

ИЗВЕШТАЈ
о Нацрту закона о посебним условима за упис права својине
на објектима изграђеним без грађевинске дозволе

I. ОСНОВНИ НАЛАЗИ

- Нацрт закона о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе садржи бројне ризике од корупције. Неки од њих су: мањкаве референтне одредбе, сукоб појединих одредаба закона, правне празнине (“рупе у закону”), недостатак/двосмисленост администаративних процедура, промовисање интереса супротно јавном интересу, двосмислено изражавање које омогућава различиту интерпретацију, употреба различитих термина за исту појаву или употреба истих термина за различите појаве, нови термини који нису дефинисани у закону.
- Иако у самом Нацрту закона није дефинисан циљ, из одредби закона може се закључити да је циљ регулисање уписа права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе. Упркос томе, поједине одредбе закона регулишу и упис права својине на грађевинском земљишту, што није наведено као предмет закона.
- Одредбама овог Нацрта закона биће дозвољен упис права својине на грађевинском земљишту у корист власника бесправно изграђеног објекта, ако је бесправно изграђени објект саграђен на грађевинском земљишту које је у својини или је на њему уписано право коришћења у корист неког трећег лица (физичко или правно лице или јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина или Република Србија) и ако су испуњени услови прописани овим законом. На овај начин се угрожавају права трећих лица и промовишу приватни интереси супротно јавном интересу.
- Закон промовише интересе лица чији се објекти налазе на површинама јавне намене, у заштићеним зонама итд., тако што ће под посебним условима бити дозвољен упис права својине на овим објектима.
- Закон промовише интересе појединих јавних предузећа тако што се као услов за упис права својине на бесправно изграђеним објектима захтевају докази о плаћеним рачунима за електричну енергију, гас, накнаде за комуналне услуге и сл.
- Поступак за упис права својине на бесправно изграђеним објектима није регулисан. Законом су утврђене одређене обавезе органа надлежног за послове урбанизма, али није утврђена процедура као ни критеријуми за доношење одлука овог органа. Поред тога, неизвесно је и да ли ће орган управе бити у стању да изврши дужности предвиђене овим законом
- Нацрт закона садржи нејасне формулације, односно термине који нису дефинисани законом; користе се различити термини за исте ствари и позива се на исти закон на различит начин. Законске одредбе морају бити што јасније и прецизније. У супротном, остављају простор за различито тумачење, а самим тим и корупцију.
- Појединим одредбама Нацрта закона врши се неодређено упућивање на друге законе, што

може у пракси довести до различитог тумачења закона од стране органа који закон примењује.

II. ОПШТА ПРОЦЕНА

1. Циљ закона - Нацрт закона, у тренутку објављивања на сајту министарства, не садржи образложење (које је обавезни саставни део нацрта) што је отежало утврђивање циља закона и разјашњење неких законских решења.

Нацртом закона није јасно дефинисан циљ, а у одсуству образложења Нацрта закона тешко га је одредити. Међутим, из члана 1. Нацрта закона може се закључити да је циљ регулисање уписа права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе. Упркос овом очигледном циљу, поједине одредбе Нацрта закона (чл. 3 и 4. и др) регулишу и упис права својине на грађевинском земљишту, што није наведено као предмет закона, а не може се предпоставити ни из назива закона.

С обзиром на наведено, законом се настоје остварити и неки други циљеви – као што су: упис права својине у заштићеним областима, на површинама јавне намене итд, на грађевинском земљишту у својини или на коме је уписано право коришћења у корист трећих лица (физичка, правна лица, јединице локалне самоуправе, аутономна покрајина и Република Србија).

III. ПРОЦЕНА РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ

1. Јавни интерес - Нацрт закона промовише интересе лица чији су објекти изграђени без грађевинске дозволе што је у складу са јавним интересом.

Међутим, постоје извесне категорије лица чији су објекти изграђени на површинама јавне намене, итд. (члан 1. став 4.), којима ће бити допуштен упис права својине под посебним условима. Такође, биће дозвољен упис права својине на објекту и грађевинском земљишту на коме власник бесправно изграђеног објекта има право коришћења и упис права својине на грађевинском земљишту испод објекта које је у својини или је на њему уписано право коришћења неког трећег лица (чл.3. и 4.). Нацрт закона није предвидео надокнаду за конверзију земљишта као ни надокнаду трећим лицима.

Због промовисања интереса наведених лица легитимни интереси других лица биће оштећени супротно јавном интересу. Интереси ових категорија лица нису важнији од јавног интереса.

Такође, одредбама члана 4. Нацрта закона промовишу се посебни интереси одређених јавних предузећа (доказ о плаћању накнада).

2. Усклађеност са другим законима - У Нацрту закона се позива на усклађеност са другим законима (Закон о основама својинско правних основа, Закон о државном премеру и катастру и Закон о планирању и изградњи).

Међутим, појединим одредбама врши се неодређено упућивање нпр: Закон којим је уређен поступак легализације, у складу са законом, по посебним законима, у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС" бр. 72/09, 81/09,- исправка, 64/10-одлука УС и 24/11) итд. Овако различито и нејасно упућивање може довести до злоупотребе и неизвесности како ће надлежни органи вршити своје дужности. Као последица овакве формулације може се у пракси десити да се државни органи позивају на различите законе.

3. Језичка формулација закона - Нацрт закона садржи нејасне формулације, наиме користе се

термини који нису дефинисани ни у самом нацрту нити у другом закону, користе се различити термини за исте ствари и позива се на исти закон на различит начин.

Посебно указујемо да се у ставу 2. члана 1. помиње више објеката који нису дефинисани (власник нелегалног објекта и изграђен објекат) и исте категорије називају се другим именом (нпр. објекат за становање и за породично становање), што може довести до различитих тумачења и злоупотреба.

Посебно је важно дефинисати шта се подразумева под термином "изграђени објекат", јер су предмет закона објекти изграђени без грађевинске дозволе до 11. септембра 2009. године. Исто тако, у члану 11. се користи појам "инвеститор", који законом није дефинисан, нити је наведено којим прописом је дефинисан.

4. Овлашћења органа управе - Нацрт закона регулише учешће више органа јавне власти у поступку уписа права својине на бесправно изграђеним објектима и начин остваривања овог права, с тим што сам поступак није регулисан. Па тако, приликом регулисања обавезе органа надлежног за послове урбанизма (из чл. 1., став 5. и чл. 9., став 3.) није утврђена процедура и критеријуми за доношење одлука овог органа.

IV. ДЕТАЉНА АНАЛИЗА РИЗИКА ОД КОРУПЦИЈЕ САДРЖАНИХ У ОДРЕДБАМА НАЦРТА ЗАКОНА

Назив закона- "Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе", не одговара садржини с обзиром да се називом указује да ће закон прописати посебне услове за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе, а одредбама Нацрта закона су регулисани посебни услови за упис права својине само на објектима који се користе за породично становање. За упис права својине на бесправно изграђеним објектима услови су прописани другим законима, на шта упућују одредбе члана 2. Нацрта закона. Ово значи да Нацрт закона за те објекте не утврђује посебне услове као што произилази из назива Нацрта закона.

Такође, одредбе Нацрта закона уређују и упис права својине на грађевинском земљишту, што не произилази из назива.

Овако формулисан назив не кореспондира са садржином Нацрта закона и представља ризик од корупције због неподударности одредби са називом.

Потребно је преформулисати назив и ускладити са одредбама Нацрта закона.

Члан 1.

Став 1. дефинише предмет Нацрта закона, тако што уређује упис права својине на објектима односно деловима објеката који су изграђени без грађевинске дозволе до 11.09.2009. године, односно који се користе без употребне дозволе (бесправно изграђени објекти). Међутим, није дефинисан појам "изграђеног објекта" тако да је он подложен тумачењу органа који закон примењује, и на тај начин се надлежном органу даје право дискреционог одлучивања, што представља ризик од корупције.

Ставом 2. набрајају се објекти на које се примењују одредбе Нацрта закона али се не дефинишу. Уколико су објекти дефинисани другим прописом потребно је упућивање на конкретан пропис. Овако формулисана одредба такође ствара могућност различитог тумачења

органа који закон примењује, тако да надлежни орган има право дискреционог одлучивања, што представља ризик од корупције.

Ст. 3. и 4. дефинише се на које објекте се овај Нацрт закона не примењује, као и изузетке од овог правила. На упис права својине на бесправно изграђеним објектима из става 3. под прописаним условима у погледу прибављања сагласности и других доказа, примењиваће се одредбе закона којима је уређен поступак легализације. У одредби става 4. врши се позив на примену "одредаба закона којима је уређен поступак легализације", а у ставу 3. на одредбе посебних закона, што представља мањкаве референтне одредбе и самим тим ризик за појаву корупције, На овај начин отвара се могућност да орган који примењује закон може злоупотребити своје дискреционо право у случајевима када је референца нејасна.

Мишљења смо да одредбе ст.3. и 4. треба да представљају посебан члан Нацрта закона.

Став 5. регулише обавезу органа надлежног за послове урбанизма да на захтев Републичког геодетског завода утврди да ли се ради о објекту на који се примењује овај закон, а није утврђена процедура и критеријуми за доношење одлуке овог органа, што представља ризик од корупције. Недостатак процедуралних правила омогућава органима који примењују закон да сами стварају правила која им погодују.

С обзиром на наведено потребно је законом дефинисати процедуру поступања надлежних органа.

Члан 2.

Уређује основ за упис права својине на бесправно изграђеним објектима тако што се позива на услове из посебних закона. Позивање на одредбе других закона врши се на различите начине (нпр. у складу са Законом о основама својинско правних односа, из члана 193 Закона о планирању и изградњи), те је потребно уједначити начин позивања.

Мишљења смо да члан 2. треба да конкретно уреди односно јасно дефинише услове за упис права својине на бесправно изграђеним објектима, с обзиром да је то и предмет Нацрта закона.

Члан 3.

Одредбом овог члана прописује се да ће орган надлежан за упис права својине једним решењем уписати право својине на објекту и грађевинском земљишту, ако је власник бесправно изграђеног објекта уписан као носилац права коришћења на катастарској парцели на којој је бесправни објекат изграђен и ако су испуњени услови прописани овим законом. Одредба овог члана је у супротности са предметом закона, јер се омогућава упис права својине на грађевинском земљишту, док је чланом 1. Нацрта закона, који уређује предмет закона, дефинисан упис права својине само на бесправно изграђеним објектима а не и на грађевинском земљишту. Осим тога, Нацртом закона не предвиђа се плаћање надокнаде за конверзију грађевинског земљишта, па ће на тај начин власници бесправно изграђених објеката постати власници грађевинског земљишта без плаћања надокнаде. На овај начин промовишу се посебни интереси власника бесправно изграђених објеката, супротно јавном интересу што представља ризик од корупције.

С обзиром на наведено, потребно је ускладити предмет Нацрта закона и његову садржину.

Члан 4.

Ставом 1. овог члана прописује се да ће орган надлежан за упис права својине једним решењем уписати право својине на објекту и грађевинском земљишту испод објекта, ако је бесправно изграђени објект саграђен на грађевинском земљишту које је у својини или је на њему уписано

право коришћења у корист неког трећег лица (физичко или правно лице или јединица локалне самоуправе, аутономна покрајина или Република Србија) и ако су испуњени услови прописани овим законом. На овај начин се угрожавају права трећих лица и промовишу приватни интереси супротно јавном интересу.

У ставу 2. потребно је извршити термилошко усклађивање приликом позивања на одредбе других закона са осталим одредбама Нацрта закона.

Став 3. прописује основ за упис права својине власника бесправно изграђеног објекта који се користи за породично становање, а не поседује ни једну исправу или доказ из члана 2. Нацрта закона. Прописивање основа за упис извршено је набрајањем потребних исправа које треба поднети. Нејасно је да ли исправе треба поднети алтернативно или кумалативно. Потребно је ово питање појаснити како надлежни орган не би тумачио ову одредбу и различито поступао од случаја до случаја.

Нацртом закона нису дефинисани објекти који се користе за породично становање и потребно је дефинисати критеријуме за утврђивање наведене намене објекта.

У овом ставу користе се различити термини за исте категорије објеката (објекти намењени за становање и објекти који се користе за породично становање) који се користе у одредбама Нацрта закона. На овај начин може доћи до различитог тумачења одредби закона што представља ризик од корупције.

Потребно је ускладити употребу термина који се користе у Нацрту закона.

Нацрт закона утврђује основ за упис права својине као што су докази о плаћеним накнадама или рачунима. Прописивањем оваквих услова промовишу се посебни интереси јавних предузећа што је супротно јавном интересу.

Потребно је изменити ове услове у смислу да се достави доказ о издатом рачуну, а не плаћеном како је прописано.

У наведеном набрајању потребних доказа користи се и речица "и сл." што значи да надлежни орган који одлучује о упису права својине сам цени који су то потребни докази и да ли представљају основ за упис права својине.

С обзиром на наведено потребно је извршити набрајање свих доказа који представљају основ за упис.

Овај став треба да представља посебан члан Нацрта закона, јер садржински не спада под члан 4.

Члан 8.

Регулише поступак подношења захтева за упис права својине, тако што се захтев подноси Републичком геодетском заводу- надлежној служби за катастар непокретности уз доказе из чл. 2. и 3. Указујемо на погрешно позивање на члан 3. Нацрта закона, с обзиром да он не регулише доказе.

Потребно је исправити позив на члан јер је очигледна омашка.

За објекте који нису снимљени достављају се и одређени додатни докази, између осталих "по потреби спецификација посебних делова објекта по етажама, са приложеном скицом уз В2 лист". Употреба термина "по потреби" представља ризик од корупције јер ствара несигурност у примени закона и даје надлежном органу дискреционо овлашћење да цени шта је "потреба".

Осим тога није објашњен термин "В2 лист" (иако се предпоставља о ком се листу ради),

потребно је навести пун назив листа ради прецизирања наведеног појма.

Члан 9.

Став 1. предвиђа да се "власници бесправно изграђених објеката, односно делова објеката, који су поднели захтев за легализацију објеката у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС" бр. 72/09, 81/09,- исправка, 64/10-одлука УС и 24/11) немају обавезу подношења новог захтева, у смислу става 1. овог члана, већ се поднети захтев сматра захтевом за упис права својине по овом закону." Овако формулисана одредба става 1. у директној је супротности са чланом 8. овог Нацрта закона, којим је уређен начин покретања поступка односно шта садржи захтев за упис права својине на бесправно изграђеном објекту и које доказе треба да садржи као и коме се подноси

Ставом 2. прописано је да власници бесправно изграђених објеката који нису поднели захтев за легализацију објеката у роковима прописаним Законом о планирању и изградњи могу у року од једне године од дана ступања на снагу закона, поднети захтев у складу са овим законом. Нејасно је на који "захтев" се мисли, да ли се ова одредба односи на захтев за легализацију или на захтев за упис права својине на бесправно изграђеним објектима. Због наведене непрецизности, ова одредба је подложна различитом тумачењу и самим тим представља ризик за настанак корупције.

Ставом 3. прописана је обавеза органа управе надлежног за легализацију бесправно изграђених објеката, да у року од 90 дана од дана ступања на снагу закона, достави катастру непокретности списак објеката утврђених чланом 1. Нацрта закона са потребном документацијом, односно доказима о решеним имовинско правним односима на земљишту и објекту, који се прилажу уз захтев за легализацију.

Одредбе става 3. у супротности су са чланом 1. став 5. , што представља ризик за настанак корупције, јер ствара предуслове да орган спроводи одредбу која му више одговара.

Такође, поставља се питање да ли то значи да се даном достављања овог списка сматра да је поднет захтев за упис права својине бесправно изграђеном објекту?

Одредбама Нацрта закона није регулисана ситуација када орган управе не достави наведену документацију, није прописана санкција у том случају, није регулисан начин на који ће власници бесправно изграђених објеката бити обавештени о достављању документације. Овако формулисана одредба представља ризик за настанак корупције, јер недостају правила процедуре и на тај начин створена је правна празнина.

Члан 10.

Став 1. прописује да решење о упису права својине доноси Републички геодетски завод – надлежна служба за катастар непокретности у року од 60 дана од дана подношења уредног захтева.

Нацрт закона не дефинише када се сматра да је поднет захтев у смислу члана 9. у ситуацији када се поднети захтев за легализацију бесправно изграђеног објекта сматра захтевом за упис права својине. Веома је битно законом прописати тачан тренутак у времену од када се сматра да је поднет захтев, јер од тог дана почиње да тече рок од 60 дана у коме орган доноси решење.

Поред наведеног, члан 10. став 1. је у директној супротности са чланом 9. став 3. и представља ризик за настанак корупције.

Став 2. прописује да решење о упису права својине обавезно садржи и обавезу о упису

забележбе у базу података катастра непокретности из које се издаје лист непокретности. Нацртом закона није предвиђено чија је ово обавеза, ко подноси захтев, рок за подношење захтева, да ли се о упису забележбе доноси посебно решење, итд.

Члан 11.

Одредбама члана 11. предвиђа се да упис права својине, по одредбама Нацрта закона, не спречава инвеститора да настави започети поступак легализације објеката и прибави грађевинску, односно употребну дозволу.

Ова одредба садржи неколико недостатака. Пре свега, није дефинисано ко се сматра инвеститором у смислу овог Нацрта закона или ако је појам инвеститора дефинисан неким другим важећим законом, треба навести конкретан закон. Поред тога, нејасно је зашто се прави разлика између инвеститора и других власника бесправно изграђених објеката, која се на овај начин доводе у неравноправан положај.

Овако формулисана одредба представља ризик за настанак корупције, због употребе термина који нису дефинисани.