



USAID
OD AMERIČKOG NARODA

SRBIJA

USAID PROJEKAT ZA BOLJE USLOVE POSLOVANJA

PREDLOG KONCEPTA REFORME POSTUPKA IZDAVANJA
GRAĐEVINSKIH DOZVOLA – RADNA VERZIJA

AUTOR: MP&ASSOCIATES

DATUM : jun 2013. godine

Izrada ovog izveštaja omogućena je uz pomoć američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Autor je u potpunosti odgovoran za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Koncept reforme postupka izdavanja građevinskih dozvola

Osnovne prepreke efikasnom izdavanju građevinskih dozvola su:

- Nerešeni imovinsko-pravni odnosi,
- Nedostatak ili slab kvalitet planske dokumentacije,
- Loše stanje registara dostupne infrastrukture, i
- Velika ovlašćenja niza slabo kontrolisanih javnih preduzeća i drugih javnih tela koja su nezainterosovana za veću efikasnost u vezi sa građevinskim dozvolama, ili čak nameću nepotrebne procedure kako bi ojačali svoj položaj, odnosno opravdali nerazumno visoke naknade.

Naša vizija reformisanog postupka izdavanja građevinskih dozvola obuhvata pojednostavljenje interakcije između investitora i javnog sektora uvođenjem „jednošalterskog sistema“ i informacionih tehnologija, omogućavanje javnog uvida i efikasne kontrole i merenje rezultata u svim koracima u postupku planiranja i izgradnje posredstvom interneta i ukidanje monopola javnih preduzeća i drugih javnih tela u postupku izdavanja građevinskih prenošenjem odgovornosti na lokalnu samoupravu i licencirane inženjere.

Cilj reformi ne može biti poboljšanje Zakona o planiranju i izgradnji (ZoPI), već optimizacija procesa u vezi sa planiranjem i izgradnjom. To znači da izmene propisa ne smeju ostati na nivou ZoPI, već moraju uključiti i druge sektorske zakone koji uređuju ovu oblast, i u kojima se, kao i u podzakonskim aktima, nalazi najveći deo problema u vezi sa sadašnjim funkcionisanjem sistema.

Kako bi se reformom izdavanja građevinskih dozvola postupci ubrzali i učinili jeftinijim i za javni sektor i za investitore, i da bi se istovremeno osigurali bezbednost građana i drugi javni interesi, predlažemo koncept reforme koji se zasniva na:

- Insistiranju na usvajanju planskih dokumenata propisanih zakonom, uz rasterećenje planova sadržine koja prevazilazi urbanističke parametre,
- Prilagođavanju stepena kontrole različitim nivoima složenosti i rizika konkretnih projekata,
- Minimiziranju kontakata između investitora i javnih tela i prenosu višestrukih upravnih nadležnosti sa upravnih organa i komunalnih preduzeća na jednu nadležnu instituciju kroz uvođenje „jednošalterskog sistema“,
- Prenosu tehničkih zadataka i procesa sa upravnih organa i komunalnih preduzeća na licencirane inženjere koji će morati da imaju osiguranje od profesionalne odgovornosti,
- Strogoj odgovornosti javnih tela za ispunjavanje zakonskih rokova, i
- Korišćenju informacionih tehnologija da se osiguraju transparentnost i kontrola aktivnosti u javnom sektoru, kao i da se olakša komunikacija investitora sa upravom.

Ove mere omogućiće da se desetine interakcija sa administracijom i javnim preduzećima svedu na samo jednu tačku kontakta – „jedan šalter“. Umesto brojnih upravnih akata u ovom postupku, u zavisnosti od rizika vezanih za projekat, može ih biti tek dva; umesto više stotina dana za sprovođenje postupka, biće dovoljno 40.

Terminologija:

- **"Podnosilac zahteva"** – investitor, građevinsko preduzeće ili treće lice ovlašćeno od strane investitora.
- **„Nadležni organ uprave“** – resorno ministarstvo ili lokalna samouprava.
- **"JLS"** – jedinica lokalne samouprave.
- **"Operator sistema"** – republičko ili lokalno javno preduzeće ili druga organizacija nadležna za izdavanje urbanističkih i tehničkih uslova za projektovanje objekata, odnosno za davanje saglasnosti na izrađen projekat.
- **„Pravila građenja“** – izdaje ih na republičkom nivou resorno ministarstvo.
- **„Elaborat“** – Elaborat obezbeđenja infrastrukture i zaštite javnog resursa koji izdaje operater sistema i važi na nivou planskog dokumenta.
- **„PGD“** – Projekat za građevinsku dozvolu.
- **„Pravo na izgradnju“** – pravo svojine ili kakvo drugo stvarno pravo koje svog imaoa privatnopravno ovlašćuje da na određenoj parceli izgradi neki objekat.

Koncept reforme postupka izdavanja građevinskih dozvola

1. Pojednostavljenje procedura za usvajanje planskih dokumenata i konkretne sankcije ako se oni ne usvoje u zakonskom roku

Obavezu skupštine jedinice lokalne samouprave da usvoji odluku o izradi planskog dokumenta kao i njegov koncept spojiti u jedan korak, pri čemu bi odluka o izradi planskog dokumenta sadržavala i elemente koncepta i bila predmet obavezne javne rasprave, odnosno uvida.

Uvesti mogućnost učešća javnosti u svim fazama postupka izrade i usvajanja planskog dokumenta.

Produžiti važećim zakonom propisani rok za usvajanje planskih dokumenata i pružiti podršku lokalnim samoupravama kojima je ta podrška potrebna da ispune zakonske obaveze u pogledu donošenja planova. U slučaju nedonošenja planova u propisanom roku, nadležni republički organ će u najkraćem roku doneti minimalna opšta urbanistička pravila koja će biti na snazi dok JLS sama ne donese odgovarajući planski dokument. Razmotriti mogućnost da opštine koje se ogluše o zakonsku obavezu i u produženom roku ne donesu zakonom definisani minimum planskih dokumenata, budu za to sankcionisane na određeni način.

Ako JLS ne donese plan detaljne regulacije (PDR) u roku od dve godine od usvajanja plana kojim je bilo predviđeno donošenje PDR-a, građevinska dozvola za objekte nižeg stepena rizika (npr. P+2+Pk) će biti izdata na osnovu parametara, pravila i uslova građenja iz plana višeg ranga i pravila građenja.

2. Propisivanje na republičkom nivou pravila građenja, odnosno opštih pravila regulacije i elaborata obezbeđenja infrastrukture i zaštite javnog resursa na nivou planskog dokumenta kako bi se nadomestio loš kvalitet planske dokumentacije i harmonizovali neusklađeni propisi.

Pravila građenja kodifikuju/objedinjuju norme koje regulišu izgradnju, a koje su u ovom trenutku sadržane u velikom broju podzakonskih akata. Elaborat izdaje operater sistema za teritoriju koju pokriva planski dokument. Elaborat se prilaže uz planski dokument, ali ga sami operateri sistema mogu ažurirati bez sprovođenja procedure usvajanja odnosno izmena i dopuna planskog dokumenata i on se smatra važećim odmah po objavljivanju. On se sačinjava kada planski dokument ne sadrži dovoljno detaljnih informacija da bi na osnovu njih podnosioci zahteva mogli da izrade projekte. Elaborat sadrži sve informacije koje su potrebne da se izradi projekat za sve kategorije objekata sem za najsloženije, a da pritom od operatera sistema ne moraju da se traže posebni uslovi za projektovanje. Ako se te informacije ne obezbede investitorima, bilo kao sastavni deo plana ili u priloženom elaboratu, važe pravila građenja na nivou Republike. Za sve projekte osim najsloženijih, ako je projekat izrađen i izveden u skladu sa elaboratom (odnosno, ako njega nema, u skladu sa pravilima građenja) operater sistema u obavezi je da objekat poveže na svoju mrežu, ili nadonkadi investitoru pretrpljenu štetu.

Nasloženiji projekti, koje kao takve definišu bilo zakon bilo podzakonski akt (kao što su, na primer, projekti pete i šeste kategorije), biće izuzeti iz prethodno opisanog režima. U tim složenim slučajevima investitor će možda morati da traži, posredstvom nadležnog organa uprave, uslove za projektovanje od pojedinačnih operatera sistema. Ako ih oni ne izdaju u zakonskom roku, nadležni organ uprave je dužan da

po službenoj dužnosti pokrene postupak protiv operatera sistema i odgovornog lica u njemu, pri čemu je operater, bez obzira na ishod tog postupka, odgovoran podnosiocu zahteva za štetu koju pretrpi zbog nepostupanja u zakonom utvrđenom roku.

U ovom konceptu, informacija o lokaciji nije potrebna kao upravni akt, a jedinica lokalne samouprave ima obavezu da vrši nadzor nad dostupnošću ovih informacija i pokreće postupke protiv onih koji ne obezbeđuju njihovu dostupnost.

- 3. Razrešavanje svojinsko-pravnih odnosa treba započeti redefinisanjem nekih ključnih pojmova, počevši od građevinske parcele.** Ključni elementi pojma građevinska parcela treba da budu da se radi o jednoj ili više katastarskih parcela sa jednim nosiocem prava na gradnju i sa fizičkim i pravno ustanovljenim pristupom javnom putu.

Dalje, proces parcelacije ne bi smeo da zavisi od postojanja plana detaljne regulacije. Najmanja dozvoljena površina građevinske parcele treba da bude utvrđena pravilima građenja, i to prema pojedinim kategorijama objekata. Pri tome, planskim dokumentom se može dozvoliti da najmanja dozvoljena površina za građevinsku parcelu bude i manja od one utvrđene pravilima građenja na republičkom nivou. Dosledno tome, kategoriju zemljišta za redovnu upotrebu objekta treba ukinuti.

- 4. Uvođenje zakonske kategorije „projekta za građevinsku dozvolu“. Obavezna sadržina projekta zavisila bi od složenosti objekta.** Različiti nivoi detaljnosti uredili bi se podzakonskim aktom koji donosi ministar, a ne zakonom, i to u zavisnosti od kategorije projekta prema složenosti. Zakonom će se definisati kategorije projekata za koje su potrebni dodatni vidovi tehničke dokumentacije: projekat za izvođenje odnosno „projekat izvedenog stanja“.

- 5. Kontrola u postupku izdavanja građevinskih dozvola i izvođenja građevinskih radova treba da zavisi od nivoa složenosti projekta**

Građevinske projekte treba podeliti na više kategorija u zavisnosti od njihove složenosti, na osnovu sprovedene procene rizika, i propisati različite postupke za izdavanje dozvola za različite kategorije složenosti projekata. Pri klasifikaciji takođe treba koristiti definicije projekata IPPC, procene uticaja na životnu sredinu i odredbe člana 133 ZoPI. Na osnovu ove klasifikacije, proširiti određenje objekata koji se grade, odnosno građevinskih radova koji se izvode, na osnovu notifikacije nadležnog organa, bez obaveze pribavljanja građevinske dozvole. Na osnovu te klasifikacije takođe diferencirati različite nivoe inspekcijske kontrole izvođenja građevinskih radova.

- 6. Jednošalterski sistem u funkciji ekspeditivnosti i kao mera protiv korupcije**

Investitori će isključivo imati kontakt sa nadležnim organom uprave, koji će postati „jedini šalter“ za sve građevinske projekte. Kod najsloženijih projekata to će biti resorno ministarstvo, a u svim drugim slučajevima – lokalna samouprava. Sva komunikacija sa operaterima sistema moraće da ide kroz nadležni organ uprave. Za svaki projekat će biti zadužen jedan zaposleni u upravi. Ako se javi potreba za konsultacijama između podnosioca zahteva i bilo kog operatera sistema, takve sastanke organizuje i njima prisustvuje predstavnik nadležnog organa uprave.

Nadležni organ uprave **dužan je** da pokrene postupak protiv operatera sistema i njegovog nadležnog lica u slučaju da operater ne poštuje zakonske rokove.

Lokalna samouprava će preuzeti nadležnosti tek nakon što se utvrdi da postoje odgovarajući institucionalni kapaciteti, informacije o prostoru i način upravljanja kvalitetom u upravnim postupcima i procesima. Ovakva provera se vrši kroz periodičnu akreditaciju lokalnih samouprava, koja je preduslov za vršenje novih nadležnosti. Do uspešne akreditacije lokalnih samouprava, dozvole se izdaju u skladu sa trenutno postojećim pozitivnim propisima. Ukoliko lokalna samouprava, nakon preuzimanja novih nadležnosti, ne uspe ponovo da se akredituje u toku periodičnih provera institucionalnih kapaciteta, automatski gubi stečene nadležnosti „jednog šaltera“ u korist drugih institucija (resornog ministarstva). Nadležnosti „jednog šaltera“ se ponovo uspostavljaju u korist lokalne samouprave po uspešno obavljenoj akreditaciji. Država će podržati lokalnu samoupravu u jačanju kapaciteta za odgovarajuće obavljanje poslova u vezi sa izdavanjem građevinskih dozvola.

7. Za najčešće projekte procedura bi izgledala ovako:

- a. Nosilac prava na izgradnju angažuje licenciranog inženjera. Licencirani inženjer izrađuje projekat za građevinsku dozvolu na osnovu javno dostupnih planskih dokumenata, elaborata i pravila građenja.
- b. Obavezna kontrola/revizija projektno tehničke dokumentacije od strane ovlašćenih preduzeća koja poseduju odgovarajući stručni i institucionalni kapacitet i osiguranje profesionalne odgovornosti. Kontrolu podleže sva projektno tehnička dokumentacija koja se kreira u bilo kojoj fazi postupka izdavanja dozvola odnosno izgradnje.
- c. Zahtev za izdavanje građevinske dozvole se podnosi uz broj parcele (pribavljanje izvoda iz plana biće odgovornost nadležnog organa uprave), dokaz o pravu na izgradnju i projekat za građevinsku dozvolu, verifikovan od strane ovlašćenog preduzeća. U većini slučajeva, projekat za građevinsku dozvolu sadrži pre svega arhitektonsko rešenje uklopljeno u urbanističke parametre. Broj obaveznih elemenata projekta za građevinsku dozvolu povećava se sa kategorijom složenosti projekta. Obavezna sadržina projekta za različite kategorije objekata propisuje se podzakonskim aktom.
- d. Nadležni organ uprave izdaje građevinsku dozvolu u roku od 15 dana nakon što proveri samo pravo na izgradnju na parceli o kojoj je reč i urbanističke parametre.
- e. Obavezna kontrola inspeksijskih organa, odnosno ovlašćenog preduzeća, građevinskih radova u pojedinim fazama izgradnje objekta, a u zavisnosti od kategorizacije objekta po složenosti i riziku po ljude i materijalna dobra.
- f. Podnosilac zahteva obaveštava nadležni organ uprave da je objekat spreman za povezivanje na mreže, i uz to obaveštenje prilaže potvrdu nezavisnog licenciranog inženjera da je projekat izveden u skladu sa projektom za građevinsku dozvolu i svim važećim propisima i normama. U roku od tri dana nadležni organ uprave izdaje nalog operaterima sistema da objekat povežu na mreže, za šta je rok 15 dana. Ako operater sistema, nosilac prava na izgradnju

ili treće lice objekat povežu na mrežu bez ovog naloga, takav čin predstavlja krivično delo.

- g. Pošto se objekat poveže na mreže, podnosilac zahteva podnosi nadležnom organu uprave zahtev za izdavanje upotrebne dozvole, uz koji prilaže potvrdu nezavisnog licenciranog inženjera da je objekat povezan na mreže u skladu sa nalogom nadležnog organa uprave i svim važećim normama. Nadležni organ uprave pribavlja zapisnike o izvršenim inspekcijskim kontrolama i izdaje upotrebnu dozvolu u roku od nedelju dana.
8. **Složeniji projekti = više kontrole.** Kod složenijih projekata zakonom će se predvideti dodatni zahtevi, uključujući jedan ili više sledećih koraka: izdavanje dodatnih uslova za projekat za građevinsku dozvolu od operatera sistema, na osnovu kojih nadležni organ uprave izdaje lokacijsku dozvolu; tehnička revizija projekta za građevinsku dozvolu od nezavisnog licenciranog inženjera; odobrenje projekta za građevinsku dozvolu od strane operatera; potvrda operatera da je objekat izgrađen u skladu sa projektom za građevinsku dozvolu.
9. **Građevinska komisija kao stručni arbitar.** U svim slučajevima u kojima nadležni organ uprave ili operater sistema projekat za građevinsku dozvolu vrata podnosiocu zahteva na dopunu, sem kada se radi o manjim zamerka, Građevinska komisija koju imenuje resorni ministar mora da pregleda i projekat za građevinsku dozvolu i nalaz operatera sistema. Po pravilu, Komisija mora ili da odluči da inicira provođenje mera protiv projektanta i tehničkog revizora (zabeležba u javnom registru inženjera, ukor, oduzimanje licence) ili protiv operatera sistema (javno saopštenje o nedostacima elaborata obezbeđenja infrastrukture i zaštite javnog resursa ili saopštenje o neosnovanosti nalaza o projektu za građevinsku dozvolu). Komisija ima pravo da utvrdi da je projekat za građevinsku dozvolu uredan, što podnosilac zahteva može da koristi da bi ostvario svoja prava (uključujući i pravo na građevinsku dozvolu, odnosno na naknadu štete). Ni u jednom slučaju kada operater sistema zaključi da je projekat za građevinsku dozvolu neadekvatan ne sme da se desi da Komisija javno ne utvrdi odgovornost bar jedne strane u postupku. Pored toga, Komisija je ovlašćena da naloži operateru sistema da promeni sadržaj elaborata ako na inicijativu podnosioca zahteva nađe da su uslovi u elaboratu dati nepotrebno restriktivno. Takođe, Komisija može da naloži operateru sistema da omogući priključenje objekta na mrežu kada je operater odbio zahtev investitora, ako nađe da je projekat izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom i svim važećim propisima i normama.
10. **Elementi koji su sada potrebni za izdavanje lokacijske dozvole biće dovoljni za izdavanje građevinske dozvole.** Treba sprovesti i druge potrebne promene da bi se omogućila realizacija projekata u skladu sa principima Design & Build.
11. **Smanjiti nivo detalja propisan Zakonom o planiranju i izgradnju kada god je to moguće, a da se ne ugroze razlozi pravne sigurnosti.** Svi elementi koji nisu neophodni u Zakonu treba da budu uređeni podzakonskim aktima, bilo uredbama bilo pravilnicima koje donosi ministar.

12. Unaprediti tehničku kontrolu

- a. Uvesti licenciranje projektantskih, planerskih i drugih firmi.
- b. Uvesti obavezno osiguranje profesionalne odgovornosti za licencirane inženjere i firme.
- c. Unaprediti kontrolu Inženjerske komore nad radom licenciranih inženjera.
- d. Uvesti kategoriju glavnom projektanta kada je na nekom projektu angažovano više odgovornih projektanata.
- e. Omogućiti delotvoran mehanizam prema kome republički organ može da izda dozvolu u slučaju da lokalna samouprava ne postupa po zakonu.

13. Transparentnost u funkciji ekspeditivnosti i kao mera protiv korupcije

- a. Opredeliti sredstva za izradu geoprostornih informacionih sistema sa ciljem objedinjavanja svih podataka relevantnih ne samo za izdavanje građevinskih dozvola, već i za raspolaganje prostorom kao važnim resursom.
- b. **Propisati svim nadležnim organima uprave i operaterima sistema koji su uključeni u proces izdavanja građevinskih dozvola obavezno korišćenje informatičke platforme za izdavanje građevinskih dozvola** i podstaći njeno korišćenje među investitorima, osim investitora u najjednostavnijim projektima. Propisati kaznene odredbe za slučajeve da se sistem ne koristi u skladu sa pravilnikom koji donosi ministar. Prelaznim odredbama odložiti obaveznu primenu najranije do 2015. godine, ali omogućiti i ranije uvođenje na bazi pilot-projekata.
- c. **Propisati obavezno objavljivanje na internetu svih zahteva za izdavanje dozvola, građevinskih uslova (gde je neophodno), izveštaja tehničke revizije i dozvola (ili ključnih elemenata ovih dokumenata, uz poštovanje bezbednosti i poverljivosti podataka). Učiniti informacije o radu licenciranih inženjera i firmi javno dostupnim.** Za svakog licenciranog inženjera odnosno firmu trebalo bi da postoje podaci, dostupni na internetu, o tome koje je projekte potpisao/la i koje tehničke revizije je obavio/la. Propisati kazne za nadležne organe odgovorna lica ako ne sprovedu ovu obavezu. Prelaznim odredbama odložiti obaveznu primenu do jula 2014. godine.
- d. **Propisati obavezu slobodnog pristupa bazama podataka svih operatera potrebnih za izradu planova i projekata.** Propisati kazne za operatere sistema i njihova odgovorna lica koji ovo ne omoguće. Prelaznim odredbama odložiti obaveznu primenu do jula 2014. godine, a istovremeno ovlastiti ministra odgovornog za građevinarstvo da dodatno odloži primenu, ali najkasnije do jula 2015.
- e. **Propisati kriterijume i način kontrole rada i kapaciteta lokalnih samouprava kao preduslov za vršenje nadležnosti „jednošalterskog sistema“ („akreditacija“).**

14. Izmeniti naknadu za uređenje građevinskog zemljišta tako da odražava stvarne troškove izgradnje infrastrukture, ili uvesti kriterijume i granične iznose za obračun te naknade, uz obezbeđenje lokalnoj samoupravi alternativnih izvora prihoda za finansiranje ulaganja u komunalnu infrastrukturu. Razmotriti i druge opcije za reformisanje naknade za uređivanje građevinskog zemljišta koje mogu obezbediti kompenzaciju lokalnim samoupravama za eventualne gubitake prihoda od naknade za uređivanje.

15. Ovlastiti republičke vlasti da uklanjaju nelegalno izgrađene objekte.

Regulatorne intervencije

Izmenjeni Zakon o planiranju i izgradnji bi trebalo da zadrži sve delove važećeg zakona, sem odredbi o legalizaciji. Novi zakon može biti potreban jer bi zadržavanje samo opštih odredbi u Zakonu o planiranju i izgradnji i ostavljanje detalja za uređenje podzakonskim aktima moglo da zahteva izmenu više od trećine zakonskog teksta.

Pored ZoPI, treba izmeniti Zakon o vodama, Zakon o šumama, Zakon o javnoj svojini, Zakon o javnim putevima, Zakon o železnici, Zakon o energetici, Zakon o vanrednim situacijama, Zakon o energetskej efikasnosti, Zakon o trgovini, itd.

Novi podzakonski akti ili izmene postojećih: Pravilnik o sadržini planskih dokumenata, Pravilnik o načinu i postupku vršenja javnog uvida u procesu izrade planske dokumentacije, Pravilnik o klasifikaciji građevinskih projekata na osnovu procene mogućeg rizika, Pravilnik o sadržini republičkih pravila građenja – Kodeks građenja, Pravilnik o sadržaju elaborata obezbeđenja infrastrukture i zaštite javnog resursa, Pravilnik o procedurama za postupanje po zahtevima za izdavanje građevinske dozvole, Pravilnik o obaveznom objavljivanju akata vezanih za planiranje i izgradnju, Pravilnik o upotrebi informacionih i komunikacionih tehnologija u postupku izdavanja građevinskih dozvola, Pravilnik o načinu i postupku akreditacije lokalnih samouprava za preuzimanje nadležnosti u postupku izdavanja građevinske dozvole, Uredba o priznavanju inostranih isprava i znakova usaglašenosti, propisi u oblasti zaštite životne sredine itd. **Sprovesti proces preuzimanje evropskih normi i standarda kroz Kodeks građenja.**

Pored reformi koje se tiču unapređenja postupka izdavanja građevinskih dozvola, treba razmotriti i širi spektar reformi koje se tiču upravljanja građevinskim zemljištem, a pre svega zemljištem u javnoj svojini. Jedna od tih mogućih reformi je prenošenje prave javne svojine na neuređenom javnom građevinskom zemljištu lokalnim samoupravama. Svrha ove mere je da se lokalne samouprave angažuju kao najbolje pozicionirane za efikasno stavljanje neiskorišćenih resursa građevinskog zemljišta (vojni kompleksi proglašeni za neperspektivne sa stanovišta odbrane zemlje, višak zemljišta koje koriste javna preduzeća, braunfildi...) u produktivnu funkciju. Gradovi i opštine, imajući u vidu njihove nadležnosti u pogledu prostornog i urbanističkog planiranja i uređivanja građevinskog zemljišta, imaju ključnu poziciju i najveći interes da obezbede optimalno korišćenje tog, za sada slabo ili nikako iskorišćenog potencijala.