постојања „несолидних инвеститора и несолидних извођача радова“ у грађевинарству, које је тај закон покушавао да реши оснивањем Инжењерске коморе и регулисањем услова за обављање послова у грађевинарству (чл. 128-133. и члан 172. Закона) и надзором (чл. 137-148. Закона);

5. постојање огромног броја „нелегалних објеката“ - објеката без употребне дозволе (и читавих нелегалних насеља), које је тај закон покушавао да реши:

- увођењем могућности легализације објеката подигнутих без грађевинске дозволе (чл. 160-163. Закона)

- увођењем кривичног дела бесправне градње (члан 149. Закона) и прикључења на мрежу објекта изграђеног без одобрења за изградњу;

6. нерешени власнички односи на градском грађевинском земљишту (одсуство приватне својине на градском грађевинском земљишту, нерешавање питања реституције – денационализације) које је тај закон покушавао да реши давањем могућности старим власницима да продају право коришћења на грађевинском земљишту (члан 84. Закона).

Горе наведени проблеми очигледно нису решени ни током пет година примене важећег Закона:

1. спорост урбанистичког планирања није превазиђена;

2. проблеми спорог издавања грађевинских дозвола и корупције у грађевинарству нису превазиђени, на шта указују све релевантне анализе, па је Србија по овим питањима и даље на зачељу свих листа меродавних међународних институција (нпр. студија Светске банке Doing Business 2009 где је Србија када је реч о издавању грађевинских дозвола пала за додатних 19 места и сада је баш на зачељу листе, на 171 месту);

3. проблем постојања „мртвих грађевинских локација“, такође није решен, јер нису успостављени механизми за његово превазилажење;

4. проблем постојања „несолидних инвеститора и несолидних извођача радова“ у грађевинарству, јер постојећи механизми или нефункционишу или нису довољни

5. проблем постојање огромног броја „нелегалних објеката“ - објеката без употребне дозволе такође није решен, јер је након пет година примене закона легализован мали проценат нелегалних објеката, јер Закон:

1) није усвојио решења која су предуслов легализације објеката грађених без грађевинске дозволе;

2) није омогућио легализацију објеката који су грађени са грађевинском дозволом, али због одређених одступања нису могли добити употребну дозволу.

6. власнички односи на градском грађевинском земљишту од усвајања важећег Закона нису коначно решени специјалним законом, тако да неизвесност у погледу коначног решења овог питања и даље блокира инвестиције у некретнине, па самим тим и пословање у области грађевинарства у Србији, а то такође одвраћа и стране инвеститоре да врше „greenfield инвестиције“ у Србији.

Савет је обрађивачу прописа, својом „неформалном“ Информацијом од 03.06.2009. године, већ пренео своје сугестије и изнео став о неопходности детаљне анализе ефеката прописа, када је реч о овако битном системском закону. Такође, скренули смо пажњу на конкретне проблеме, а имајући у виду текст тадашњег текста Нацрта закона:

1. ПРОБЛЕМИ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА - сугестије Савета нису уважене, нити коментарисане

Савет је подржао формирање Централног регистра планских докумената за територију Републике Србије (чл. 43-45. Нацрта закона). Сматрамо да ће покривање територије Србије планским документима и постојање централне електронске базе о томе, грађанима уштедети новац и време. Тиме се системски смањује простор потенцијалне корупције, везане за поступке усвајања урбанистичких пројеката. Дакле, подржавамо елиминацију обавезе прибављања „Увида у урбанистички план“, који се релативно дugo чека и за који се плаћа такса, а који садржи просто обавештење о садржини планског документа.

Међутим, Савет је скренуо пажњу да је потребно обезбедити механизме за имплементацију овог решења, како оно не би остало „мртво слово на папиру“. Предложили смо да се пропише:

- прецизан рок у коме Централни регистар планских докумената треба да постане оперативан, а имајући у виду врло лоше искуство са спорошћу РГЗ-а у имплементацији Катастра (овај рок за РГЗ треба увести чак имајући у виду да од РГЗ-а не зависи потпуност овог регистра);
- да тај регистар треба да буде електронски доступан грађанима;
- појам одговорних лица у органима локалне самоуправе и других лица, којима су по закону поверена конкретна овлашћења у имплементацији овог решења, како би се знало ко је одговоран за пропусте у имплементацији.

Ни једна од наведених сугестија Савета није уважена. Није прописан рок у коме Централни регистар планских докумената треба да постане оперативан, а члан 41. Нацрта закона изричito прописује да плански документи морају бити доступни на увид јавности у седишту доносиоца. Ови пропусти могу у потпуности да деградирају иновативна решења у овој области коју регулише Нацрт закона.

2. ПРОБЛЕМ СПОРОГ ИЗДАВАЊА ГРАЂЕВИНСКИХ ДОЗВОЛА - сугестије Савета нису уважене, нити коментарисане

Савет је уочио да се Нацртом Закона "враћамо" класичном концепту ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ, који је важећим Законом замењен концептом ОДОБРЕЊА ЗА ИЗГРАДЊУ (на основу кога се, у пракси није могло градити, све до добијања потврде о пријему техничке документације, за коју се израђивао главни пројекат што се, према Нацрту Закона, сада тражи већ у фази обраћања за добијање грађевинске дозволе) Ово је вероватно из разлога што се закључило да „поједностављивање“ услова за добијање грађевинске дозволе по важећем Закону није истински олакшало коначно реализација грађевинских инвестиција.

Члан 139. Нацрта Закона прописује да се уз захтев за издавање ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ обавезно достављају: локацијска дозвола, главни пројекат са извештајем о техничкој контроли (у три примерка); доказ о уређености имовинско-правних односа; доказ о уређивању односа у погледу плаћања накнаде за уређивање грађевинског земљишта; доказ о уплати административне таксе. Скрепојмо пажњу да важећи Закон (члан 91.) за издавање ОДОБРЕЊА ЗА ИЗГРАДЊУ захтева мањи број докумената (извод из урбанистичког плана или акт о урбанистичким условима, који није старији од шест месеци; идејни пројекат усклађен са изводом односно актом; доказ о праву својине, односно закупа на грађевинском земљишту, односно праву својине на објекту, односно праву коришћења на неизграђеном грађевинском земљишту).

Савет је у поменутој Информацији скренуо пажњу обрађивачу прописа да сматра:

- да ово решење неће имати битног утицаја на олакшање пословања грађевинских инвеститора.
- да „путања“ између класичног концепта грађевинске дозволе и концепта из тренутно важећег Закона заправо нису од суштинског утицаја за услове пословања грађевинских инвеститора, те да главне кочнице развоју грађевинарства представљају друга питања, која треба третирати у Нацрту Закона.
- да Нацрт закона не предвиђа механизме:
 - контроле висине накнада, које наплаћују јавна комунална предузећа (за издавање докумената који су услов за добијање грађевинске дозволе, а које су по правилу несразмерне са услугом);
 - поједностављења, убрзања и унифицирања праксе у спровођењу поступака пред тим предузећима;
 - прекршајног кажњавања одговорних лица за неблаговремено поступање по захтевима инвеститора.

Савет је свесан да је поступак прибављања грађевинске дозволе, као и свих документа који том поступку обавезно предходе, изузетно сложен, те да је реч о проблему који је тешко решив прописом, као и да у огромној мери зависи од имплементације законских решења на локалном и другим нивоима. Сугерисао је обрађивачу прописа да преиспита могућност увођења неког типа **ЈЕДНОШАЛТЕРСКОГ СИСТЕМА**, који би решио ове проблеме. Скренуо је пажњу да је на сличан начин решен проблем компликованог поступка регистрације привредних друштава у Хрватској (Пошто у Хрватској нису желили да суштински промене систем регистрације његовим измештањем из судова, проблем су решили „бајпасом“ према судовима. Тај „бајпас“ је HITRO.HR, сервис Владе Републике Хрватске за убрзану комуникацију грађана и пословних субјеката с државном управом. HITRO.HR пружа услуге преко шалтера у Финансијској агенцији (FINA) и преко web сајта који је доступан 24 сата дневно. FINA је агенција у државном власништву, која пружа финансијске услуге по тржишним принципима.) Сугерисали смо да треба преиспитати алтернативу - могућност решавања овог проблема на сличан начин. Вероватан ефекат таквог решења је да би пословање надлежних служби са таквим „шалтером“ било знатно лакше него директно са странкама, па би се тај апарат у близкој будућности могао редуковати, а накнаде смањити, што би коначну висину накнада коју плаћа инвеститор могло учинити мањом од

постојеће (поготово имајући у виду астрономске суме које се помињу када је реч о корупцији у ланцу издавања дозвола – аката неопходних за отпочињање градње).

Обрађивач прописа је остао при горе поменутом решењу, а није се изјаснио о алтернативним решењима, нити о сугестији Савета да размотри алтернативно решење – имплементацију „једношалтерског система“.

3. ПРОБЛЕМ „МРТВИХ ГРАЂЕВИНСКИХ ЛОКАЦИЈА“ - сугестије Савета нису уважене, нити коментарисане

Савет је већ сугерисао обрађивачу прописа да у тексту Нацрта закона нису уочена решења за овај проблем, а да „мртве грађевинске локације“ некада и читаве квартове, често и у центру града, чине неупотребљивим и нарушавају изглед и функционалност окружења. Ово је изузетно значајан проблем јер такве парцеле на дају порески приход и коче инвестиције.

Поред тога, Савет је сугерисао да је у тексту Нацрта закона уочио решења која могу додатно компликовати овај проблем и то:

- **Члан 113. став 2. Нацрта закона** (члан 113. уређује престанак права коришћења земљишта ако то право није уписано у јавне књиге), јер искључује примену одредбе "на лица која у року од шест месеци од ступања на снагу овог закона накнадно упишу право коришћења у јавну књигу о евидентији непокретности..." Скренули смо пажњу да ово решење треба преиспитати јер на престанак права коришћења земљишта због непривођења намени, не би смела бити од утицаја чињеница да ли је такво право коришћења укњижено (напомињемо да је оно често стечено бестеретно). Додатно, напомињемо да не могу кориници уписивати своја права у јавне књиге, већ то чини орган који води јавну књигу, па од њега зависи и у ком року ће то право бити уписано. Сугерисали смо и преиспитивање става 3. наведеног члана, који предвиђа да поступак за утврђивање престанка права коришћења може покренути искључиво јавно правобранилаштво. (сугерисали смо да се преиспита могућност да се активна легитимација пропише и за друга заинтересована лица).

- **Члан 144. Нацрта закона**, јер предвиђа престанак важења грађевинске дозволе само у случају ако инвеститор не отпочне са извођењем радова у року, од 2 године од дана правоснажности решења којим је издата. Савет је сугерисао да је неопходно решити и ситуацију када инвеститор у року од две године отпочне са извођењем грађевинских радова, али радове не завршава, у пракси и по пар деценија. Сугерисали смо прописивање рока, у коме инвеститор мора окончати радове (у супротном, неопходно је регулисати питања рушења неизграђеног објекта, имовинског статуса већ изграђеног дела објекта на локацији и евентуалног „принудног“ увођења суинвеститора на локацију поред несолидног инвеститора из грађевинске дозволе).

Савет је подсетио обрађивача прописа да се током израде важећег Закона одустало од решења, које је дugo опстајало у Нацрту закона, по коме су власници грађевинских парцела, који локацију у одређеном периоду не изграде у складу са урбанистичким планом, а одбију инвеститора кога им пронађе локална самоуправа - општина, дужни да плаћају порез на имовину као да на тој локацији поседују

објекте који су у складу са урбанистичким планом (П+2+П или П+4+П...) Сугерисали смо да поново треба преиспитати ово решење, којим се у упоредном праву решава проблем „мртвих локација“. Обраћивач прописа је дао усмени коментар да ће ово питање бити решено приватизацијом градског грађевинског земљишта и изменама закона који регулише порез на имовину. Међутим, сматрамо да треба анализирати и овај начин решавања проблема „мртвих локација“. Евидентно је да вредност земљишта, макар и тржишна, никад не може бити идентична збирној вредности земљишта и објекта, тако да се приватизацијом грађевинског земљишта и изменама пореског закона ово питање само парцијално решава.

Такође, у смислу решавања овог проблема Савет подржава решење из члан 94. Нацрта закона, који предвиђа могућност опремања грађевинског земљишта средствима инвеститора. Ово имајући у виду чињеницу да изградња поједињих локација може бити блокирана услед немогућности јединице локалне самоуправе да то саме учине. Међутим, треба узети у обзир лоша искуства земаља у окружењу (у Бугарској је то велики проблем), где се дешавало да инвеститори изграде објекте и продају их, а да нису или опремили земљиште. У том смислу би требало размотрити опцију прописивања да је опремање грађевинског земљишта услов за издавање грађевинске дозволе.

4. ПРОБЛЕМ НЕСОЛИДНИХ ИНВЕСТИТОРА И ИЗВОЂАЧА РАДОВА - сугестије Савета нису уважене, нити коментарисане

Иако смо у Информацији обраћивачу прописа већ сугерисали да у тексту Нацрта закона, **нисмо уочили решења за овај проблем – тј. механизме „борбе“ против несолидних инвеститора**, нисмо уочили да је накнадно унето неко такво решење, нити је у Анализи ефеката закона образложено зашто је ова сугестија неоснована.

Ранији нацрти Закона су предвиђали обавезу инвеститора да за објекат чија је бруто површина већа од 400 м² достави и доказ „о обезбеђеним средствима за изградњу“. Слажемо се да је ова идеја била лоше конципирана (није било јасно прописано на који начин би се утврђивало шта су то „довољна средства“ и шта је доказ о „обезбеђивању средства“, обавезно депоновање или шта друго, те да ли се та средства и у којој мери током градње могу повући) и да овакав концепт поскупљује изградњу и представља терет инвеститору.

Међутим, требало је преиспитати друге могућности. Сугерисали смо могућност нпр. забране продаже станове до постизања одређеног степена изграђености, која би се констатовала на терену. Сматрали смо да би овакво решење могло имати више позитивних ефеката, јер би елиминисало врло проблематичне и за државу компромитујуће појаве на терену:

- да несолидни инвеститори продажу станове који не постоје, често тако што исти непостојећи стан продажу и више пута;
- да се за грађевинске објекте грађене за тржиште не издају употребне дозволе, јер нису изграђени у предвиђеним габаритима или имају одступања у површини, које савесни купци нису могли уочити;

- да огроман проценат инвестиционих подухвата у грађевинарству изађе из „сиве зоне“ у јасно уређене легалне токове, јер би се инвеститори са недовољним средствима морали обратити за кредитирање банкама.

Такође, Савет подржава решење из **члан 146. Нацрта закона**, које предвиђа могућност измене решења о грађевинској дозволи, услед одступања током изградње, али сугерише увођење техничке контроле у поступак измене тог решења, обзиром да је дискутабилно да ли орган који цени усаглашеност пројектне документације са локацијском дозволом може сагледати одступања у техничко-технолошким и конструктивним решењима.

Наравно, могућа су и друга решења, а обрађивач прописа се није изјаснио да ли их је разматрао и зашто је од њих одустао.

5. ПРОБЛЕМ НЕЛЕГАЛНИХ ОБЈЕКАТА (објекти без грађевинске и/или употребне дозволе) - сугестије Савета су уважене, али је неопходно интревенисати на текст Нацрта закона

Савет је у поменутој Информацији скренуо пажњу обрађивачу прописа на проблем легализације објекта и да је **тренутно стање и решење** из тадашњег **Нацрта закона неприхватљиво**, јер ће овај проблем остати трајно нерешен, имајући у виду да проблем није суштински решен ни након пет година примене Закона. Скренута је пажња да **ни важећи Закон, ни тадашњи текст Нацрта закона:**

- не усвајају решења која су предуслов легализације објекта грађених без грађевинске дозволе;
- не предвиђају могућност легализације објекта који су грађени са грађевинском дозволом, али који због одређених одступања у изведеном стању нису могли добити употребну дозволу.

Скренута је пажња да је у првом случају, за подносиоце захтева за легализацију уређење имовинско-правних односа „немогућа мисија“, те да се намеће питање да ли је намера обрађивача прописа да се крене са масовним одбијањем или одбацивањем захтева за легализацију, а то је готово немогуће спровести доследно и успешно. **Сугерисали смо преиспитивање могућности олакшавања услова за легализацију** (нпр. прописивањем третмана по правилима о грађењу на туђем земљишту), јер подносиоци захтева за легализацију масовно имају проблем немогућности прибављања сагласност корисника на земљишту (који су или физички недоступни, или немају оглашене - идентификоване наследнике, или одбијају да издају сагласност без оправданог разлога и сл.)

Такође је сугерисано да држава има економски интерес и моралну обавезу да **легализује објекта који су грађени са грађевинском дозволом, али због одређених одступања нису могли добити употребну дозволу**. Скренута је пажња да су власници станова исте купили на тржишту (често и од друштвених предузећа пре више деценија), а да за исте не могу да добију употребну дозволу из разлога на које нису могли да утичу, а које је скривио инвеститор, нпр:

- јер је зграда грађена са одступањима од грађевинске дозволе (у габариту);

- јер је зграда изграђена у већој површини од површине предвиђене урбанистичким условима;

- јер нису плаћене таксе...

Факат је да је држава одговорнија за такво стање од власника станова, јер није решила бројне проблеме на тржишту непретнине (нпр. није спречила рад несолидних инвеститора и извођача, инспектори нису стопирали градњу објекта у почетној фази, толерисана је градња објекта без икакве дозволе и на крају је прописана њихова легализација и сл.). Скренули смо пажњу и на то да у огромном броју случајева власници станова већ годинама плаћају порез на имовину за те станове, па су основана њихова очекивања да држава којој плаћају тај порез овај проблем реши. Напомињемо да се одређена имовина не може сматрати са стварно правног аспекта непостојећом, а са пореског постојећом. (У упоредној правној пракси која је ригидна по питању правног статуса непретнине, тј. примене правила да објекат у правном смислу постоји само ако је укњижен, односно ако је за њега издата употребна дозвола, познато да власници често не завршавају објекте управо да не би почели да плаћају порез на имовину).

Сугерисали смо да је предуслов за отпочињање искрене борбе против нелегалне градње и „грађевинске мафије“ решавање свих овде наведених проблема, укључујући и проблема легализације.

Обрађивач прописа узео у разматрање ове сугестије Савета и интервенисао је текст Нацрта закона и то у чл.189. до 205. Нацрта закона.

Савет је разматрао те одредбе и уочио неке пропусте, па сугерише обрађивачу прописа да измени:

- члан. 189. став 2. Нацрта закона, тако што ће речи: „после 13. маја 2003. године“ заменити речима: „до ступања на снагу овог закона“.

Ово из разлога јер није логично да се легализују објекти са одступањем од главног пројекта изграђени од наведеног датума па у недоглед, него објекти **изграђени** (од стране „толерисаних“ несолидних грађевинских фирм у прошлости, било да су биле друштвене или приватне) до ступања на снагу овог закона који ће увести механизме контроле изградње, која ће онемогућити злоупотребе од стране несолидних инвеститора.

- члан. 189. став 3. Нацрта закона, тако што ће речи: „породичне стамбене објекте до 100m², објекте изграђене из средства буџета Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, односно средстава правних лица чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе и делове објекта изграђене после 13.маја 2003.године одступањем од издатог одобрења за изградњу,“ заменити речима: „објекте из претходног става овог члана“.

Ово из разлога јер није јасно зашто се прави разлика у односу на објекте побројане у ставу 3. овог члана, као ни по ком пропису ће се онда одредити критеријуми за утврђивање висине накнада за објекте који не спадају ни у једну од побројаних категорија, а чија је легализација дозвољена.

- члан. 191. став 1. тачка 4. Нацрта закона, тако што ће речи: „186. став 4.“ заменити речима: „189. став 2.“.

Ово из разлога јер је очигледно погрешно позивање на члан 186.

- члан. 200. Нацрта закона условљава легализацију објекта његовом усклађеношћу са важећим планским документом.

Ову одредбу треба преиспитати обзиром да плански документи предвиђају могућу спратност, а објекти, нарочито они грађени 60тих и 70тих година често превазилазе ту спратност, нарочито ако су накнадно дограђивани или су им кровови адаптирани у стамбени простор.

У осталом делу Савет није уочио одредбе које би могле имати негативне ефекте током имплементације.

6. ПРОБЛЕМ НЕРЕШЕНИХ ВЛАСНИЧКИХ ОДНОСА НА ГРАДСКОМ ГРАЂЕВИНСКОМ ЗЕМЉИШТУ – детљаљно су прописана решења, али је неопходно интревенисати на текст Нацрта закона

Решавању овог проблема је обрађивач пропусти поклонио велику пажњу. У одељцима: Конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту без накнаде (чл. 99-105. Нацрта закона) и Конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду (чл. 106-112. Нацрта закона) обрађивач прописа је регулисао питање приватизације грађевинског земљишта.

Савет подржава решење у коме се неће компликовати власничка структура и у коме ће власник-сувласници објекта истовремено бити и власник-сувласници земљишта на коме је објекат изграђен. Свако друго решење је компликовано за имплементацију и може имати искључиво далекосежне негативне ефекте (огроман број незадовољних грађана и трајно искомпликовану власничку структуру). Супротан аргумент да таква решења познаје упоредно право није прихватљив, јер су таква решења или последица власничког континуитета из феудале епохе (пример UK) или последица уговорног односа између власника земљишта и објекта (пример USA). Савет подсећа да је већ давао негативно Мишљење од 08.05.2007. године на Нацрт закона о денационализацији и грађевинском земљишту, који му је доставило на мишљење Министарство финансија под бројем: 011-00-131/2007-01 од 07.05.2005. године. Негативно мишљење је дато између осталог и због тога што је предлагано решење повраћаја изграђеног грађевинског земљишта ранијим власницима (без обзира на ранију намену, вредност, постојање терета и сл.), а чланом 32. Нацрта тог закона и увођење тржишне закупнине, коју би плаћали власници објекта у року од десет година од ступања на снагу закона, иако им је закупни статус принудно наметнут (фактички за њих би право закупа било деградација права коришћења, а формално та два права су потпуно различита стварна права).

Иако је јасно да би имплементација другог могућег решења, које би предвиђало да се у свим случајевима конверзије права коришћења у право својине спроводи уз напалту, била изузетно тешка и вероватно створила веће трошкове од користи, сматрамо да је требало образложити разлоге за одустанак од исте, јер је такво решење сигурно било разматрано.

Савет скреће пажњу на то да је бесmisлено решење које прописује обавезу власника објекта – корисника земљишта да подноси захтев за

конверзију права и да уз тај захтев још доставља и извод из јавних књига. Ово с тога што захтев и извод практично треба да поднесе истом органу (катастру или суду) који га и издаје. Сматрамо да треба изменити чл.99. ст.3, 103. Ст.4. и 104. Ст.4. Нацрта закона и прописати да право коришћења, у тим случајевима, прелази у право власништва ПО СИЛИ ЗАКОНА и да их надлежни органи спроводе у јавне књиге по службеној дужности. (Наравно, може се предвидети рок у коме овај упис може оспоравати заинтересовано лице, које је прави корисник). Скрећемо пажњу да постоје решење, које подразумева подношење захтева, ствара огромне НЕПОТРЕБНЕ ТРОШКОВЕ И ГУБИТАК ВРЕМЕНА грађанима и привреди, а и самим државним органима који уписе спроводе.

Савет даје примедбу и на решење у члану 112. Нацрта закона, које прописује да се новчана средства, остварена по основу конверзије права коришћења у право својине, уплаћују у односу од по $\frac{1}{2}$ у посебни фонд за реституцију и буџет јединице локалне самоуправе. Сугеришемо да се размотри опција да сва средства иду у посебни фонд за реституцију, јер постоји опасност да ће се ова средства у противном надомештати из републичког буџета, пошто је готово сигурно да неће бити довољна за намену реституције (ово чак и ако се у целости уплате у овај фонд).

Такође, указујемо и на селедећа решења која могу имати негативне ефекте:

- члан 101. Нацрта закона, за разлику од осталих чланова, не прописује рок за подношење захтева;

- није прописано шта се дешава ако је као корисник парцеле уписано друштвено предузеће, бивши инвеститор објекта, а не власници станова, јер објекат није уписан пошто за њега није добијена употребна дозвола (протећи рокови за подношење захтева за конверзију пре окончања поступка легализације);

- члан 106. став 1. Нацрта закона прописује да се конверзија за коју се плаћа накнада (грађ. земљиште стечено у поступку приватизације): „може остварити уз накнаду тржишне вредности...која се умањује за стварне трошкове прибављања непокретности...“. Сматрамо да је ова одредба непрецизна и с тога нејасна, пошто није јасно како ће се утврдити који су то стварни трошкови прибављања непокретности (да ли је то процена у приватизационој документацији или цена остварена у поступку продаје субјекта приватизације или нешто треће). Скрећемо пажњу да калкулације купца у пракси често нису одговарале проценама из приватизационе документације, а врло често су се појављивале и непописане обавезе, које су реално умањивале вредност субјекта приватизације и подизале реалну цену коју су купци на крају сносили. Намеће се питање: **Како ће се та разлика у цени утврђивати у пракси?** Такође се намеће питање: **Како се одређује тржишна вредност парцеле?** Намеће се и питање осилација цена на тржишту некретнина, које су у међувремену биле битне. Такође се намеће можда и најбитније питање: **Шта ће се десити са некретнинама – земљиштем које је у међувремену прометовано по врло високим ценама, уз објекат који на њему постоји и да ли последњи купац треба да плаћа разлику у цени, која са њим нема никакве везе?**

- члан 106. став 2. Нацрта закона прописује да се конверзија за коју се плаћа накнада: „може остварити у року од осам месеци од ступања Закона на

снагу“, а члан 107. Став 2. Нацрта закона садржи идентичну формулатију али је прописан рок од 12 месеци. Вероватно је реч о грешци, па треба да се нагласи да је реч о року за подношење захтева, а не о року за остварење права, обзиром да корисник не може утицати на рок у коме ће се одлучити по његовом захтеву, а у ком моменту он то право остварује;

- члан 108. став 1. Нацрта закона прописује начин и цену стицања власништва (конверзије) за лица која су по ранијим законима стекла право закупа на осталом незграђеном земљишту у државној својини. Предвиђено је да се власништво стиче једнократном исплатом уговорене закупнине, увећане за 1% утврђене тржишне вредности земљишта. Савет износи примедбу да није предочена анализа ефекта ове одредбе. Није јасно како се дошло до додатних 1% тржишне вредности, ни да ли је неопходно на трећа лица прености право власништва, ако су она уговором, тј. својом аутономном вољом ушла у закупни однос. Такође, намеће се питање да ли ова одредба у пракси значи да ће неко једнократно платити закупнину предвиђену за 20, неко за 25, а неко за 99 година? Ако је ово случај, онда се закупци неравноправно третирају, а држава тј. буџет или фонд за реституцију сноси директну штету.

И поред горе наведених примедби, Савет истиче да је Нацрт закона на изузетном нормативно-техничком нивоу и да има низ изузетних и иновативних решења, али да се ради о врло комплексној и осетљивој материји, па је одређена решења неопходно преиспитати или дорадити.

Савет се ограђује да због комплексности материје није био у ситуацији да детаљније преиспита сва предложена решења, у смислу сугерисања могућих негативних ефеката. У овом мишљењу се Савет фокусирао углавном на проблеме који нису решени важећим Законом.

Имајући у виду наведено Савет даје мишљење да Нацрт закона о уређењу простора и изградњи САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА, у складу са чланом 39. Пословника Владе. Ово мишљење је dakле позитивно, уз услов да обрађивач прописа размотри изнете примедбе и да по могућности интервенише на текст Нацрта закона, све у складу са сугестијама изложеним у овом мишљењу.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић