**VII. ANALIZA EFEKATA ZAKONA**

1. **Određivanje problema koje zakon treba da reši:**

Do stupanja na snagu Zakona o ozakonjenju objekata („Službeni glasnik RS” broj: 96/2015), u Republici Srbiji je bilo podneto oko 771.000 zahteva za legalizaciju. Kako je odredbama ovog zakona propisano da građevinska inspekcija izvrši popis svih nezakonito izgrađenih objekata i za iste otpočne postupak po službenoj dužnosti u skladu sa zakonom, nakon popisa evidentirano je i utvrđeno je da postoji još 1.659.307 nezakonito izgrađenih objekata koji do tada nisu bili evidentirani ni na koji način i za iste nije bio podnet zahtev za legalizaciju odnosno ozakonjenje.

Uzimajući u obzir sve popisane nezakonito izgrađene objekte kao i one objekte za koje su podneti zahtevi za legalizaciju po ranijim zakonima prvi put je formirana jedinstvena Baza nezakonito izgrađenih objekata koja sadrži 2.041.936 nezakonito izgrađenih objekata.

Prema podacima Ministarstva, od 2.041.936 nezakonito izgrađenih objekata koji se nalaze u Bazi, 972.110 je stambenih objekata odnosno 47,6%, zatim 718.973 pomoćnih odnosno 35,21%, ekonomskih 242.964 odnosno 11,89%, poslovnih 38.605 odnosno 1,89%, stambeno-poslovnih 19.346 odnosno 0,94%, komercijalnih 17.520 odnosno 0,87%, 9.451 proizvodnih odnosno 0,46% i ostalih 21.575 odnosno 0,93%. Na osnovu ovih informacija možemo zaključiti da je, od ukupnog broja popisanih nezakonito izgrađenih objekata, oko 50% se odnosi na stambene objekte i oko 48% se odnosi na pomoćne i ekonomske.

Imajući u vidu broj nezakonito izgrađenih objekata koji su predmet ozakonjenja, osnovni razlog za donošenje ovog zakona jeste da se omogući još efikasnije sprovođenje ozakonjenja nezakonito izgrađenih objekata u Republici Srbiji, dodatno utiče na sprečavanje nezakonite gradnje kao i prometovanja takvih nepokretnosti, odnosno objekata ili delova objekata, izgrađenih bez građevinske dozvole i utiče na aktivnost stranaka u postupku ozakonjenja. Takođe, bitna napomena je i da su pojedine odredbe materijalnog dela važećeg zakona iscrpljene te ih je neophodno staviti van pravne snage a određene uskladiti sa odredbama drugih, novih, zakona a sve navedeno imajući u vidu da ozakonjenje predstavlja javni interes za Republiku Srbiju što je i propisano odredbama zakona.

Kako Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kontinuirano prati sprovođenje Zakona o ozakonjenju objekata osnovna intencija ovog Ministarstva, kao predlagača Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o ozakonjenju objekata, jeste da se otklone svi identifikovani problemi uočeni u sprovođenju trenutno važećeg zakona a to je pre svega nezainteresovanost stranaka da aktivno učestvuju u postupku ozakonjenja i sprečavanje prometa nepokretnosti odnosno nezakonito izgrađenih objekata pre okončanja postupka ozakonjenja a što će direktno uticati i na sprečavanje nezakonite gradnje.

1. **Ciljevi koji se postižu donošenjem Zakona:**

Proces ozakonjenja objekata, imajući u vidu srazmeru i veličinu problema, ima širi ekonomski uticaj na društvo, nacionalnu ekonomiju i državni budžet. Podaci o stanju nekretnina u Republici Srbiji imaju višestruki značaj za razvoj države.

Osnovni cilj donošenja ovog zakona je vraćanje u zakonske okvire nezakonito izgrađene objekte, putem dve moguće pravne posledice, ozakonjenje ili rušenje objekta, kao i zaustavljanje dalje izgradnje objekata bez građevinskih dozvola i prometovanje takvih nepokretnosti.

Konkretni ciljevi koji će se donošenjem zakona postići su:

* Jednostavniji, efikasniji, brži i jeftiniji postupak,
* Da vlasnici nezakonito izgrađenih objekata budu aktivne stranke u postupku ozakonjenja,
* Da svi nezakonito izgrađeni objekti, ukoliko ispunjavaju zakonske uslove, budu ozakonjeni i uvedeni u legalne tokove,
* Omogućavanje vlasnicima nezakonito izgrađenih objekata da ozakonjene objekte upišu u javnu knjigu, uz mogućnost da se zadužuju po osnovu prava svojine na tim objektima stavljanjem hipoteke na objekat,
* Dodatno uticanje na sprečavanje nezakonite gradnje,
* Povećanje javnih prihoda jedinicama lokalnih samouprava, kroz naplatu takse za ozakonjenje i naplatu poreza na imovinu po izvršenom ozakonjenju i upisu objekta u javnu evidenciju nepokretnosti,
* Uspostavljanje svojinske evidencije na teritoriji Republike Srbije,
* Stvaranje uslova za efikasnije prostorno planiranje i racionalno korišćenje građevinskog zemljišta,
* Povećanje javnih prihoda na nivou Države kroz naplatu dela takse za ozakonjenje,
* Popis i evidencija svih nezakonito izgrađenih objekata i masovna procena vrednosti nepokretnosti na teritoriji Republike Srbije,
* Uređenje tržišta nekretnina.

Stupanjem na pravnu snagu izmena i dopuna zakona većina ciljeva biće ostvarena u momentu dana stupanja na snagu zakona dok će se preostali ciljevi ostvariti uz neposredno sprovođenje zakona. Takođe, zakonom su određeni i rokovi kao na primer rok dostave katastru potvrda koji objekti su u postupku ozakonjenja u roku od šest meseci te će se nakom proteka navedenog roka staviti zabrana otuđenja za sve objekte u postupku ozakonjenja do okončanja postupka.

1. **Da li su razmatrane mogućnosti za rešavanje problema bez donošenja akta?**

Predlagač smatra da je jedino moguće rešenje bilo donošenje ovog zakona, s obzirom da su pojedine odredbe materijalnog dela važećeg zakona iscrpljene te ih je neophodno staviti van pravne snage a određene uskladiti sa odredbama drugih, novih, zakona kao i da se novim odredbama omogući dodatno sprečavanje nezakonite gradnje i prometovanja takvih nepokretnosti, odnosno objekata ili delova objekata, izgrađenih bez građevinske dozvole i utiče na aktivnost stranaka u postupku ozakonjenja.

1. **Zašto je donošenje akta najbolji način za rešavanje problema?**

Predlaganjem ovog zakona predlagač se jasno opredelio da donošenje zakona predstavlja javni interes. Postupkom i mehanizmima koje ovaj zakon predlaže stvara se osnov da se reše višedecenijski problemi u ovoj oblasti. Pre svega bilo je neophodno doneti rešenja kojim će vlasnici nezakonito izgrađenih objekata shvatiti značaj ozakonjenja i samim tim biti aktivne stranke u postupku. Takođe, jedan od osnovnih ciljeva predlagača jeste i da se spreči nezakonita izgradnja u Republici Srbiji čime je propisana odredba da se za sve nezakonito izgrađene objekte koji se ne mogu ozakoniti stavi zabrana otuđenja takvih objekata. Dodatni cilj zakona jeste i da se pojedine odredbe zakona usklade sa odredbama drugih zakona, pre svega Zakona o opštem upravnom postupku kao i da se odredbe u materijalnom delu zakona koje su iscrpljene brišu, odnosno stave van pravne snage.

1. **Na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu?**

Rešenja predložena u ovom zakonu pre svega će uticati na vlasnike nezakonito izgrađenih objekata jer se nezakonito izgrađeni objekti nakon rešenja o ozakonjenju uvode u zakonske tokove i upisuju u javnu knjigu čime se stiče pravna sigurnost, povećava sama vrednost objekta na tržištu višestruko u odnosu na troškove ozakonjenja i olakšano eventualno prometovanje nepokretnosti, omogućuje ishodovanje potrebnih dozvola za izvođenje dodatnih radova na objektu u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji a u slučaju potrebe ostvarena je mogućnost zaduživanja stavljanjem hipoteke na uknjiženi objekat i dr., što dovoljno govori o značaju ovog zakona.

Napominjemo da će se u katastru nepokretnosti evidentirati i svi nezakonito izgrađeni objekti. Odredbe Predloga zakona propisuju da nadležni organ u postupku ozakonjenja koristi i učestvuje u održavanju evidencije objekata koji nisu upisani u katastar nepokretnosti u cilju vođenja grafičke baze objekata u postupku ozakonjenja, vršenja nadzora i plaćanja realizacije radova.

Takođe, ovaj zakon će uticati na lica-odgovorne projektante i izvođače radova, preduzetnike i privredna društva odgovarajućih struka, koji su ovim zakonom označeni kao lica za izradu izveštaja o zatečenom stanju tako što će uticati na povećanu tražnju na tržištu usluga koje pružaju.

Na isti način zakon će uticati i na preduzetnike i privredna društva geodetske struke, koja su po ovom zakonu ovlašćena za izradu elaborata geodetskih radova.

1. **Kakve troškove će primena Zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)?**

Sve troškove u postupku ozakonjenja, koji su znatno umanjeniji nego ranije, će neposredno snositi vlasnici nezakonito izgrađenih objekata. Mala i srednja preduzeća će imati troškove samo ukoliko su vlasnici nezakonito izgrađenih objekata.

U narednoj tabeli prikazaćemo troškove kojima je vlasnik nezakonitog objekta izložen u postupku ozakonjenja objekta. Primer se odnosi na objekat za stanovanje površine do 100m2.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Postupak ozakonjenja** | | |
| *Dokumenta* | *Pružalac usluge* | *Troškovi (RSD)* |
| Izveštaj o zatečenom stanju i elaborat geodetskih radova | Projektni biroi i geodetske firme | Prema procenama ministarstva, ne više od 30.000 |
|
| Dokaz o pravu svojine na objektu | Podnosilac zahteva |
| Taksa za ozakonjenje | Nadležni organ | 5.000 |
|
|
| **Procenjeni ukupni troškovi za vlasnika objekta** | | **35.000** |

Iz tabela se može jasno videti povoljni uslovi i visina troškova u postupku ozakonjenja.

Svi drugi troškovi koji su predviđeni Predlogom zakona kao na primer izmirivanje doprinosa na osnovu izdate građevinske dozvole, su već ranije stečeni troškovi sa obavezom plaćanja dok se taksa za ozakonjenje plaća samo za odstupljeni deo objekta.

1. **Da li su pozitivne posledice takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti?**

Uvođenje objekata u javnu evidenciju važan je preduslov daljeg razvoja i unapređenja prostornog planiranja na nivou cele države. Osnovni efekat se odražava na tržište nekretnina jer bi veliki broj objekata iz sive ekonomije prešao u legalne tokove. Ovaj zakon će za posledicu imati i dalji razvoj građevinske industrije i stvaranja klime za investicije.

Konkretne posledice od ozakonjenja će osetiti pre svih sami vlasnici nelegalnih objekata jer će moći da izvrše upis imovine u javnu evidenciju i po tom osnovu ostvaruju druga prava kao i mogućnost zaduživanja. Jedinice lokalnih samouprava će povećati javne prihode dok će država u celini stvoriti uslove za prostorno planiranje i racionalno korišćenje građevinskog zemljišta, povećanje javnih prihoda i uređenje tržišta nekretnina.

S obzirom na postojanje javnog interesa u propisanim postupcima, predlagač smatra da su pozitivne posledice takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti određenoj kategoriji lica. Takođe, pozitivne posledice na lica kojima objekat bude ozakonjen su takve da opravdavaju troškove koje će im primena zakona stvoriti.

Pozitivni efekti ovog zakona na budžet odraziće se kroz povećanu naplatu poreza na imovinu, što istovremeno pruža mogućnost jedinicama lokalnih samouprava da smanje poresku stopu usled većeg obuhvata poreskih obveznika. Posledično, doći će do povećane naplate lokalnih javnih prihoda od strane lokalne poreske administracije.

Javni interes se ogleda u koristima koje država ima od ozakonjenja svih bespravnih objekata u odnosu na rušenje objekata kao protivmeru.

Ukoliko bi se porušili svi objekti koji su protivzakonito izgrađeni, bez uvođenja motivacionog mehanizma u rešavanje problema, za posledicu bismo imali značajne ekonomske gubitke i nesaglediv socijalni problem.

Značaj ozakonjenja ogleda se pre svega u korist vlasnika nezakonito izgrađenih objekata jer se nezakonito izgrađeni objekti nakon rešenja o ozakonjenju uvode u zakonske tokove i upisuju u javnu knjigu čime se stiče pravna sigurnost, povećava sama vrednost objekta na tržištu višestruko u odnosu na troškove ozakonjenja i olakšano eventualno prometovanje nepokretnosti.

Takođe, kako se ishodovanjem rešenja o ozakonjenju omogućuje dalje izdavanje potrebnih dozvola za izvođenje dodatnih radova na objektu u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji a u slučaju potrebe ostvarena je mogućnost zaduživanja stavljanjem hipoteke na uknjiženi objekat i dr. značajno će pozitivno uticati i na građevinsku delatnost kao i celokupnu privredu.

1. **Da li Zakon podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju?**

Za potrebe izrade izveštaja o zatečenom stanju biće potreban veći broj pravnih lica odgovarajućih, pre svega, inženjerskih delatnosti, kao i preduzetnika, tako da se može, pored punog angažovanja registrovanih privrednih subjekata, očekivati i osnivanje novih privrednih subjekata. Sama činjenica da će biti potrebno angažovanje velikog broja privrednih subjekata uticaće i na tržišnu konkurenciju među njima.

1. **Da li su zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o Zakonu?**

Javnu raspravu u vezi sa Nacrtom zakona o izmenama i dopunama Zakona o ozakonjenju objekata nije bilo potrebno sprovoditi, budući da je izmene i dopune zakona neophodno da što hitnije stupe na pravnu snagu kako bi se u što kraćem roku omogućilo još brže i efikasnije sprovođenje ozakonjenja nezakonito izgrađenih objekata u Republici Srbiji kao i, dodatno uticalo na sprečavanje nezakonite gradnje te prometovanja takvih nepokretnosti, odnosno objekata ili delova objekata, izgrađenih bez građevinske dozvole i uticalo na aktivnost stranaka u postupku ozakonjenja. Takođe, bitna napomena je i da su pojedine odredbe materijalnog dela važećeg zakona iscrpljene te ih je neophodno staviti van pravne snage a određene uskladiti sa odredbama drugih, novih, zakona što predstavlja tehničke izmene i usaglašavanje te s tim u vezi nije neophodno uključiti javnost, budući da predložene izmene nemaju neposredan uticaj na njih.

Takođe, prilikom izrade teksta Nacrta zakona predlagač je imao u vidu sve potrebe kao i zahteva za mišljenja koje su upućivale zainteresovane strane kao i nadležni organi a imajući u vidu da Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kontinuirano prati sprovođenje ozakonjenja pred svim nadležnim organima ima u vidu sve potrebe u vezi sa ozakonjenjem, kako građana tako i nadležnih organa.

Ministarstvo je tokom sprovođenja trenutno važećeg zakona utvrdilo sve probleme filtriralo sve nedoumice nadležnih organa i na osnovu navedenog integrisalo nove odredbe u Nacrt zakona kako bi se iste otklonile. To je pre svega sam način i uslovi otpočinjanja postupka ozakonjenja, korišćenje satelitskog snimka u postupku ozakonjenja, omogućavanje bržeg postupanja građevinske inspekcije i uklanjanja nezakonito izgrađenih objekata za koje je zahtev za ozakonjenje odbijen i rešenje konačno, određivanje takse u postupku ozakonjenja, preciziranje priključenja nezakonito izgrađenih objekata na infrastrukturu i dr.

1. **Koje će se mere tokom primene Zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem Zakona namerava?**

Po stupanju na pravnu snagu ovog zakona biće organizovane edukacije i kontinuirane posete svim nadležnim organa, koji će zakon primenjivati, kako bi bili bolje upoznati sa idejom i ciljevima koje predlagač hoće da ostvari i pomoć prilikom sprovođenja poslova ozakonjenja kako bi se ozakonjenje, do okončanja, efikasno sprovodilo na celoj teritoriji Republike Srbije.

Ministarstvo će prikupljati nedeljne izveštaje od svih nadležnih organa za ozakonjenje i vršiti analizu dinamike sprovođenja rešenja u svim jedinicama lokalnih samouprava a kako će biti uspostavljena i evidencija objekata koji nisu upisani u katastar nepokretnosti do 1. januara 2019. godine, Ministarstvo će imati tačan uvid i podatke o sprovođenju ozakonjenja što će omogućiti adekvatan nadzor i pomoć svim nadležnim organima za ozakonjenje u Republici Srbiji.