

Građevinske dozvole

Značaj uređenja

Sektor građevine u Srbiji –

2009 – 5% BDP-a

2011 - 4% BDP-a

Sektor građevine u svetu – 8-10% BDP-a

Suviše složena procedura izdavanja građevinskih dozvola i procedura koja je preopterećena administrativnim preprekama prozrokuje nelegalnu gradnju i korupciju. Još jedna od posledica je nesigurnost u pogledu kvaliteta izgrađenih građevina.

Stanje u Srbiji

World Bank Doing business report				
Godina	Mesto na listi	Broj procedura	Vreme (dani)	Troškovi (% dohotka po glavi stanovnika)
2006.	-	19	205	3896,0
2007.	-	18	204	3055,3
2008.	-	18	204	2513,6
2009.	-	18	279	2017,5
2010.	-	18	279	1767,2
2011.	-	18	279	1690,0
2012.	178	18	279	1603,8
2013.	179	18	269	1427,2

World bank Doing business in Serbia 2013.¹

Redni broj	Koraci u proceduri izdavanja građevinskih dozvola	Vreme (dani)	Trošak (RSD)
1.	Dokaz o pravu svojine na građevinskom zemljištu – opštinski sud ili RGZ	6	130
2.	Lokacijska dozvola	15	32.130
3.	Glavni projekat – JKP Vodovod i Kanalizacija	60	114.500
4.	Glavni projekat – Inspekcija rada – sigurnost na radu	60	2.000
5.	Glavni projekat – JP za grejanje	45	12.500
6.	Glavni projekat – JP za telekomunikacije	45	20.000
7.	Glavni projekat – dozvola saobraćajnog organa	60	5.900
8.	Građevinska dozvola	90	450
9.	Tehnička kontrola glavnog projekta	10	92.071
10.	Obavestiti i dobiti dozvolu za početak radova – Odeljenje za urbanizam i građevinarstvo i platiti taksu gradu	1	5.379.282
11.	Imenovati odgovornog izvođača radova	1	455.000

¹ Beograd, objekat vredan 50 miliona dinara

12.	Pristanak vezan za vezu parcele sa najbližim javnim putem	30	61.000
13.	Pristanak vezan za pravila vezana za zaštitu životne sredine	30	80.000
14.	Dobiti vezu za vodu i kanalizaciju	10	45.000
15.	Dobiti telefon	7	12.000
16.	Tehnički ispit – opštinska komisija	1	120
17.	Upotrebna dozvola	15	25.686
18.	Registrovati zgradu	45	4000

Jedna od stvari koje karakterišu stanje u Srbiji je različita praksa u pojedinim opštinama. Prema Doing business izveštaju od 22 grada Jugoistočne Evrope, prema izdavanju građevinske dozvole, gradovi iz Srbije koji se nalaze na listi su Vranje, Zrenjanin, Užice, Kruševac i Beograd. Od navedenih gradova najbolje rangirani su Vranje i Zrenjanin, u kojima je procedura izdavanja skraćena na 6 meseci, a najlošiji je Beograd, u kojem je rok za izdavanje skoro godinu dana.

Pravni okvir

Oblast građevinskih dozvola uređuje veći broj zakona, od kojih je jedan „krovni“ - Zakon o planiranju i izgradnji, dok su ostali poznati kao „sektorski“, jer im je glavni predmet uređivanja neka druga oblast, ali svojim odredbama određuju uslove koje je neophodno ispuniti za dobijanje građevinskih dozvola.

1. Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. Glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009-ispr., 64/2010 – odl. US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odl. US i 50/2013 – odluka US) – u daljem tekstu ZPI
2. Podzakonski akti – brojni pravilnici
 - 2.1. Pravilnik o sadržini i načinu izdavanja građevinske dozvole („Sl. Glasnik RS“, br. 4/2010 i 26/2010)
 - 2.2. Pravilnik o sadržini informacije o lokaciji i o sadržini lokacijske dozvole („Sl. Glasnik RS“ br. 3/2010)
3. „Sektorski“ propisi (zakoni i podzakonski akti), među kojima su najbitniji:
 - 3.1. Zakon o energetici
 - 3.1.1. Uredba o uslovima isporuke električne energije
 - 3.2. Zakon o javnim putevima
 - 3.3. Zakon o železnici
 - 3.4. Zakon o zaštiti životne sredine
 - 3.5. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu
 - 3.6. Zakon o komunalnim delatnostima
 - 3.7. Zakon o telekomunikacijama
 - 3.8. Zakon o trgovini
 - 3.9. Zakon o državnom premeru i katastru
 - 3.10. Zakon o kulturnim dobrima
 - 3.11. Zakon o vanrednim situacijama

Problem ovakvog načina regulisanja je neusklađenost propisa. Prilikom usvajanja ZPI osnovna namera je bila da se uprosti proces izdavanja građevinskih dozvola svodenjem kontakata investitora sa administracijom u tri koraka – izdavanje lokacijske, građevinske i upotrebne dozvole. Sektorski propisi su uveli nove preduslove koji su u korelaciji sa navedena tri koraka, i to – izdavanje tehničkih uslova od strane institucija koje su ovlašćene da upravljaju određenim javnim dobrima, kao preduslov za izdavanje

lokacijske dozvole, izdavanje saglasnosti na projektnu dokumentaciju, kao preduslov za izdavanje građevinske dozvole, i finalno administrativno odobrenje kojim upravljač javnog dobra verifikuje da je izgradnja izvršena na adekvatan način, kao preduslov za dobijanje upotrebne dozvole. Sledeći problem „sektorskih“ propisa je što uvode brojne takse i naknade koje poskupljuju proces.

Drugi veliki problem je u neusklađenosti, ili čak nepostojanju brojnih podzakonskih akata, a još jedan problem predstavlja mogućnost izmene nekog od tolikog broja zakona u toku izgradnje objekta, te ne postoji potrebna pravna sigurnost i predvidljivost koje je uslove potrebno ispuniti da bi se određeni objekat legalno izgradio.

Na listi zakonskih i podzakonskih propisa koji čine osnovu za izradu planske i urbanističko tehničke dokumentacije neophodne za izdavanje građevinskih dozvola – nalazi se 99 zakonskih i podzakonskih propisa (BEP-ova Analiza efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola).

Institucionalni okvir

Prema Bep-ovoj analizi postoji ukupno dvadesetak organa koji imaju ovlašćenja u postupku izdavanja građevinske dozvole.

Za izdavanje dozvola u slučajevima određenim u čl. 133. ZPI (izgradnja akumulacionih brana, aerodroma, stadiona sa kapacitetom više od 10.000 gledalaca, luka, pristaništa itd.) je nadležno Ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva. Autonomnoj pokrajini se poverava izdavanje građevinskih dozvola za objekte za koje je nadležno ministarstvo, ali se u celini grade na teritoriji autonomne pokrajine. Jedinicama lokalne samouprave se poverava izdavanje građevinske dozvole za objekte koji nisu određeni čl. 133. U gradu Beogradu nadležan organ za izdavanje dozvola je Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove.

Javna preduzeća imaju veliku ulogu u ovom procesu, koja se ogleda kroz ceo proces izdavanja. Najpre, ona su ta koja sačinjavaju planska dokumenta. Drugo, prilikom izdavanja lokacijske dozvole, određeno je da ako planski dokument ne sadrži tehničke uslove za priključenje na komunalnu, saobraćajnu i ostalu infrastrukturu oni se prikupljaju od organa, odnosno organizacija ovlašćenih za izdavanje tih uslova i podataka. Jedan od dokumenata koji se prilažu uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole je tehnička dokumentacija (idejni ili glavni projekat). Zakon predviđa da je obaveza investitora da pribavi saglasnost na tehničku dokumentaciju od organa, odnosno organizacija za priključenje tih objekata na infrastrukturu, kada je to predviđeno posebnim zakonom.

Praksa po opštinama je veoma različita, u nastavku se nalazi lista preduzeća kojima se traže saglasnosti i mišljenja u Novom Sadu (prema informatoru koji se nalazi na sajtu Grada Novog Sada):

- a) Javno preduzeće „Zavod za izgradnju grada“ Novi Sad
- b) Javno preduzeće „Urbanizam“ Zavod za urbanizam Novi Sad,
- c) Javno komunalno preduzeće „Vodovod i kanalizacija“ Novi Sad
- d) Javno preduzeće „Novosadska toplana“
- e) Društveno preduzeće „Novi Sad – Gas“
- f) Privredno društvo za distribuciju električne energije „Elektrovojvodina“ d.o.o. Novi Sad – „Elektrodistribucija Novi Sad“
- g) „Zavod za zaštitu spomenika kulture Novog Sada“

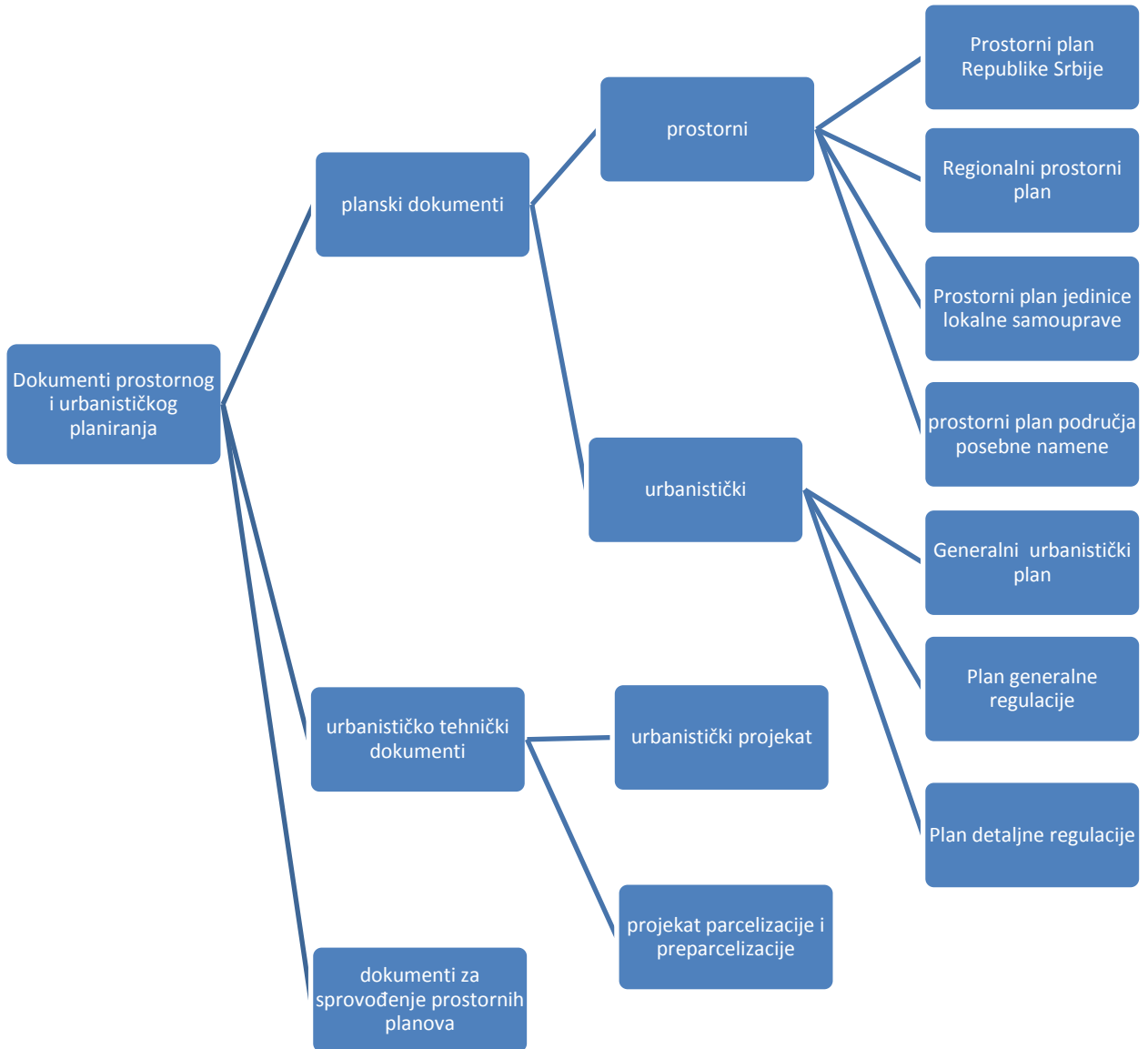
- h) Gradska uprava za zaštitu životne sredine
- i) Društvo arhitekata Novog Sada
- j) Ministarstvo odbrane, Uprava za vanredne situacije, Odeljenje za vanredne situacije Grada Novog Sada
- k) Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor za zaštitu i spasavanje

Dobra praksa u ovoj oblasti je postojanje „jednošalterskog sistema“, prema kome bi postojao samo jedan organ sa kojim bi investitor komunicirao, a koji bi bio u vezi sa ostalim organima nadležnim za izdavanje pojedinih uslova.

Proces izdavanja građevinske dozvole

ZPI-om je predviđeno da se odnosi investitora sa nadležnim organima svedu na tri koraka, koja se poklapaju sa tokom izgradnje objekta. Ta tri koraka su: lokacijska dozvola, građevinska dozvola i upotrebna dozvola. Uz svaki od ovih uslova sektorski propisi dodaju još neki. Razlog tome je što ZPI pretpostavlja idealno uređenje prostorno – planskih dokumenata. Ukoliko bi ono postojalo, postojala bi barem mogućnost brzog okončanja procedure izdavanja građevinskih dozvola.

Sledeći prostorno planski dokumenti su potrebni da postoje prema ZPI-ju.



Dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni, tako da dokument užeg područja mora biti u skladu sa dokumentom šireg područja. Generalni urbanistički plan se donosi kao strateški razvojni dokument. Plan generalne regulacije se obavezno donosi za sedište lokalne samouprave, a može i za druga mesta kada je to predviđeno prostornim planom. Pored druge sadržine, njime se predviđaju zone za koje je neophodno izraditi plan detaljne regulacije, sa propisanom zabranom izgradnje do njihovog donošenja.

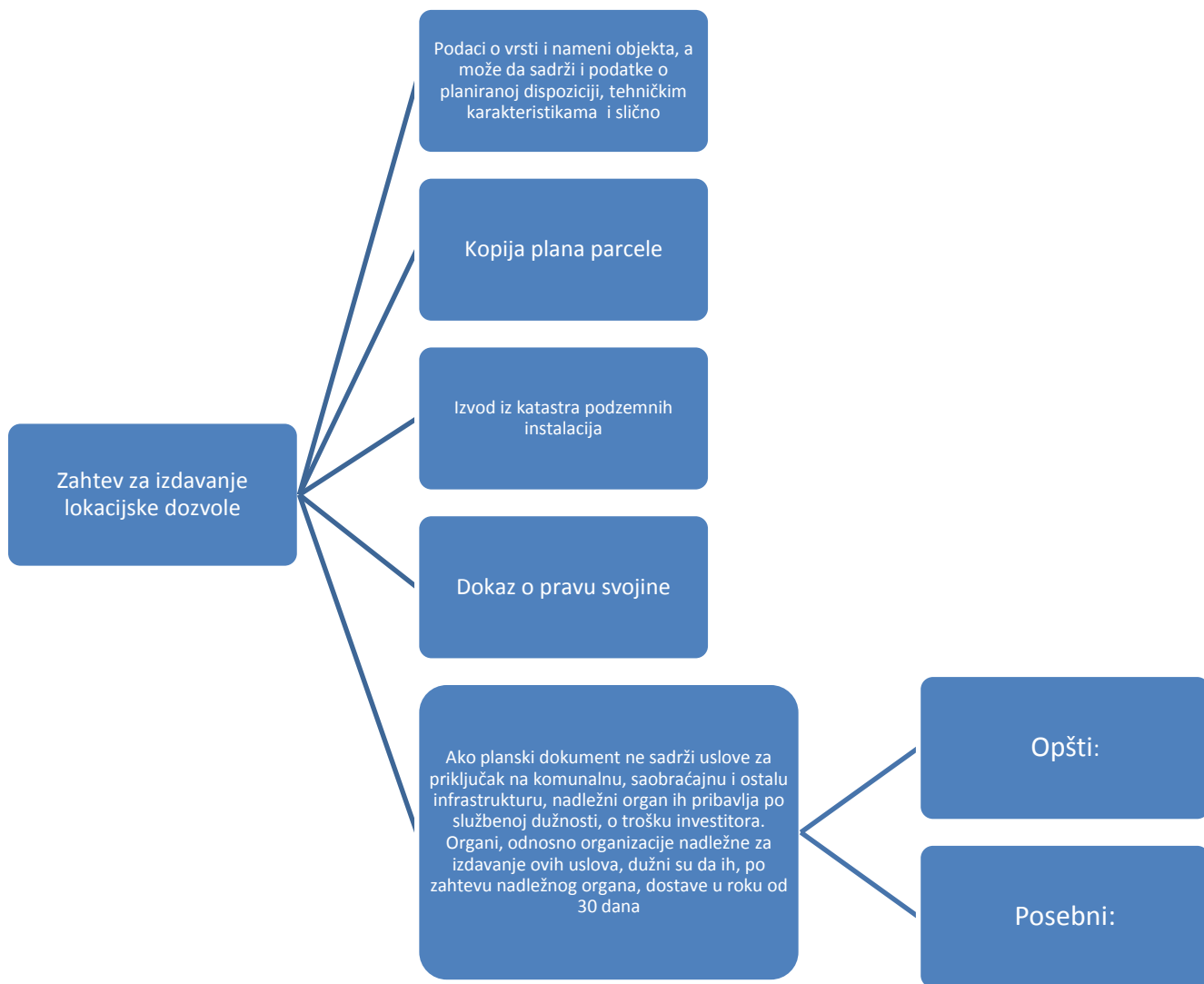
Izradu planskih dokumenata mogu vršiti javna preduzeća koja su za to nadležna i privredna društva, tj. pravna lica koja su upisana u odgovarajući registar za poslove planiranja odnosno izrade planskih dokumenata. Postoji monopol na tržištu izrade prostornih planova.

Problem je i postojanje inflacije prostorno planskih dokumenata, iako je ona trebalo da bude izbegnuta. Naime, prema intenciji zakonodavca plan generalne regulacije je trebalo da bude osnov za

izdavanje lokacijske dozvole. On bi trebalo da sadrži sve uslove potrebne za izgradnju objekta (pristup saobraćajnici, mogućnosti za priključenje infrastrukturnoj mreži itd.). Međutim, zakon predviđa da se planom generalne regulacije određuju područja gde je potrebno uraditi plan detaljne regulacije. Kako javna preduzeća sačinjavaju ove dokumente i za to naplaćuju naknade, ona imaju interes da u samom planu generalne regulacije predviđaju što više planova detaljne regulacije. Tako dolazimo u situaciju da jedna opština od 30.000 stanovnika ima plan generalne regulacije i 5-6 planova detaljne regulacije. Nisu predviđeni standardi izrade ovih planova. Manje opštine unajmljuju manje urbanističke kuće koje prave nekvalitetne planove. Jedan od predloga BEP-a je da se propišu standardi izrade ovih planova, da se ukine monopol javnih preduzeća, odnosno unese odredba u ZJN da opštine sprovode javnu nabavku prilikom izrade planske dokumentacije.

Takođe je potrebno omogućiti širi pristup javnosti izradi ovih dokumenata. Sada je propisana mogućnost javnog uvida – 30 dana je rok u kome svi zainteresovani mogu upućivati predloge i sugestije na nacrt dokumenta pre njegovog usvajanja.

Pre upućivanja zahteva za izdavanja lokacijske dozvole investitor može zatražiti informaciju o lokaciji. Informacija o lokaciji sadrži podatke o mogućnostima i ograničenjima gradnje na katastarskoj parceli, na osnovu planskog dokumenta. Nakon toga investitor upućuje zahtev za izdavanje građevinske dozvole.



Opšti uslovi za priključak na komunalnu, saobraćajnu i ostalu infrastrukturu su:

- Zahtev za izdavanje uslova od JP za elektrodistribuciju
- Zahtev za izdavanje uslova od JP za vodovod i kanalizaciju
- Zahtev za izdavanje uslova za priključenje na javnu saobraćajnicu u jedinici lokalne samouprave
- Zahtev za izdavanje uslova za priključak na telekomunikacionu mrežu
- Zahtev za izdavanje uslova za priključenje na grejanje

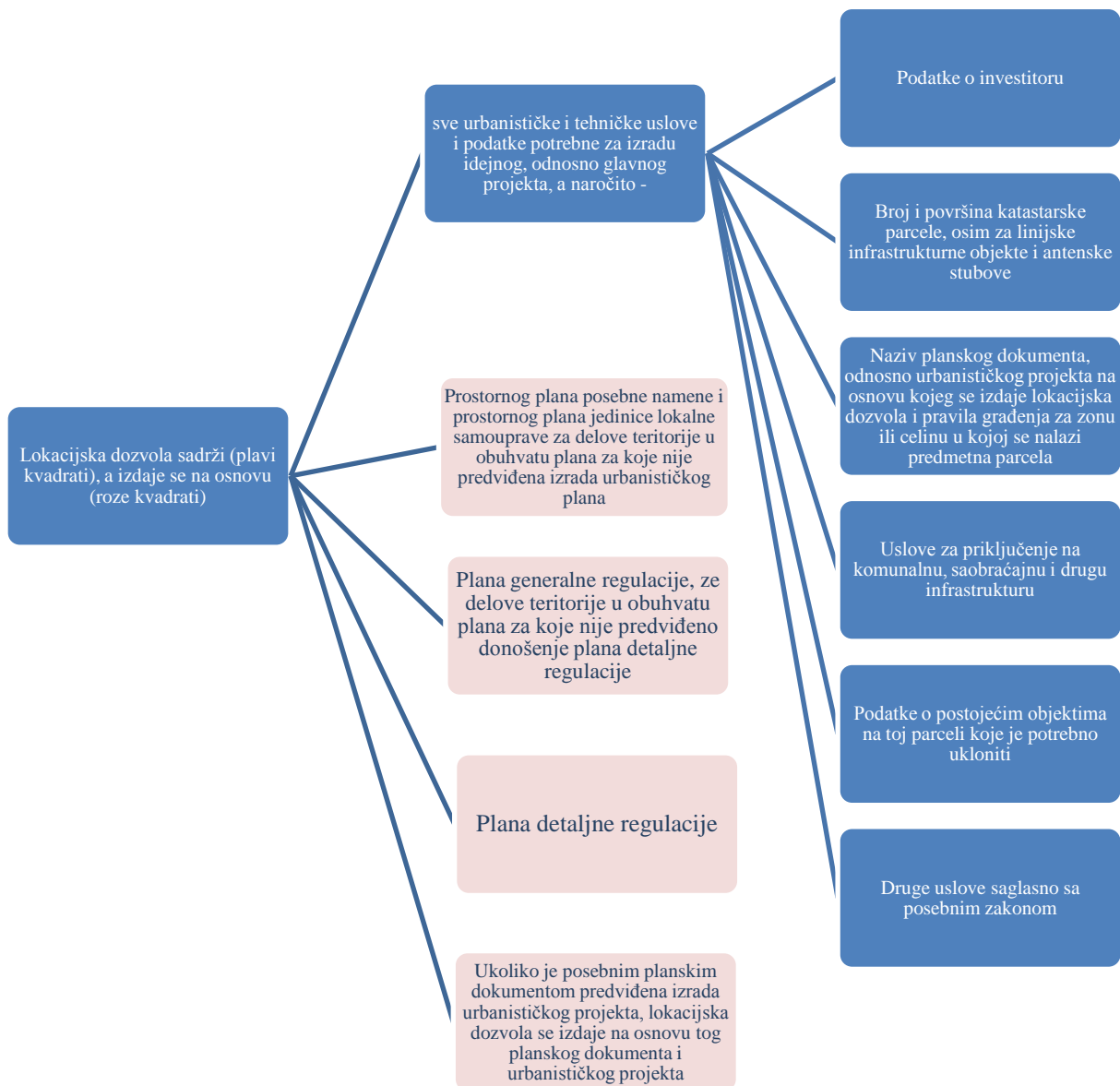
Posebni su:

- Zahtev za izdavanje vodnih uslova od JP Srbijavode
- Zahtev za izdavanje tehničkih uslova za mere protivpožarne zaštite
- Zahtev za odluku o potrebi izrade Studije o proceni uticaja na životnu sredinu
- Zahtev za izdavanje uslova za priključenje na državne puteve I i II reda – JP Putevi Srbije
- Zahtev za izdavanje tehničkih uslova za železničku infrastrukturu – JP Železnice Srbije
- Zahtev za izdavanje uslova JP za skloništa

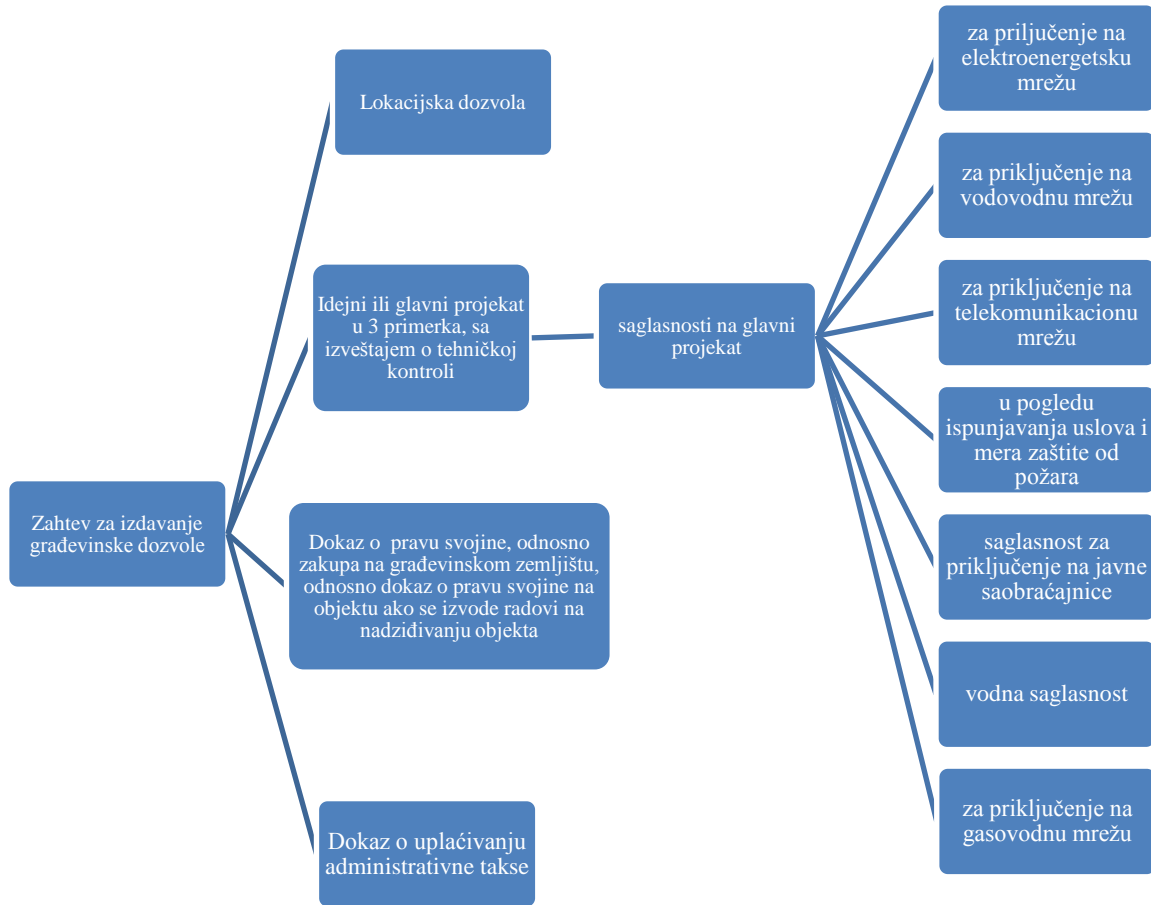
- Zahtev za izdavanje uslova JP za skloništa
- Zahtev za izdavanje uslova od Zavoda za zaštitu prirode
- Zahtev za izdavanje od Zavoda za zaštitu kulturnih dobara
- Zahtev za izdavanje uslova za objekte od značaja za odbranu zemlje
- Zahtev za izdavanje uslova od Direkcije za civilno vazduhoplovstvo

Ovako izlistani uslovi pokazuju koliko sektorski zakoni usložnjavaju postupak dobijanja dozvole. Ali, tek kada bi se pogledale procedure neophodne za izdavanje tih pojedinih uslova bilo bi jasno koliko je ova procedura komplikovana i preobimna. Na primer, Zakon o javnim putevima sadrži nekoliko odredbi od značaja za dobijanje građevinskih dozvola. Obaveza izdavanja saobraćajno-tehničkih uslova i saglasnosti je preduslov za izdavanje građevinske dozvole. Saobraćajno-tehničke uslove za državne puteve I i II reda izdaju JP Putevi Srbije, a za opštinske puteve i ulice izdaju organi jedinice lokalne samouprave koji je nadležan za puteve. Zakon propisuje i posebnu naknadu za upotrebu javnog puta. Ukoliko se dobija dozvola od strane JP Putevi Srbije vreme potrebno za izdavanje je najmanje 60 dana, dok se u opštinama koje imaju bolju upravu na ovu dozvolu čeka svega 7 dana. Još jedan od problema je to što se određene ulice smatraju državnim putevima I i II reda. Prilikom dobijanja saobraćajno tehničkih uslova potrebno je dostaviti određenu dokumentaciju – dokaz da je na predmetnoj parceli moguća izgradnja (izvod iz katastra ili informacija o lokaciji), katastarsko- topografska podloga, geodetski snimljeni profili puta, izvod iz glavnog projekta budućeg objekta i mišljenje nadležnog lokalnog preduzeća za puteve koje održava datu deonicu.

Za izdavanje vodnih uslova, potrebno je pribaviti mišljenje kojim se određuje koja je nadležna institucija za izdavanje vodnih uslova. Da bi se dobilo mišljenje potrebno je pribaviti tri seta informacija – zaštita voda, zaštita od voda i mišljenje sa terena. Mišljenja sa terena izdaju regionalna preduzeća od kojih su neka privatizovana, a druga u restruktuiranju (bivša društvena preduzeća). Izdavanje ovih mišljenja je nemoguće ukoliko su navedena preduzeća u štrajku, što je čest slučaj. Zbog toga neke opštine prenebregavaju zahtev za izdavanje mišljenja. Uz zahtev za izdavanje vodnih uslova potrebni je dostaviti dosta priloga, među kojima se nalazi i informacija o lokaciji. Tako, informacija o lokaciji koja je po ZPI fakultativan akt, sektorskim propisima postaje obavezna kao preduslov za izdavanje uslova koji je potreban kako bi se dobila lokacijska dozvola.



Nakon dobijanja lokacijske dozvole, sledeći korak je podnošenje zahteva za izdavanje građevinske dozvole, odnosno izrada tehničke dokumentacije koju je potrebno priložiti uz taj zahtev.



Nakon podnošenja zahteva, sledeći koraci su:

1. dobiti rešenje o izdavanju građevinske dozvole sadrži podatke o:

- Investitoru,
- Objektu čije se građenje dozvoljava sa podacima o gabaritu, spratnosti, ukupnoj površini i predračunskoj vrednosti objekta,
- Katastarskoj parceli na kojoj se gradi objekat,
- Postojećem objektu koji se ruši ili rekonstruiše radi građenja,
- Roku važenja građevinske dozvole i roku završetka građenja,
- Dokumentaciji na osnovu koje se izdaje

Rešenje se izdaje u roku od 15 dana od dana prijema urednog zahteva.

2. Prijava radova - Investitor je dužan da organu koji mu je izdao dozvolu i građevinskom inspektoratu prijavi početak građenja objekta, najkasnije 8 dana pre početka izvođenja radova.

3. Određivanje odgovornog izvođača radova – koji ima zadatak da rukovodi izgradnjom objekta.

4. Upotrebna dozvola

Podobnost objekta za upotrebu se utvrđuje tehničkim pregledom. Tehnički pregled obuhvata kontrolu usklađenosti izvedenih radova sa građevinskom dozvolom i tehničkom dokumentacijom na osnovu koje se objekat gradió, kao i sa tehničkim propisima i standardima koji se odnose na pojedine vrste radova, odnosno materijala, opreme i instalacija.

Tehnički pregled vrši posebna Komisija. Organ nadležan za izdavanje građevinske dozvole izdaje upotrebnu dozvolu u roku od 7 dana od dana prijema nalaza komisije za tehnički pregled kojim je utvrđeno da je objekat podoban za izgradnju. Objekat je podoban za upotrebu ako je izgrađen u skladu sa građevinskim dozvolom i tehničkom dokumentacijom na osnovu koje se objekat gradió, obezbeđen dokaz o kvalitetu izvedenih radova, odnosno ugrađenog materijala, instalacija i opreme, izdat od strane ovlašćenih organa, izvršeno geodetsko snimanje objekta i ako su ispunjeni drugi propisani uslovi.

Ključni problemi kod izdavanja građevinskih dozvola (Usaid Bep – analiza)

Uska grla u procesu izdavanja su:

Usvajanje planskih dokumenata	Rešavanje imovinsko pravnih pitanja	Lokacijska dozvola	Građevinska dozvola	Upotrebna dozvola
<ul style="list-style-type: none"> •Nedostatak standardizovanih tehničkih zahteva •neadekvatno učešće zainteresovanih strana u postupku izrade planova •Monopoli na tržištu izrade planova •neadekvatno kvalifikovani urbanisti 	<ul style="list-style-type: none"> •Složene procedure za restituciju, konverziju i legalizaciju 	<ul style="list-style-type: none"> •Sektorskim propisima su uvedeni novi preduslovi •javne agencije donose arbitrarno odluke o tome da li su ili nisu ispunjeni uslovi •Kršenje rokova 	<ul style="list-style-type: none"> •sektorskim propisima uvedeni novi zahtevi 	<ul style="list-style-type: none"> •Uverenja javnih preduzeća da je objekat izgrađen u skladu sa glavnim projektom što opet dovodi do odugovlačenja procesa

Neusaglašenost prakse kako između opština, tako i između javnih preduzeća:

1. Protivrečnosti u političkom procesu
 - a. ZPI uređuje tri oblasti – tranzicija svojinskopravnih odnosa, izrada prostorno-planske dokumentacije i regulativa izgradnje. Da bi proces izgradnje bio efikasan potrebna je potpuna uređenost prva dva pitanja, što trenutno nije slučaj.
 - b. Imovinskopravni odnosi su komplikovani procesima konverzije, restitucije, legalizacije itd. Konverzija prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu je bukvalno stopirala izgradnju, te je primena člana koji je uređuje odložena izmenama ZPI iz decembra prošle

godine do donošenja novog zakona, a omogućena izgradnja i bez konverzije. Čak je i ustavni sud aprila 2013. doneo privremenu zabranu primene odredbe koja uređuje konverziju uz naknadu do donošenja konačne odluke o ustavnosti ove odredbe zbog „neotklonjivih štetnih posledica koje bi mogle da nastanu za društvo u celini“

- c. Postupak konverzije uz naknadu je stopiran, što složenom procedurom, što radom javnih pravobranilaštava, te je u toku primene zakona tek nekoliko desetina zahteva za konverziju dočekalo da se okončaju pravosnažnim rešenjem kojima je priznato pravo svojine
2. Neusklađenost propisa – objašnjeno u početnom delu teksta
 3. Neadekvatna organizacija organa javne uprave
 - a. Interes organa da uvećaju svoje nadležnosti i maksimiraju prihoda, uvođenjem taksi
 - b. Nedostatak kapaciteta i ograničeni tehnički kapaciteti da u rokovima i kvalitetno izvršavaju svoje obaveze
 - c. Postojanje privatnih preduzeća koja vrše pojedina javna ovlašćenja – (npr. jedan od koraka za pribavljanje građevinske dozvole može biti pribavljanje vodnih akata – mišljenja, vodnih uslova, vodne saglasnosti i vodne dozvole. Koraci u dobijanju mišljenja su dobiti – mišljenje o zaštiti voda, zaštiti od voda i mišljenje sa terena. Mišljenje sa terena daju regionalna preduzeća od kojih se neka nalaze u društvenoj svojini, a neka su privatizovana – ako se dogodi štrajk u firmi, nema mogućnosti za dobijanje mišljenja, a samim tim ni građevinske dozvole)
 - d. Nepostojanje internih hodograma procedura
 - e. Nepoštovanje rokova – ZPI propisuje rok za izdavanje posebnih uslova od 30 dana, koji se višestruko krši u praksi javnih preduzeća
 - f. Nepostojanje instrumenata kontrole rada tih organa
 4. Nepotrebno umnožavanje administrativnih procedura
 - a. Čitav sistem propisa koji regulišu izgradnju se tumači od strane javne uprave na način da se omogući što veća i važnija uloga svakog od pojedinih tela, a ne maksimalna efikasnost
 - b. Tehnički uslovi javnih preduzeća, zavoda i ostalih nadležnih agencija se moraju pribaviti od strane lokalne samouprave u postupku izrade prostorno planske dokumentacije – poslovni subjekt koji gradi u skladu sa usvojenim planskim dokumentom i dalje je u obavezi da pribavi tehničke uslove prilikom pribavljanja uslova za izradu projektne dokumentacije od istih tela koja su već u ranijoj fazi pripremanja lokacija definisala svoje uslove
 - c. Uvode se potpuno nelogične situacije da upravni akt koji u postupku izdaje 1 državni organ mora biti verifikovan od strane drugog državnog organa
 5. Nepostojanje jednošalterskog sistema
 - a. Investitor ima komunikaciju sa brojnim upravnim strukturama - nizak nivo usluge
 - b. 90% ovlašćenja u pogledu izdavanja tehničkih uslova može se spustiti na opštinski nivo
 6. Uticaj problema u sektoru prostornog i urbanističkog planiranja na proces izdavanja građevinskih odnosa
 - a. Monopoli nadležnosti na izradu planskih dokumenata od javnih preduzeća i neloyalna konkurencija

- i. ZPI predviđa mogućnost izrade planskih dokumenata od javnih preduzeća ili privrednih društva, odnosno drugih pravnih lica koja su upisana u odgovarajući registar za obavljanje prostornog i urbanističkog planiranja i izrade planske dokumentacije, ali tako što predviđa da je nosilac izrade planskih dokumenata nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja, koji može ustupiti izradu privrednom društvu, tj. pravnom licu koje je upisano u registar za obavljanje prostornog i urbanističkog planiranja
- ii. Planovi najvišeg ranga – rađeni od 4 urbanističke kuće
- b. Nedovoljna participacija zainteresovanih strana
 - i. Institut javnog uvida – izlaganje planskog dokumenta na javni uvid nakon obavljene stručne kontrole, koji traje 30 dana
- c. Nepreciznost planova u pogledu definisanja urbanističkih i tehničkih uslova
- d. Neophodnost detaljne urbanističke razrade prostornih planova
 - i. Intencija zakonodavca je bila da PGR bude dokument koji će biti osnova za izdavanje lokacijske dozvole
 - ii. Javna preduzeća iskoristila priliku pa zahtevaju donošenje PPO, PGR-a i 5-6 PDR-a
- e. Sprovođenje urbanističkih planova kroz katastar nepokretnosti.
 - i. Visina naknade jednaka za celu Srbiju
- f. Neadekvatni institucionalni i ljudski kapaciteti

Modeli izdavanja građevinskih dozvola – World bank Doing business report 2013

Država / Region	Mesto na listi	Broj procedura	Vreme (dani)	Trošak (% prihoda po glavi stanovnika)
Hong Kong	1.	6	67	16,3%
Singapur	2.	11	26	23,1
OECD države	53	15,8	166,3	62,1
Istočna Evropa i Centralna Azija	126.	19	226	486,7
Grčka	31.			
Mađarska	55.	26	102	5,7
Makedonija	65.	10	117	517,8

Izveštaj za Hong Kong

godina	Broj procedura	Vreme (dani)	Trošak (% prihoda po glavi stanovnika)
2008	21	177	21,1
2009	14	137	18,7
2010	6	67	18,7
2013	6	67	16,3

Koraci u postupku:

1. Dobiti odobrenje za građevinski projekat – jednošalterski sistem - 45 dana
2. Zahtevati i dobiti proveru temeljnih „slojeva“ – 1 dan
3. Obavestiti „Kanalizacioni servis“ o okončanju izgradnje i dobiti „transfer inspection“ i izdavanje sertifikata za snadbevanje vodom – 21 dan
4. Obavestiti Vodovod o završetku izgradnje i dobiti inspekciju prijema – 1 dan
5. Zatražiti i dobiti priključak za vodu – 1 dan
6. Zahtevati i dobiti telefonski priključak – 1 dan

Izveštaj za Singapur

Godina	Broj procedura	Vreme (dani)	Trošak (% prihoda po glavi stanovnika)
2008	11	102	23,1
2013	11	26	16,7

Koraci u postupku:

1. Dobiti pisanu dozvolu Urban redevelopment authority -14 dana

Moguće je podneti zahtev elektronski, u dve forme – običnoj i Plan Lodgment Scheme. Projekti koji su podneti kroz drugu formu, mogu biti odobreni odmah, ukoliko ispunjavaju sve uslove.

2. Dobiti dozvolu za glavni projekat i odbrenje za početak radova - u isto vreme kao i prva procedura
3. Dobiti tehničku dozvolu od Protivpožarne zaštite – 10 dana,
4. Tehničke konsultacije sa Ministarstvom za zaštitu životne sredine i vodne resurse – investitor daje izjavu da je projekat u skladu sa propisima o zaštiti životne sredine – 1 dan
5. Tehničke konsultacije sa Land Transport authority –da se plati naknada za odbrenje projekta za parking – može elektronski – 1 dan
6. Odobrenje za glavni projekat – 10 dana
7. Odobrenje za implementaciju projekta upravljanja rizicima (risk management)
8. Dobiti priključak za vodu i kanalizaciju – svi priključci mogu da se dobiju u jednoj firmi koja je nadležna za komunalnu delatnost
9. Dobiti telefonsku liniju – 1 dan
10. Poslednja inspekcija – 1 dan
11. Obtain certificate of statutory completion – 10 dana

Izveštaj za Grčku

Godina	Broj procedura	Vreme (dani)	Trošak (% prihoda po glavi stanovnika)
2010.	13	168	3,4
2013.	13	89	27,5

2013. Skratili su proceduru uvođenjem striktnih rokova za proceduru dobijanja građevinskih dozvola u opštinama

Koraci u postupku:

1. kopija izvoda iz zemljišnog registra – 2 dana – 25 EUR
2. studija za odlaganje otpada – 10 dana – bez naknade
3. dozvola za protivpožarnu zaštitu – 10 dana – bez naknade
4. platiti radnicima socijalnu zaštitu – 2 dana – bez naknade
- Socijalno osiguranje je zasnovano na veličini građevine, što pruža informaciju o procenjenom broju radnih dana i minimumu plate za svakog radnika
5. Zahtevati i dobiti inicijalnu dozvolu/odobrenje od opštine – 16 dana – bez naknade
6. Zahtevati i dobiti građevinsku dozvolu od opštine – 15 dana – 3,250 EUR (procenjena vrednost zgrade je 650.000 EUR)
7. Dobiti policijsku dozvolu za početak radova – 2 dana – bez naknade
8. Prijava radova opštini – 2 dana – 350 EUR
9. Inspekcija radova na temelju – 1 dan – 300 EUR
10. Zahtevati inspekciju strukture građevine – 1 dan – 450 EUR
11. poslednja inspekcija od strane opštine – 1 dan – 600 EUR
12. priključak za vodu – 40 dan – 25 EUR
13. priključak za vodu – 7 dana - 25 EUR
14. telefonski priključak – 8 dana – 30 EUR
15. Registrovati zgradu – 1 dan – bez naknade

Mađarska

Godina	Broj procedura	Vreme (dani)	Trošak (% prihoda po glavi stanovnika)
2006.	26	152	9,3
2009.	26	144	6,5
2013.	26	102	5,7

Pošto imaju više procedura od nas, neću ih navoditi. Inspekcije i saglasnosti od organa nadležnih za vodovod i kanalizaciju se ne naplaćuju. Proces pred ovim organima traje najviše do 30 dana. Isto je i kod organa koji se bavi protivpožarnom zaštitom. Naplaćuje se svega nekoliko koraka – priključak za vodu i priključak za telefon.

Makedonija

Godina	Broj procedura	Vreme (dani)	Trošak (% prihoda po glavi stanovnika)
2006.	20	244	2439,3
2011.	20	139	1600,6
2013.	10	117	517,8

2008. ubrzala proceduru izdavanja tako što je reformisana oblast izdavanja dokaz o svojini

2012. ubrzanje procedura, prebacivanje na privatni sektor

1. zahtevati i dobiti dokaz o svojini od Katastra nepokretnosti – 1 dan

2. zahtevati i dobiti izvod detaljnog prostornog plana od opštinske Kancelarije za prostorno planiranje – 6 dana
3. angažovanje privatnog geodetskog preduzeća da bi se dobio elaborat o numeričkim podacima – 1 dan
4. platiti taksu, dobiti dokaz plaćanja, i dobiti ostala odobrenja – 15 dana,
5. zahtevati i dobiti građevinsku dozvolu – 45 dana, mišljenja od nadležnih organa u roku od 5 dana, i izdavanje dozvole u roku od 5 dana od dana prijema urednog zahteva. Rok od 6 meseci za početak izgradnje.
6. Angažovati nezavisnog nadzornika za izgradnju – 1 dan
7. Zahtevati i dobiti priključak za vodovod i kanalizaciju – 15 dana
8. Zahtevati i dobiti priključak za telefon – 7 dana, istovremeno sa vodom i kanalizacijom
9. Uraditi konačnu inspekciju od nadzornog organa i pripremiti konačni izveštaj inspekcije – 4 dana
10. registrovati nepokretnost u Zemljišnom registru – 30 dana

Preporuke za reformu

Siva knjiga Naled – dobra polazna osnova je Analiza Bep-a

Predlozi:

1. Izmena ZPI
 - a. Skraćivanje rokova za izdavanje građevinske dozvole
 - b. Propisivanje sankcija za kršenje rokova
2. Usaglašavanje sektorskih zakona sa ZPI, tako da se:
 - a. Redefiniše uloga javnih preduzeća i drugih organa u procedurama vezanim za izdavanje građevinske dozvole
 - b. Optimizaciju procedure
 - c. Urede imovinsko-pravni odnosi na građevinskom zemljištu i obezbedi donošenje neophodnih prostornih i urbanističkih planova
 - d. Racionalizacija taksi i naknadi kroz njihovo smanjivanje i ukidanje
3. Na lokalnom nivou jednošalterski sistem
4. Problem konverzije – po sili zakona, upis prava svojine po službenoj dužnosti

BEP Analiza efikasnosti procedure izdavanja građevinskih dozvola

Ključne preporuke:

1. Redefinisanje uloge javnih preduzeća i drugih organa koji presudno utiču na trajanje i ishod postupka izdavanja građevinskih dozvola – njihova uloga se može smanjiti izmenama sektorskih zakona, kao i nadzorom njihovog rada
2. Unapređenje postupka izdavanja građevinskih dozvola uređenjem imovinskopравnih odnosa na građevinskom zemljištu – nejasne procedure legalizacije, konverzije i restitucije moraju biti pojednostavljene uvođenjem jasnih uslova i rokova
3. Unaprediti proceduru izdavanja građevinskih dozvola donošenjem neophodnih prostornih i urbanističkih planova – mnogi planovi još nisu ni urađeni, iako je rok za njihovu izradu bio 18 meseci od stupanja na snagu ZPI-ja. Mogu se odrediti zone ubrzanog razvoja – u kojima bi bile regulisana imovinska pitanja i urađeni prostorni i urbanistički planovi.
4. Usaglašavanje propisa – predlaže se „giljotina“ sektorskih propisa
5. Mapiranje i optimizacija procedura – napraviti internu mapu procedura u svakoj instituciji
6. Obezbeđivanje poštovanja rokova utvrđenih propisima
7. Uspostavljanje „jednošalterskog“ sistema
8. Racionalizacija naknada i taksi

Ostale preporuke – prema problemima gore navedenim

1. Načelne protivrečnosti u političkom konceptu –

M.1. Obezbediti koherentnu politiku i njeno dosledno sprovođenje u vezi sa građevinskim zemljištem – izrada jednog strateškog akta

M.2. Promovisati pravnu sigurnost, predvidljivost i efikasnost u postupcima tranzicije svojinsko-pravnih odnosa

M.3. Usmeriti napore na promptno obezbeđivanje dostupnog, komercijalno atraktivnog i opremljenog zemljišta za potrebe investitora - Ponuda jedne lokacije na kojoj su rešena imovinsko pravna pitanja, usvojena planska dokumentacija i uvedena infrastruktura, jednako uspešno rešava problem sa stanovišta investitora kao i rešavanje istog pitanja na nivou teritorije čitave opštine – formiranje „zoni ubrzanog razvoja“.

2. Neusklađenost propisa

M.4. Harmonizovati krovni zakon i sektorske zakone u skladu sa konceptom krovnog zakona i sprovesti „giljotinu“ sektorskih propisa u cilju izbacivanja nepotrebnih i zastarelih odredbi i propisa, koji pri tom derogiraju koncept ZPI.

Substituisati koncept posebnih uslova, saglasnosti i dozvola koje izdaju sektorski organi koji vrše javnu nadležnost odgovarajućim institutima i mehanizmina ZPI. Kritičko sagledati postojeće nadležnosti JP i centralnih organa, kako bi se iste ograničile samo na situacije u kojima je zaista neophodno upravljati resursom od regionalne važnosti.

Izvršiti decentralizaciju odlučivanja u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole u korist lokalnih samouprava na bazi odgovarajuće planske i urbanističke dokumentacije tokom čije izrade bi se uskladili interesi sa nadležnim sektorskim organima i javnim preduzećima Države čime se ne bi ponovo tražila njihova saglasnost u kasnijim upravnim postupcima sa pojedinačnim strankama.

Jasno definisati koji su projekti neophodni za ishodovanje lokacijske dozvole, a koji za izvođenje radova.

3. Neadekvatna organizacija nadležnosti javne uprave

M.5. Izvršiti depolitizaciju javnih službi i upravnih organa.

M.6. Izvršiti decentralizaciju odlučivanja u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole u korist lokalnih samouprava, na način formiranja jednošalterskog sistema (tzv. *one-stop-shop*).

M.7. Propisati, pratiti i kontrolisati dužinu trajanja svakog koraka koji je neophodno preduzeti u postupku pribavljanja dozvola.

M.8. Uvesti mehanizme podsticaja i sankcija za kvalitet rada i trajanje postupka nadležnih institucija.

M.9. Uvesti mogućnost da drugi organ donese akt ili odluku u postupku u slučaju da nadležna institucija kasni sa postupanjem (tzv. *authority of last resort*).

M.10. Osnažiti koordinaciju i informacione veze u upravnom sistemu između javnih tela nadležnih za izdavanje posebnih tehničkih uslova.

M.11. Osavremeniti sistem upravljanja dokumentacijom od strane nadležnih institucija (*document management system*) i uvesti sisteme *on line* praćenja predmeta u postupku.

4. Nepostojanje jednog kanala komunikacije sa strankom i jasne institucionalne odgovornosti

M.12. Povećanje organizacione efikasnosti sistema na način da se ovlašćenja za utvrđivanje i verifikaciju pojedinih tehničkih uslova, saglasnosti i dozvola prenesu u nadležnost lokalne samouprave.

M.13. Pozicioniranje organa lokalne samouprave prema strankama kao *one-stop-shop*, organizovan po nebirokratskim principima procesne organizacione strukture.

5. Uticaj problema u sektoru prostornog i urbanističkog planiranja na proces izdavanja građevinskih dozvola

- Monopol nadležnosti na izradu planske dokumentacije od strane nadležnih javnih preduzeća i nelojalna konkurencija

M.14. Zakonski utemeljiti minimum profesionalnih referenci privrednih društava i uvesti njihovo licenciranje za obavljanje poslova iz domena prostornog i urbanističkog planiranja prema kategorijama planske dokumentacije koja se izrađuje.

- Nedovoljna participacija zainteresovanih strana i vidljivost procesa izrade planske i urbanističke dokumentacije

M.15. Omogućiti participaciju zainteresovanih strana na kraju realizacije svake faze izrade planskog dokumenta umesto samo u jednoj fazi (javnog uvida) kako je sada predviđeno prema odredbama zakona o planiranju i izgradnji.

Nepreciznost planova u pogledu definisanja urbanističkih i tehničkih uslova

M.16. Definirati ujednačen nivo prikaza urbanističko-tehničkih uslovljenosti (u vidu obrasca – tabele) koju bi svaki obrađivač plana morao da popuni za svaku planiranu namenu u prostoru i sve tipove planirane izgradnje za koju će planski dokument predstavljati osnov za izdavanje lokacijske dozvole.

M.17. Harmonizovati Zakon o planiranju i izgradnji i sektorske zakone koji regulišu oblasti energetike, voda, šuma, odbrane, telekomunikacija i sl. posebno u domenu rokova, detaljnosti i drugih elemenata neophodnih za izdavanje lokacijskih dozvola na bazi urbanističkog plana.

M.18. Formalizovati (zakonski utemeljiti) intenzivniji nivo komunikacije obrađivača plana i nadležnih organa i preduzeća lokalne samouprave iz resora komunalnih delatnosti i urbanizma i građenja.

6. Neophodnost detaljne urbanističke razrade prostornih planova (hiperprodukcija planova)

M.19. Urbanističku razradu Prostornih i urbanističkih planova nije moguće ograničiti normativno (kroz formu zakona).

7. Sprovođenje planova kroz katastar nepokretnosti

M.20. Uvesti programirano budžetiranje unutar lokalnih samouprava i obaveznu stavku svake godine: sprovođenje urbanističkih planova kroz RGZ.

8. Institut „arbitriranja“ u tumačenju prostorno planske i urbanističke dokumentacije

M.21. Uspostaviti sistemsku kontrolu „urbanističkog arbitriranja“ od strane nadležnih urbanističkih inspekcija – kreirati Zakonsku obavezu kontrole svih lokacijskih dozvola izdatih na osnovu planova starijih od 2003. godine.

M.22. Zakonski uspostaviti više profesionalne kriterijume za delegiranje članova opštinske komisije za planove

9. Kvalitet ulaznih informacija za potrebe izrade Urbanističkog projekta

M.23. Komisije za planove lokalnih samouprava treba da insistiraju na što ujednačenijem nivou razrade urbanističkih uslovljenosti posebno kod PGR-ova i PDR-ova

10. Neadekvatni institucionalni i ljudski kapaciteti

M.24. Izraditi interne procedura i hodogram aktivnosti unutar organa koji imaju nadležnost u izdavanju dozvola za izgradnju.

M.25. Eliminacija monopola na informacije i promocija korišćenja IT u radu organa koji vrše javne nadležnosti.

M.26. Konstantan rad na edukaciji uprave u cilju menjanja navika i ponašanja zaposlenih.

M.27. Unaprediti pristup nadležnih organa spoljnoj ekspertizi.

Preporuke iz Bele knjige investitora za 2012. godinu

Preporuke	Prvobitno date u BK	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Novi Zakon o planiranju i izgradnji vrši uticaj na pet važnih oblasti: prostorno planiranje, izgradnju, građevinsko zemljište, restituciju i legalizaciju. Sve ove oblasti moraju posebno da se regulišu, što je moguće pre kroz sistematska podzakonska akta u saradnji sa nevladinim sektorom.	2009		√	
I dalje postoji problem konverzije uz naknadu i problem registracije prava svojine nad građevinskim zemljištem zbog restriktivnog tumačenja Zakona o planiranju i izgradnji od strane zemljišnih katastara. Podzakonska akta bi trebalo da omoguće jasnije tumačenje odredaba Zakona o planiranju i izgradnji ili barem uspostavljanje usaglašene prakse.	2010			√
Državna tela moraju da omoguće transparentnost i doslednost u svom radu, na svim nivoima, kao i da obezbede visoki nivo praćenja rada svih relevantnih institucija.	2009			√
Neophodno je da se još više uprosti proces izdavanja dozvola, a potrebno je i da se razmotri mogućnost smanjenja naknade za uređenje građevinskog zemljišta i svih drugih početnih troškova, vezanih za izgradnju, kao i kasniji operativni troškovi sa ciljem daljeg razvijanja tržišta i ubrzavanja procesa koji će omogućiti veći priliv investicija na ovo tržište.	2009			√
Potrebne su izmene i u kaznenoj politici u okviru Zakona o planiranju i izgradnji tako da kazne budu adekvatnije i strožije jer su trenutno limitirane na samo novčane kazne.	2009			√

Zakonski okvir koji definiše odnos investitora i izvođača radova treba poboljšati izmenom Zakona o obligacionim odnosima i pojedinih pravilnika koji definišu postupak izgradnje tako da odražava međunarodno priznatu najbolju praksu.	2010			√
Nacrt novog Zakona o upravljanju i održavanju stambenih zgrada bi trebalo da bude donet najkasnije do početka 2012. godine i usvojen nakon javne rasprave. Neophodno je obezbediti kompletnu zakonsku regulativu i propise kojima će se definisati vlasnička prava stanara i njihove obaveze vezano za upravljanje i održavanje, koji su neophodni za pravilno funkcionisanje sistema upravljanja i održavanja stambenih zgrada.	2009			√
Važnu oblast kao što je lizing nekretnina treba detaljnije i preciznije razraditi zakonom a ne podzakonskim aktima. Zakon treba uskladiti sa važećim propisima u oblasti nepokretnosti.	2009			√
Zakon o hipoteci je potrebno izmeniti u celosti. Postojeći Zakon o hipoteci između ostalog nije u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji. Imajući u vidu da predmetni zakon ima previše propusta i nejasnih odredaba, potrebna je njegova izmena u celosti.	2010			√
Država, relevantna ministarstva, lokalni organi i druge važne institucije sa jedne strane i Savet na čelu Odbora za nekretnine i sve druge organizacije koje se bave poslovima vezanim za nekretnine, sa druge strane, treba da uspostave dijalog, komunikaciju i dugoročnu saradnju vezano za strateška pitanja, sa ciljem poboljšanja uslova na tržištu nekretnina.	2009		√	

Mapa puta reformi

1. Formiranje Saveta za koordinaciju izdavanja građevinskih dozvola, uz podršku Tehničkog sekretarijata
2. Izrada i usvajanje jednog ili više novih zakona kojima se uređuju građevinsko zemljište, planiranje i izgradnja
3. Izrada i usvajanje izmena i dopuna sektorskih zakona

4. Usvajanje podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o planiranju i izgradnji i sektorskih zakona
5. Popis adekvatnog građevinskog zemljišta koje nije opremljeno infrastrukturom i prenos prava svojine nad njim sa države na lokalne samouprave
6. Sprovođenje izmenjenih procedura u pet pilot-opština različitih veličina i kapaciteta
7. Obuka za sprovođenje izmenjenih procedura
8. Formiranje industrijskih parkova kao preduzeća u opštinskom vlasništvu ili javno-privatnih partnerstava
9. Uvođenje jednošalterskog sistema u opštine i sertifikacija tela nadležnih za izdavanje građevinskih dozvola u skladu sa standardom ISO 9000
10. Uvođenje informatičke platforme za građevinske dozvole
11. Omogućavanje slobodnog i neograničenog pristupa lokalnih samouprava i privatnog sektora tehničkim informacijama koje su sada u posedu operatera sistema
12. Sprovođenje novih procedura i uvođenje novih sistema za izdavanje građevinskih dozvola u sve opštine
13. Monitoring i evaluacija

Ključne reforme:

1. Uvesti jednošalterski sistem
2. Striktno poštovanje rokova – uvesti obavezu vraćanja naknade ukoliko se prekorači rok i tzv. Authority of last resort – odnosno da nadležni organ za izdavanje građevinske dozvole može sam izdati dozvolu ukoliko drugi organ koji ima nadležnost da izdaje saglasnost na tehničke uslove kasni sa izdavanjem svoje saglasnosti
3. Donošenje standarda kada je reč o prostornim i urbanističkim planovima na republičkom nivou
4. Odrediti „zone urbanog razvoja“ (termin iz BEP-ove analize) – tj. rejone u kojima bi bila rešena imovinskoppravna pitanja, kao i infrastrukturna pitanja i u kojima bi izdavanje građevinske dozvole bilo moguće u vrlo kratkom roku
5. Smanjivanje parafiskalnih nameta i ukidanje onih koji nisu potrebni, odnosno kod kojih se ne dobija nikakava protivusluga od nadležnog organa