СЕКРЕТАРИЈАТ САВЕТА ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

03.06.2009. године

Предмет: **Информација - Мишљење о Нацрту закона о планирању и изградњи – најновијој верзији која је Секретаријату Савета за регулаторну реформу (у даљем тексту: Секретаријат) достављена крајем маја 2009. године**

На иницијативу Председника Савета за регулаторну реформу у даљем тексту указујемо на неке пропусте које смо уочили у последњој верзији Нацрта закона о планирању и изградњи.

Са становишта анализе ефеката прописа, да би се израдио квалитетан пропис, прво је **неопходно идентификовати проблеме који треба да се реше доношењем тог прописа**.

Нацрт Закона који нам је достављен не прати ни образложење ни анализа ефеката предложених решења, која се Савету за регулаторну реформу обавезно доставља на мишљење у складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/ 2005).

Обзиром да је важећи Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр.47/03 и 34/06) **усвојен пре пет година, неопходно је сагледати који проблеми су решавани том приликом и којој мери се у томе успело.** У том смислу, анализа ефеката би обавезно требало да садржи податке о томе који проблеми су решени важећим Законом, а који и даље постоје (јер постојећа решења нису дала резултате) и на који се начин новим законом решавају стари проблеми, а ако се одустало од њиховог решења, који су разлози за то.

<u>ПРОБЛЕМИ КОЈИ СУ РЕШАВАНИ ВАЖЕЋИМ ЗАКОНОМ</u>

Важећи Закон је усвојен да би се, између осталих, нарочито решили и следећи **ПРОБЛЕМИ**:

1. **<u>непокривеност територије урбанистичким плановима</u>**, закон покушава 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. **<u>споро издавање грађевинских дозвола и корупцију у грађевинарству</u>**, закон покушава 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. **<u>постојања „мртвих грађевинских локација“</u>** (неизграђеност у складу са урбанистичким плановима), закон покушава да реши прописивањем **престанка права коришћења на грађевинском земљишту додељеном ради изградње, услед непривођења намени** (члан 86. Закона);
4. **<u>постојања несолидних инвеститора и несолидних извођача радова у грађевинарству</u>**, закон покушава 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. **<u>постојање огромног броја објеката без употребне дозволе</u> (и читавих нелегалних насеља),** закон покушава 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. **<u>нерешених власничких односа на градском грађевинском земљишту</u>** (одсуство приватне својине на градском грађевинском земљишту, нерешавање питања реституције – денационализације) закон покушава да реши давањем могућности старим власницима да продају право коришћења на грађевинском земљишту (члан 84. Закона);

Током израде Закона се **одустало од решења за тзв „мртве грађевинске локације“,** а које је дуго 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 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...)...

<u>ДА ЛИ СУ ГОРЕ НАВЕДЕНИ ПРОБЛЕМИ РЕШЕНИ ТОКОМ ПЕТ ГОДИНА ПРИМЕНЕ ЗАКОНА?</u>

Очигледно је да нису решени проблеми:

1. **<u>спорог урбанистичког планирања</u>** (није превазиђена);
2. **<u>спорог издавања грађевинских дозвола</u>** (и даље је изузетно споро) **<u>и корупције у грађевинарству</u>** (која није елиминисана), 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. **постојања „мртвих грађевинских локација“,** јер се одустало од поменутог механизма за решење овог проблема, а други механизми нису успостављени;
4. **постојања несолидних инвеститора и несолидних извођача радова у грађевинарству**, јер постојећи механизми или нефункционишу или нису довољни
5. **постојање огромног броја објеката без употребне дозволе,** јер је након пет година примене закона легализован мали проценат нелегалних објеката, пошто закон:
   - није усвојио решења која су предуслов легализације објеката грађених без грађевинске дозволе,
   - није омогућио легализацију објеката који су грађени са грађевинском дозволом, али због одређених одступања нису могли добити употребну дозволу.

ДА ЛИ ЋЕ СЕ НАВЕДЕНИ ПРОБЛЕМИ РЕШИТИ УСВАЈАЊЕМ НОВОГ ЗАКОНА?

I. ПРОБЛЕМИ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

Нацрт закона предвиђа формирање **Централног регистра планских докумената** за територију Републике Србије и вођење истог поверава РГЗ-у (чл. 43-45. Нацрта закона)

Ово решење је одлично, јер штеди време и новац. Покривањем територије Србије планским документима и постојањем централне електронске базе о томе, **системски би се смањио простор потенцијалне корупције везане за поступке усвајања урбанистичких пројеката.** Искључила би се потреба за прибављањем „Увида у урбанистички план“, који се релативно дуго чека и за који се плаћа такса, а који садржи просто обавештење о садржини планског документа.

Како ово решење не би остало „мртво слово на папиру“ потребно је обезбедити механизме за његову имплементацију, па сматрамо да је **неопходно прописати:**

- **прецизан рок у коме Централни регистар планских докумената треба да постане оперативан**, имајући у виду спорост РГЗ-а у имплементацији Катастра;
- да тај **регистар треба да буде електронски доступан грађанима**;
- тј. јасно дефинисати, **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 имплементацију.

II. <u>СПОРОСТ ИЗДАВАЊА ГРАЂЕВИНСКИХ ДОЗВОЛА</u>

Нацртом Закона се "враћамо" класичном концепту ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ, који је важећим Законом замењен концептом ОДОБРЕЊА ЗА ИЗГРАДЊУ (на основу кога се 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 реализовање грађевинских инвестиција.

Члан 131. 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. **Скрећемо 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). Иако на први поглед делује да ће поступак добијања грађевинске дозволе усложити и поскупети, не мислимо да ће се то десити, али је сигурно да **ово решење неће имати битног утицаја на олакшање пословања грађевинских инвеститора.**

Сматрамо да описана „лутања“ 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.

Скрећемо пажњу да Нацрт закона не предвиђа механизми 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, као ни **прекршајног кажњавања одговорних лица** за неблаговремено поступање по захтевима инвеститора (ово је значајан део проблема са којима се сусрећу инвеститори)

Потпуно је јасно да је поступак прибављања грађевинске дозволе, као и свих документа који том поступку обавезно предходе, изузетно сложан и тешко решив прописом, као и да у огромној мери зависи од имплементације законских решења на локалном и другим нивоима. У том смислу је требало преиспитати могућност увођења неког типа **ЈЕДНОШАЛТЕРСКОГ СИСТЕМА** који би решио ове проблеме. У том смислу сугеришемо да се размотри могућност решења овог проблема на начин на који је решен проблем регистрације привредних друштава у Хрватској. Наиме, пошто у Хрватској

нису желили да суштински промене систем регистрације његовим измештањем из судова, проблем су решили „бајпасом“ према судовима. А тај „бајпас“ је HITRO.HR, сервис Владе Републике Хрватске за убрзану комуникацију грађана и пословних субјеката с државном управом (сврха је подизање квалитета рада државне управе, повећањем брзине, ефикасности, флексибилности и транспарентности). HITRO.HR пружа услуге преко шалтера у Финанцијској агенцији (FINA) и преко web сајта који је доступан 24 сата дневно. ФИНА је агенција у државном власништву, која пружа финасијске услуге по тржишним принципима. Сматрамо да треба преиспитати могућност да се овај проблем реши на сличан начин, пружањем услуга за прецизно дефинисану цену. Имајући у виду да би пословање надлежних служби са таквим „шалтером“ било знатно лакше него са странкама, тај апарат би се могао редуковати, а накнаде смањити, што би коначну висину накнада коју плаћа инвеститор учинило мањом од постојеће (поготово имајући у виду астрономске суме које се помињу када је реч о корупцији). Наравно услуге „шалтера“ би могао да користи само онај ко то жели.

III. „МРТВЕ ГРАЂЕВИНСКЕ ЛОКАЦИЈЕ“

У Нацрту закона нисмо уочили решење за овај проблем, а „мртве грађевинске локације“ некада и читаве квартове, често и у центру града, чине неупотребљивим и нарушавају изглед и функционалност окружења. Уз то на дају порески приход и коче инвестиције.

Сматрамо да **поново треба преиспитати горе поменуто решење од кога се одустало током израде важећег Закона** (плаћање пореза на имовину као да се на тој локацији налазе објекти који су у складу са урбанистичким планом)

Поред тога, уочена су и решења која додатно компликују овај проблем:

- Нејасна је и сврха **става 2. члана 99. Нацрта закона** (члан 99 уређује **престанак права коришћења земљишта**), јер **искључује примену одредбе "на лица** која су право коришћења....уписала у јавну књигу о евиденцији непокретности..."

  Сматрамо да овако решење треба преиспитати. Ако је сврха члана 99. регулисање престанка права коришћења земљишта због непривођења намени, не би смела бити од утицаја чињеница да је такво право коришћења, које је често стечено бестеретно, евентуално укњижено. Такође, став 3. наведеног члана уређује да поступак за утврђивање престанка права коришћења покреће јавно правобранилаштво, али сматрамо да би такву могућност требало пружити и другим заинтересованим лицима, јер држава може одлучити да не поступа, а то може блокирати цео процес.

- **Члан 136. Нацрта закона** предвиђа **рок важења грађевинске дозволе** од 2 године од дана правоснажности решења којим је издата, при чему је

предвиђено да престаје да важи ако инвеститор у том року не отпочне са извођењем грађевинских радова.

Нацрт закона не даје одговор на ситуацију **шта се догађа ако инвеститор** у описаном року од две године **отпочне са извођењем грађевинских радова али их не завршава, у пракси и по пар деценија. Сматрамо да треба одредити објективни рок у коме инвеститор мора окончати радове.** Овакво решење намеће потребу регулисања 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. Потребно је прецизно регулисати и поступак утврђивања престанка важења грађевинске дозволе због не окончавања инвестиције, што у Нацрту закона недостаје.

IV. НЕСОЛИДНИ ИНВЕСТИТОРИ И ИЗВОЂАЧИ РАДОВА

У последњем достављеном Нацрту закона нисмо учили решења за овај проблем – тј. механизме „борбе“ против несолидних инвеститора.

Ранији нацрти 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, ако се од наведеног концепта одустало, није јасно како ће се овај проблем решити, па би **требало преиспитати друге могућности**.

Могуће је нпр. забранити продају станова до постизања одређеног степена изграђености која би се констатовала на терену.

Овакво решење би дало више позитивних ефеката јер би елиминисало врло проблематичне и за државу компромитујуће појаве на терену:

- **да несолидни инвеститори продају станове који не постоје,** често тако што исти непостојећи стан продају 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.

V. НЕЛЕГАЛНИ ОБЈЕКТИ (објекти без употребне дозволе)

Нацрт закона не решева питање легализације објеката без употребне дозволе, јер предвиђа да ће се легализација решавати у складу са ранијим законом. Нацрт закона понавља рокове, који су одређени важећим Законом, а тичу се обавезе подносиоца захтева за легализацију да поступају по налозима општинске управе, што уколико не ураде има за последицу одбачај захтева за легализацију**.**

Скрећемо пажњу да је овакво решење неприхватљиво, јер ће овај проблем остати нерешен. Ово имајући у виду да проблем није у суштински решен ни након пет година примене закона.

Проблем није решен јер **НИ ВАЖЕЋИ ЗАКОН, НИ НАЦРТ ЗАКОНА:**

1) **не усвајају решења која су предуслов легализације објеката грађених без грађевинске дозволе;**
2) **не предвиђају могућност легализације објеката који су грађени са грађевинском дозволом, али због одређених одступања нису могли добити употребну дозволу.**

У првом случају, за подносиоце захтева за легализацију је уређење имовинско-правних односа „немогућа мисија“, па се **намеће питање да ли је намера обрађивача прописа да се крене са масовним одбијањем или одбацивањем захтева за легализацију**, што је мало вероватно да се може спроводити успешно (могућа ја и појава додатне корупције, јер ће општинска управа моћи по свом нахођењу да бира у ком предмету ће поступати и доносити решења о рушењу). **Сматрамо да би требало преиспитати могућност олакшавања услова за легализацију,** можда путем прописивањем **третмана по правилима о грађењу на туђем земљишту**, јер у овом тренутку 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.)

У другом случају, власници станова су исте купили на тржишту (често и од друштвених предузећа пре више деценија), **а 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...

У целој ситуацији је **држава** одговорнија од власника станова за овај проблем, јер **није решила бројне проблеме на тржишту некретнина, а између осталих и оне овде наведене** (није спречила рад несолидних инвеститора и извођача; инспектори нису стопирали градњу објекта у почетној фази; толерисала је градњу објеката без икакве дозволе, а одлучила да их легализује

и сл.). Напомињемо да у огромном броју случајева **власници станова већ годинама плаћају порез на имовину за те станове, па су основана њихова очекивања од државе да се овај проблем реши**.

Ако је циљ доношења новог Закона, заокрет у овој области и решавање свих овде наведених проблема, сматрамо да је неопходно да се и проблем легализације реши на начин који је могуће имплементирати, јер је то предуслов да се једном подвуче црта и отпочне искрена борба против нелегалне градње и „грађевинске мафије“ .

НЕКИ ПРОБЛЕМИ У ГРАЂЕВИНАРСТВУ КОЈИ СУ РЕШАВАНИ ДРУГИМ ПРОПИСИМА

Овим законом нису могли да се реши неки проблеми изузетно битни за инвестирање у грађевинарству, а између осталог:

- проблеми са **уписом власништва** у ЈАВНЕ КЊИГЕ НЕПОКРЕТНОСТИ (непокривеност целе територије Србије, постојање различитих система вођења књига, спорост у уписима по захтевима, неажурност...)

  Овај проблем се решава успоставом Катастра непокретности на целој територији Србије, али се тај поступак одвија изузетно споро, без извесности када ће се окончати, а уписи у Катастар трају дуже него што су трајали уписи у Земљишне књиге.
- проблеми са **регистрацијом хипотека на објекте у изградњи** ради добијања стамбених кредита

  Овај проблем је делимично решен усвајањем Закона о хипотеци. Међутим, усвојено је решење да Централну евиденцију хипотека води Републички геодетски завод - катастар непокретности, ма да је Савет за регулаторну реформу предлагао да евиденцију хипотека води Агенција за привредне регистре, до успоставе јединственог катастра непокретности, што је решење које би моментално дало одличне резултате (овако су сада подаци о хипотекама недоступни јавности путем интернета, а није јасно где провера о уписима и може да се изврши). С друге стране, земљишно књижни судови не уписују хипотеке на зградама које су добиле употребну дозволу, а из одређених разлога нису уписане у јавне књиге, па проблем није решен у великом броју случајева.

ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду наведено, поред тога што су уочена бројна интересантна решења, сматрамо да је неопходно дорадити текст Нацрта закона у складу са горе изнетим сугестијама, јер у супротном неће бити решени проблеми које смо навели, а које сматрамо кључним када је у питању адекватно регулисање ове области и остварење основних циљева који треба да се постигну.

СЕКРЕТАРИЈАТ САВЕТА