



Република Србија
Републички секретаријат
за јавне политике
Број: 011-00-126/2018-02
4. октобар 2018. године
Влајковићева 10
Београд

**МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И
ИНФРАСТРУКТУРЕ**

БЕОГРАД
Немањина 22-26

Предмет: Мишљење на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката и анализу ефеката предложеног нацрта

У вези са вашим дописом број: 011-00-681/2018-07 од 1. октобра 2018. године, којим сте Републичком секретаријату за јавне политике доставили на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката (у даљем тексту: Нацрт закона) са анализом ефеката Нацрта, износимо следеће примедбе и сугестије:

Предлажемо допуну члана 2. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, тако да гласи: у члану 6. став 2. после речи: „односно одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта“ додаје се запета и речи: „односно посебни физички делови таквог објекта“.

Став 4. мења се и гласи:

„Предмет озакоњења је и објекат за који није поднет захтев за легализацију у складу са раније важећим законом којим је била уређена легализација објеката, а који је видљив на сателитском снимку територије Републике Србије из 2015. године, под условима прописаним овим законом и који је евидентиран на појединачном пописном листу и за који је надлежни грађевински инспектор донео решење о рушењу, у складу са одредбама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС”, број: 96/2015).“

После става 4. додају се нови ст. 5. и 6. који гласе:

„Провера видљивости, односно постојања објекта на сателитском снимку обавезна је за све објекте који су предмет озакоњења у складу са овим законом. проверу постојања објеката на сателитском снимку за објекте из ст. 3. и 4. овог члана спроводи орган надлежан за послове озакоњења објеката.

Евидентирање и попис објеката из става 4. овог члана у складу са одредбама закона, неће се спроводити од дана ступања на снагу овог закона.“

Досадашњи став 5. који постаје став 7. мења се и гласи:

„Сателитски снимак из става 4. овог члана мора бити доступан на увид грађанима у електронском облику код органа надлежног за издавање решења о озакоњењу, надлежној грађевинској инспекцији као и у надлежној служби за катастар непокретности према месту где се непокретност налази.“

Досадашњи став 6. брише се.

У досадашњем ставу 7. који постаје став 8. после речи: „за које поступак није правноснажно окончан“ додаје се запета и речи: „односно посебни физички делови таквог објекта за које поступак није правноснажно окончан“.

Досадашњи став 8. брише се.

После става 7. који постаје став 8. додаје се нови став 9. који гласи:

„Сви објекти изграђени после 27.11.2015. године нису предмет озакоњења у складу са одредбама овог закона и надлежни грађевински инспектор за те објекте доноси решење о рушењу, које је извршно даном доношења, у складу са законом о планирању и изградњи.“

Предложеном изменом става 2. и 7. у члану 6. Закона омогућује се озакоњење посебних делова стамбених зграда. Подсећамо да је за велики број објеката, који су предмет легализације, издата грађевинска дозвола од које је у току градње одступљено. У таквој ситуацији власници посебних делова таквих објеката су подносили појединачне захтеве за легализацију по раније важећим прописима, док инвеститори нису били заинтересовани да поступак легализације спроведу за целу зграду, а чест разлог је био избегавање плаћања обавезе накнаде за уређење грађевинског земљишта. Предложеним изменама Закона нису обухваћени ови случајеви, због чега ће великом броју грађана, који су по раније важећим прописима поднели захтеве за легализацију посебних делова објеката и који су спремни да поступак озакоњења објеката спроведу до краја и плате накнаду за озакоњење, бити онемогућено окончање поступка озакоњења по одредбама овог закона.

Такође сматрамо да би требало имати у виду ситуације у којима је, у међувремену, због промене прописа, у неким случајевима, дошло до уписа права својине на објекту на основу закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, а да нису правноснажно окончани и поступци легализације посебних физичких делова који се у том објекту налазе, а који су поднети у складу са раније важећим законима који су регулисали легализацију. Због тога је потребно да се, као предмет озакоњења, изричито пропишу и посебни физички делови објеката за које су захтеви за легализацију поднети до 29.01.2014. године.

Предлажемо измену члана 16. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, тако да гласи:

У члану 34. ставу 2. реч: „закључком“ мења се речју: „решењем“.

У ставу 3. реч: „закључка“ мења се речју: „решења“.

У ставу 4. реч: „закључка“ мења се речју: „решења“.

Став 5. мења се и гласи:

„По коначности, решење из става 2. овог члана доставља се надлежној грађевинској инспекцији, у року од три дана од доношења решења.“

У ставу 9. речи: „се не може утврдити инвеститор, али“ бришу се, а после речи: „посебних делова зграде“ додаје се запета и речи: „а решење о озакоњењу посебног физичког дела гласи на подносиоца, ако достави правни основ за стицање права својине на том посебном делу“.

После става 14. додаје се нови став 15. који гласи:

„Саставни део решења о озакоњењу објекта који је саграђен у заштитној зони неког објекта јавне намене је и изјава власника озакоњеног објекта да се одриче права на покретање судског спора по било ком основу у вези са утицајем тог јавног објекта на коришћење озакоњеног објекта.“

Предложеном изменом става 9. у члану 34. Закона омогућује се озакоњење на име савесног купца посебног физичког дела зграде, уместо на несавесног инвеститора, чиме се спречава ризик да се повериоци инвеститора наплате продајом посебног дела објекта у извршном поступку. Напомињемо да у том посебном делу објекта савесни купац по правилу станује већ годинама, јер ју је купио и исплатио инвеститору далеко пре него што је настало потраживање које би се наплатило у

извршном поступку. Пошто се по Закону о поступку уписа у катстар непокретности и водова имовина стиче уписом у катастар, а не закључењем уговора о продаји, ако би решење о озакоњењу гласило на инвеститора, он би се сматрао власником, па би посебни део некретности могао бити продат ради намирења његових дугова.

Такође, предлажемо да се одредба која је предложена као нови став 8. у члану 34. Закона унесе као нови став 15. овог члана, јер је у супротном неопходно извршити усклађивање позивања у преосталим ставовима тог члана, како се не би у потпуности блокирало озакоњење стамбених и пословно-стамбених зграда.

Такође напомињемо да допуна прекршајних одредби у члану 41. Закона, тачније нови став 1. тог члана који прописује привредни приступ у случају ако јавно предузеће, јавно комунално предузеће, привредно друштво или друго правно лице, које објекат који је у поступку озакоњења прикључи на инфраструктуру, никако не би смела да се примењује на објекте који су већ прикључени на инфраструктуру.

Предлажемо прецизирање члана 22. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, тако да гласи:

У члану 41. додаје се нови став 1. и гласи:

„Новчаном казном од 1.500.000 до 3.000.000 динара казниће се за привредни преступ јавно предузеће, јавно комунално предузеће, привредно друштво или друго правно лице, које објекат који је у поступку озакоњења прикључи на инфраструктуру, осим ако је тај објекат усељен пре ступања на снагу овог закона.“

Досадашњи ст. 1. и 2. постају ст. 2. и 3.

Предложеним прецизирањем новог става 1. у члану 41. Закона омогућује се прикључење на инфраструктуру објеката који су усеени пре ступање на снагу овог закона. Сматрамо да би било нецелисходно онемогућити прикључење давно усељене стамбене зграде или куће на накнадно изведену инфраструктуру. Нпр. ако се накнадно изведе канализациона или водоводна мрежа, нелогично је онемогућити прикључење на исту објекта само из разлога ако је у поступку озакоњења, уколико је евидентно да је раније усељен и прикључен на преосталу инфраструктуру, а нарочито ако власник плаћа порез на имовину за такав објекат.

Предлажемо измену самосталног члана 25. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката, тако да гласи:

Поступци озакоњења који нису окончани до дана ступња на снагу овог закона, окончаће се по одредбама овог закона.

Обавезују се јединице локалне самоуправе да, у складу са издатим решењима о озакоњењу објеката на својој територији, најкасније у року од две године од дана ступања на снагу овог закона, изврше усклађивање важећих планских докумената приликом прве измене тог планског документа, нарочито у погледу планирања и уређења неформалних насеља на својој територији.

По правноснажности решења о озакоњењу, по захтеву лица која су уписала право својине на објекту на основу закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, брише се забележка у листу непокретности да је својина стечена на основу закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе.

Лица која су уписала право својине на објекту на основу закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе а немају раније поднет захтев којим је објекат у поступку озакоњења, не могу поднети захтев за озакоњење.

Евиденција и попис незаконито изграђених објеката, као и рокови и сва поступања у вези са истим, престају да важе ступањем на снагу овог закона.

Уколико за објекте на којима је приликом извођења радова одступљено од издате грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта, у поступку озакоњења надлежни орган утврди да за предметни објекат није издата потврда о пријави радова и доказ о регулисању међусобних односа у вези плаћања накнаде, односно доприноса за уређивање грађевинског земљишта, поступак озакоњења за део објекта који представља одступање од издате грађевинске дозволе наставиће се тек по достављању доказа о испуњењу ова два претходна услова, осим ако тај део објекта представља посебан физички део за који је власник, који није обвезник доприноса за уређивање грађевинског земљишта, поднео посебан захтев за легализацију до 29.1.2018. године.

Предложеном допуном става 6. у самосталном члану 25. Закона омогућује се озакоњење на име савесног купца посебног физичког дела зграде, који је саграђен мимо грађевинске дозволе, из ког разлога у односу на тај део није ни могао бити обрачунат допринос за уређивање грађевинског земљишта. У супротном, неосновано се блокира озакоњење посебних делова стамбених зграда који су изграђени уз одступање од грађевинске дозволе, везујући их за поступак озакоњења преосталог дела објекта.

Сугеришемо да се размотри брисање целог става 6. у самосталном члану 25. Закона због тога што доводи у питање стечена права савесних купаца станова у стамбеним објектима на озакоњење станова у стамбеним зградама за које нису плаћени доприноси за уређење грађевинског земљишта, а која нису реализована само због тога што важећи закон није благовремено имплементиран у пракси.

Подсећамо да је циљ Закона о озакоњењу објеката да се бесправно подигнути објекти озаконе у свим случајевима изузев у случајевима прописаним чланом 5. Закона и да се уведу у легални систем наплате пореза на имовину, а не да се спречи озакоњење објеката и то баш у случајевима када озакоњење треба да се изврши у корист савесног купца стана у изградњи. Неприхватљиво је да Закон пружа већу правну заштиту несавесном инвеститору који је бесправно градио објекат, него купцима станова у изградњи, који су због одсуства адекватне контроле инвеститора и градилишта купили станове у објектима за које није издата употребна дозвола.

У даљем тексту упућујемо на недостатке анализе ефеката закона.

На питање које се тиче *одређивања проблема које закон треба да реши*, предлагач је навео податке који се односе на период од деведесетих година прошлог века па до данас, уз навођење општих проблема који постоје у овој области константно већ више деценија.

Републички секретаријат за јавне политике истиче да је у оквиру одговора на ово питање потребно дати конкретан приказ постојећег стања у овој области везано искључиво за примену постојећег Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“ бр. 96/15) имајући у виду да су предмет овог закона измене и допуне, а не доношење потпуно новог закона, те је стога предлагач требало да се фокусира на стање у овој области у претходне три године, како би се јасно увидели уочени проблеми у досадашњој примени Закона о озакоњењу објеката.

С тим у вези, наводимо да је потребно идентификовати одговарајуће узроке и последице проблема и навести зашто се проблем не решава постојећим прописима, односно њиховим ефикаснијим спровођењем, с обзиром да је предлагач у оквиру одговора на ово питање навео да су поједине одредбе материјалног дела важећег закона исцрпљене те их је неопходно ставити ван правне снаге.

На питање које се тиче *циљева који се доношењем закона постижу*, предлагач је навео циљеве који се овим законом желе постићи, али ниједан од наведених није квантификовао и временски дефинисао.

На питање *на кога ће и како највероватније утицати решења у закону*, предлагач је навео да ће законска решења утицати на власнике незаконито изграђених објеката, одговорне пројектанте, извођаче радова, предузетнике и привредна друштва геодетске струке и запослене у надлежним органима, али није образложио како ће предложена (нарочито она кључна решења) конкретно утицати на сваку од наведених категорија (нпр. власници објеката) и подкатегорија (нпр. пореска управа) субјеката регулације, те стога позивамо предлагача да у извештају о спроведеној анализи ефеката закона то и наведе.

Сматрамо да је као одговор на ово питање потребно анализом конкретних законских решења показати на који начин ће се новом регулативом у овој области значајније убрзати поступак уписа бесправно изграђених објекта у јавне регистре непокретности.

На питање *какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима*, предлагач је навео да је на основу предложених законских решења извршио обрачун трошкова озакоњења.

Указујемо предлагачу да је у трошковну анализу потребно укључити и законске новине које се односе на члан 25. став 6. Нацрта закона а који се односи на обавезу прибављања потврде о пријави радова и доказа о регулисању међусобних односа у вези плаћања накнаде, односно доприноса за уређивање грађевинског земљишта (уколико се ради о објектима којима је приликом извођења радова одступљено од издате грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу и потврђеног главног пројекта).

На питање *да ли су позитивне последице доношења Закона такве да оправдавају трошкове које ће он проузроковати*, предлагач је навео позитивне ефекте који ће настати применом закона али их није конкретно образложио позитивне ефекте. С тим у вези, указујемо предлагачу да покаже узрочно-последичну везу између предложених законских новина и позитивних ефеката који се очекују за одређене категорије субјеката регулације (власнике објеката, привредне субјекте из области грађевинарства, органе који одлучују у поступку озакоњења и пореску управу).

Такође у оквиру одговора на ово питање потребно је приказати и све потенцијалне уштеде трошкова које ће настати применом овом закона (нпр. смањени трошкови за власнике објеката, ефикасније одлучивање у поступцима озакоњења и друго).

На питање *да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону*, предлагач је навео да јавна расправа поводом овог закона није спроведена, али је навео да је размотрио све примедбе које се упутиле заинтересоване стране.

Мишљења смо да је поводом Нацрта закона било потребно спровести формалну јавну расправу у смислу члана 41. Пословника Владе бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014) имајући у виду значај овог закона и значајне проблеме који постоје, као и честу измену регулативе у овој области. Такође наводимо да је оквиру одговора на ово питање било непходно навести које примедбе и сугестије заинтересованих страна су усвојене у процесу неформалних консултација, а које нису и из којих разлога ако је таквих и било.

На питање *које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*, предлагач је навео да су

планиране едукације и континуиране посете надлежним органима у циљу ефикасног спровођења озакоњења на целој територији Републике Србије и примене нових законских решења.

Указујемо да је потребно детаљније образложити оквиран план активности које се односе не планиране едукације службеника који ће примењивати нова законска решења, имајући притом у виду да је на основу члана 6. Нацрта закона могуће поверити спровођење поступка озакоњења и градским општинама.

Такође указујемо предлагачу и да наведе активности које је потребно спровести како би на основу члана 17. Нацрта закона надлежни орган био у могућности да објављује у електронском облику евиденцију свих покренутих поступака и донетих решења у поступцима озакоњења објеката из своје надлежности.

Имајући у виду све наведено, сходно чл. 39а, 40. и 46. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), а у складу са чланом 33. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, број 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - др. закон и 62/17), Републички секретаријат за јавне политике је мишљења да Нацрт закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката **не садржи Анализу ефеката закона.**

в.д. заменика директора
Сања Мешановић

