



Република Србија  
Републички секретаријат за  
јавне политике  
Број: 011-00-0014/2019-02  
15. март 2019. године  
Влајковићева 10  
Београд

## МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И ИНФРАСТРУКТУРЕ

БЕОГРАД  
Немањина 22-26

**ПРЕДМЕТ:** Мишљење на Нацрта закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи

У вези са вашим дописом број: 011-00-00142/2019-07 од 6. марта 2019. године Републичком секретаријату за јавне политике доставили сте на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (у даљем тексту: Нацрт закона) са анализом ефеката Нацрта закона и Образложењем Нацрта закона, обавештавамо вас о следећем:

Члан 7. Нацрт закона којим се мења члан 135. Закона о планирању и изградњи у ставу 14. предвиђа брисање речи: „осим ако је забележба уписана након ступања на снагу Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС”, број 41/18)“.

Указујемо да би након горенаведених речи чије се брисање у овој одредби предлаже, требало додати и следеће речи: „а решењем одбија издавање грађевинске дозволе ако је у односу на ту непокретност изречена судска забрана располагања“.

Имајући у виду да је чланом 135. став 13. важећег Закона о планирању и изградњи прописано ограничење које се односи на то да се неће издати грађевинска дозвола ако је у односу на предметну непокретност извршена забележба спора, односно управног спора, наведену примедбу истичемо из разлога што би предложена законска формулатија „отворила врата” правној несигурности и подношењу неоснованих тужби како би се успорило прибављање грађевинске дозволе, те је стога предлог да се ова одредба преформулише и ограничи на ситуације на којима је изречена искључиво судска забрана располагања.

Поред тога, указујемо и на важећа законска решења која изазивају потешкоће субјектима регулације приликом њихове имплементације и позивамо предлагача да размотри исте и да их уврсти у текст Нацрта закона, те сходно томе сугеришемо и следеће:

У члану 138. важећег Закона о планирању и изградњи, после става 4. сматрамо да потребно додати став 5. који гласи: „забрањује се располагање објектима у изградњи и посебним деловима објеката у изградњи који нису предбележени у катастар“.

Ово наводимо из разлога што је превасходан циљ предбележбе објеката, односно посебних делова објеката у изградњи, заштита савесних стицаоца некретнина намењених

тржишту, а која се остварује предбележбом права и омогућује ретроактивно стицање, од момента закључења уговора о продаји објекта у изградњи. На тај начин би се онемогућила наплата накнадних поверилаца инвеститора који у пракси своје потраживање покушавају да наплате одмах по издавању употребне дозволе за објекат којим је инвеститор одавно располагао. Често је реч о непокретностима које су већ дуже време у државини савесних купца који право својине нису стекли искључиво због става судске праксе да се својина на објекту стиче уписом у катастар, а да до тог тренутка према инвеститору имају искључиво облигационо-правни захтев. Међутим, у пракси се стицање права не може предбележити ако претходно није предбележен сам објекат којим се расположе. Због тога постоје ситуације да јавни бележници не могу да доставе Служби катастра ради уписа предбележбе уговора о продаји објекта у изградњи, ако тај објекат претходно није предбележен у катастру, а то ће се дешавати ако надлежни орган није извршио доставу Служби катастра грађевинске дозволе и остале документације *ex officio*, ради предбележбе објекта, односно ако инвеститор није поднео захтев за такву предбележбу пре закључења уговора о продаји. С тим у вези, треба имати у виду и да јавни бележници не могу да гарантују за квалитет техничке документације, па се од њих не може очекивати да уз уговор о продаји достављају и документацију потребну за предбележбу самог објекта. Имајући у виду све наведено, а пре свега ради правне сигурности у промету објектима у изградњи, предлажемо да се пропише забрана продаје објекта у изградњи који претходно нису предбележени у катастар.

У члану 169. важећег Закона о планирању и изградњи сматрамо да је потребно да се дода нови став 4. који би гласио: „По доношењу решења о уклањању објекта, односно његовог дела, надлежни орган јединице локалне самоуправе је дужан да то решење без одлагања достави надлежној Служби катастра ради забележбе.”

Ову примедбу истичемо како би трећа (савесна) лица, јавни извршитељи и потенцијални купци имали благовремену информацију о планираном уклањању објекта, с обзиром да може доћи до ситуације да се непокретност прода купцу, а да купац нема сазнање да је за поменути објекат издато решење о рушењу, те смо стога мишљења да би се на овај начин обезбедила транспарентност података.

Овом приликом скрећемо пажњу предлагачу и да је материја која се односи на састављање извештаја о спроведеној Анализи ефекта прописа и питање усклађености Нацрта закона са документима јавних политика прописана Законом о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС” бр. 30/18) и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефекта јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, бр. 8/19), (у даљем тексту: Уредба).

Имајући у виду садржну достављеног текста Нацрта закона, Републички секретаријат је становишта да извештај о спроведеној анализи ефекта прописа, у вези са чланом 8. Уредбе, треба да садржи образложене одговоре на питања из прилога 2-10. Уредбе.

С тим у вези, у даљем тексту упућујемо на недостатке достављене анализе ефекта прописа.

У оквиру кључних питања из Прилога 2. Уредбе, која се односе на анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже, посебно скрећемо пажњу на питање број 3) који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности, с обзиром да предлагач у Анализи ефекта прописа није навео показатеље који се прате у овој области према доступним

подацима, као и на питање бр. 11) какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, како би се адекватном упоредно-правном анализом законских решења, нарочито када су у питању земље у окружењу, детаљније анализирале предложене законске промене.

У оквиру кључних питања из Прилога 3. Уредбе скрећемо пажњу предлагачу да потребу достављања одговора на питање бр. 4) на основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања циљева (нпр. скраћивање рока за издавање грађевинских дозвола за линијске инфраструктурне објекте, процентуално смањење плаћених пенала за неповучена средства из кредита на годишњем нивоу, и др.).

У оквиру кључних питања из Прилога 4. Уредбе скрећемо пажњу предлагачу на питање бр. 2) да ли су поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти и питање бр. 4) да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално-управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви, с обзиром да је предлагач у анализи ефеката прописа разматрао искључиво регулаторне опције за решење уочених проблема и није разматрао опцију која би се односила на могућност унапређења кадровских и организационих могућности, како би се убрзали процедуре за издавање грађевинских дозвола.

У оквиру кључних питања из Прилога 5. Уредбе сугеришемо да је потребно фокусирати се и детаљно анализирати питање бр. 1) какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року, како би се јасније сагледали потенцијални ефекти предложених решења на буџет Републике Србије. Такође скрећемо пажњу и на питање бр. 3) како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе, имајући у виду да је као један од главних проблема предлагач навео да када се изградња линијског инфраструктурног објекта финансира из кредита, држава има обавезу да исплаћује пенале кредиторима за свако неповлачење планираних транши из кредита. Стoga, у оквиру одговора на ово питање сматрамо да је потребно детаљније образложити позитивне ефекте овог закона на текуће међународне финансијске обавезе из уговора о кредиту са иностраним кредиторима, имајући у виду досадашње губитке за буџет Републике Србије као последица важеће регулативе у овој области.

У оквиру кључних питања из Прилога 6. Уредбе која се односе на анализу економских фактора (утицај нових решења на привредне субјекте) потребно је обратити пажњу на питање бр. 1) које трошкове и користи ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката, где би се на конкретном примеру приказале користи од предложених законских новина (нпр. уштеда у времену приликом добијања грађевинских дозвола и друге користи) и питање бр. 2) да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цене) и на који начин, с обзиром да предложене законске измене могу утицати на грађевинска предузећа која су извођачи и подизвођачи радова на линијским инфраструктурним објектима.

У оквиру кључних питања из Прилога 7. Уредбе која се односе на анализу ефеката на друштво скрећемо пажњу на питање бр. 1) колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима и питање бр. 4) да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад, имајући у виду да би одговори на ово питање требало да покажу како ће предложене

законске новине потенцијално утицати на повећање броја запослених у грађевинском сектору и користи које ће грађани иматати од убрзане процедуре за изградњу јавних путева.

У оквиру кључних питања из Прилога 9. Уредбе која се односи на анализу управљачких ефеката потребно је фокусирати се на питања под бр. 1-3), и навести да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (посебно имајући у виду да ресорно министарство више неће издавати грађевинске дозволе за пројекте проглашене од значаја за Републику Србију), затим да ли је потребно извршити реструктуирање одређених јавноправних субјеката (Министарство, Инжењерска комора Србије). Такође у овом делу анализе ефеката прописа потребно је навести и све подзаконске акте које је потребно донети на основу овог закона у складу са чланом 13. став 1. Нацрта закона који предвиђа да ће се подзаконски акти за спровођење овог закона донети се у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог закона.

Имајући у виду све наведено, а нарочито да је у току почетна фаза примене нове методологије за израду извештаја о спроведеној анализи ефеката, у складу са чланом 37. и чланом 41. став 3. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС“ број 30/18) и чл. 47, 48 и 49. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, број 8/19), Републички секретаријат за јавне политике је мишљења, да је достављена анализа ефеката **Нацрта закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи делимична.**

