

Мишљење о процени ризика корупције у одредбама Предлога закона о озакоњењу објеката

I Општа процена ризика корупције

Влада Републике Србије усвојила је на седници одржаној 12. новембра 2015. године Предлог закона о озакоњењу објеката (у даљем тексту: Предлог закона) и упутила га Народној скупштини на разматрање по хитном поступку. Како је истакнуто у образложењу, овај закон се доноси по хитном поступку зато што је неопходна што хитнија примена поступака који су њиме предвиђени, као и период потребан за унутрашњу организацију надлежних органа и обуку запослених. Поред тога, овај закон се доноси у јавном интересу, па сходно томе, оправдава хитне разлоге за његово доношење и примену.

Предмет Предлога закона су услови, поступак и начин озакоњења објеката, односно делова објеката изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу, услови, начин и поступак издавања решења о озакоњењу, правне последице озакоњења, као и друга питања од значаја за озакоњење објеката. Према образложењу, основни разлог за доношење овог закона јесте озакоњење највећег броја незаконито изграђених објеката, њихово увођење у законске токове и заустављање даље изградње објеката без грађевинских дозвола. Додатно, међу конкретним циљевима који се желе постићи су и повећање јавних прихода јединица локалних самоуправа и држави, кроз наплату таксе за озакоњење, као и попис и евиденција свих незаконито изграђених објеката на територији Републике Србије. Како је истакнуто, у неколико наврата покушано је да се доношењем закона уреди легализација бесправних објеката, међутим, ефекти тих закона су били скромни. Наиме, поднето је око 771.000 захтева за легализацију, док према подацима Републичког геодетског завода број објеката за који није могло бити утврђено да имају грађевинску и употребну дозволу износи око 1.5 милиона.

Важност адекватног регулисања питања легализације у оквиру области планирања и изградње истакнута је у Националној стратегији за борбу против корупције за период 2013. до 2018. године и у Акционом плану за њено спровођење, још пре доношења претходног прописа о легализацији. Наиме, Акционим планом предвиђено је, поред осталог, доношење смерница за уједначено поступање јединица локалне самоуправе у области издавања грађевинских и других дозвола и сагласности, процеса легализације и конверзије земљишта.

Приликом утврђивања коначног текста Предлога закона уважене су неке од препорука из мишљења која је Агенција за борбу против корупције у октобру и новембру 2015. године доставила Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре поводом две верзије нацрта овог закона. Иако је Предлог закона побољшан у односу на текст нацрта, предложена решења и даље садрже одређене ризике корупције које је потребно отклонити.

Предлогом закона су недовољно прецизно постављени изузеци од правила у погледу одређивања објеката који су предмет озакоњења. Усвајање предложених изузетака без додатних прецизирања створило би простор за различита тумачења надлежних органа приликом примене у пракси и опасност за остваривање партикуларних интереса. Имајући у виду наведено, неопходно је прецизније одредити услове за озакоњење незаконито изграђених објеката, те јасно предвидети да се испуњеност тих услова утврђује након прибављања релевантних доказа и документације, те разматрања извештаја о затеченом стању по овом закону, а не пре тога.

Предлогом закона прописано је да надлежни орган *може*, по захтеву власника незаконито изграђеног објекта за који није могуће извршити решење о рушењу, донети накнадно решење о озакоњењу, ако власник достави доказ о испуњености услова прописаних овим законом. Ово решење је недовољно јасно и подложно различитом тумачењу у пракси, чиме се

надлежном органу дају широка дискрециона овлашћења. Како би се отклонио овај ризик корупције, неопходно је или прецизније уредити поступање надлежног органа у наведеној ситуацији, или брисати ову одредбу. Поред тога, потребно је прецизирати и одредбу која се тиче привременог прикључења објеката за које се води поступак озакоњења на инфраструктуру.

Поред поменутих, поједине одредбе Предлога закона садрже ризике корупције који се односе на употребу непрецизних формулација, непостојање рокова и међусобно неусаглашене одредбе. Додатно, одређеним одредбама Предлога закона врши се погрешно упућивање на његове друге одредбе. Тако је, на пример, у члану 5. став 5. речи *из става 1. овог члана* потребно заменити речима *из става 4. овог члана*; у члану 19. став 2. речи *чланом 19. овог закона* потребно је заменити речима *чланом 18. овог закона*, док је у члану 46. став 8. потребно заменити речи *из става 4. овог члана*.

II Процена ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона

У овом делу мишљења следи приказ ризика корупције у појединим одредбама Предлога закона, које се односе на услове за озакоњење, начин и поступак озакоњења, рушење објеката и прикључење на инфраструктуру.

Уводне одредбе

Члан 3.

Овај члан односи се на предмет озакоњења. Према ставу 2, *изузетно* од правила да је предмет озакоњења објекат који је завршен у грађевинском смислу, предмет озакоњења *може бити* и зграда на којој су изведени само конструктивни грађевински радови, са или без завршене фасаде.

С обзиром на то да се предложеним решењем прописује изузетак од постављеног правила да је предмет озакоњења објекат који је завршен у грађевинском смислу, потребно је у циљу спречавања могућности различитог тумачења изменити формулацију *може бити* и јасно предвидети који су објекти, поред оних који су завршени у грађевинском смислу, предмет озакоњења.

Услови за озакоњење

Члан 5.

Овим чланом предвиђено је који објекти не могу бити предмет озакоњења. Поред осталог, прописано је да предмет озакоњења не може бити: 1) објекат изграђен, односно реконструисан на земљишту неповољном за грађење; 2) изграђен на површинама јавне намене, односно на земљишту планираном за уређење или изградњу објеката јавне намене за које се, у складу са одредбама посебног закона, утврђује јавни интерес, као и 3) објекат изграђен у првом и другом степену заштите природног добра (*осим викендица и других породичних објеката за одмор*) односно у зони заштите културног добра од изузетног значаја и зони заштите културних добара уписаних у Листу светске културне баштине, односно радови на самом културном добру од изузетног значаја или добру уписаном у Листу светске културне баштине, изграђен у зонама санитарне заштите изворишта водоснабдевања, изграђен у војном комплексу и заштитним зонама око војних комплекса и објеката инфраструктуре посебне намене, односно изграђен, реконструисан или дограђен супротно прописима о одбрани којима су прописане посебне обавезе за изградњу објеката, као и других објеката изграђених у заштитним зонама у складу са одредбама посебних закона.

Пре свега, поставља се питање оправданости решења по којем се викендице и други породични објекти изузимају од осталих објеката који су изграђени у првом и другом степену заштите природног добра, па се за њих омогућава вођење поступка озакоњења. С обзиром на то да ово решење није посебно образложено, а да се њиме предвиђа другачији правни режим за ову врсту незаконито изграђених објеката, мишљења смо да је потребно додатно размотрити његово усвајање. С друге стране, ставом 2. овог члана прописано је да ће *изузетно* надлежни орган издати решење о озакоњењу, без обзира што је објекат изграђен на земљишту неповољном за грађење, ако у поступку буде прибављен *одговарајући доказ да је тај објекат стабилан, да не угрожава стабилност терена и суседне објекте*. Како је наведено, стабилност објекта и угрожавање стабилности терена и суседних објеката утврђују се на основу извештаја, графичких прилога планског документа са означеним површинама – тла које је неповољно за грађење, инжењерско-геолошких извештаја и *других доказа на основу којих се може утврдити ова чињеница*. Формулације *одговарајући доказ* и *других доказа на основу којих се може утврдити ова чињеница* су уопштене и подложне различитим тумачењима, што представља ризик корупције. Имајући у виду наведено, као и чињеницу да се ради о изузетку од правила, препорука је да се поменуте формулације измене и прецизирају, како би било јасно на основу којих доказа се утврђује стабилност објекта и угрожавање стабилности терена и суседних објеката, или да се у супротном ова одредба брише.

Према ставу 3, *изузетно* од случајева наведених под редним бројевима 2. и 3, надлежни орган ће издати решење о озакоњењу, *ако у поступку буде прибављена сагласност управљача јавног добра, односно организације надлежне за заштиту природних, односно културних добара*. Ова одредба је недовољно прецизна, с обзиром на то да не предвиђа јасне критеријуме за поступање управљача јавног добра, односно организације надлежне за заштиту природних, односно културних добара, чиме се овим органима јавне власти дају широка дискрециона овлашћења. Имајући у виду наведено, како би се онемогућила различита тумачења приликом примене и сузила дискрециона овлашћења, препорука је да се одреде јасни критеријуми за поступање поменутих органа јавне власти, или да се овај изузетак брише.

Ставом 5. предвиђено је да *изузетно*, без обзира на то што је правноснажним решењем одбијен захтев за легализацију по раније важећим прописима, уколико је након тога промењен плански документ, или је захтев одбијен из разлога који су овим законом другачије прописани, а повољнији су за власника незаконито изграђеног објекта, надлежни орган наставља поступак озакоњења. Као и у претходним случајевима, усвајање овог изузетка створило би простор за различита тумачења приликом примене у пракси. Имајући у виду наведено, мишљења смо да би требало размотрити брисање овог изузетка.

Члан 6.

Према ставу 5. овог члана, сателитски снимак територије Републике Србије из 2015. године *мора бити доступан грађанима у електронском облику на интернет страници министарства надлежног за послове грађевинарства*. Међутим, одредбама Предлога закона није предвиђено у ком року је министарство надлежно за послове грађевинарства дужно да омогући приступ јавности сателитском снимку на својој интернет страници, па је препорука да се ова одредба, у том смислу, допуни.

Ставом 6. прописано је да попис и евиденцију незаконито изграђених објеката који су видљиви на сателитском снимку територије Републике Србије из 2015. године, а за које није раније поднет захтев за легализацију, спроводи јединица локалне самоуправе. Међутим, одредбама Предлога закона није прецизније одређен садржај ове евиденције. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни и да се Предлогом закона уреди садржај и

вођење евиденције незаконито изграђених објеката.

Члан 7.

Ставом 2. предвиђено је да *попис садржи зоне и динамику вршења пописа по зонама*. С обзиром на то да је ставом 1. овог члана прописано да се попис незаконито изграђених објеката из члана 6. став 4. врши *према програму пописа по зонама, односно целинама*, мишљења смо да је ову одредбу потребно брисати, или појаснити да програм пописа (а не попис) садржи зоне и динамику вршења пописа по зонама.

Према ставу 3, у циљу ефикаснијег спровођења пописа незаконито изграђених објеката, јединица локалне самоуправе може образовати комисије за попис незаконито изграђених објеката, као помоћно радно тело, чији састав и начин рада уређује јединица локалне самоуправе. Како је истакнуто, *у састав комисије могу бити укључена лица запослена у јединици локалне самоуправе или запослена у правним лицима чији је оснивач јединица локалне самоуправе, као и друга лица одговарајућих струка*.

Предложено решење не садржи јасно прописане услове и критеријуме за избор чланова поменуте комисије, што представља ризик корупције. Имајући у виду наведено, препорука је да се одредбе Предлога закона допуне тако што ће се прописати услови и критеријуми, или елементи критеријума, који ће се узети у обзир приликом избора комисије за попис незаконито изграђених објеката.

Ставом 5. прописано је да је програм пописа по зонама, односно целинама са динамиком спровођења пописа јаван и објављује се на званичној интернет презентацији јединице локалне самоуправе. Међутим, Предлогом закона није предвиђено у ком року су јединице локалне самоуправе дужне да објаве програм пописа, па је препорука да се ова одредба, у том смислу, допуни.

Члан 9.

Овим чланом прописано је да испуњење услова прописаних у члановима 3, 5, 6. и 8. овог закона *представља услов за наставак поступка озакоњења*. Као што је истакнуто, у члановима 3. и 5. Предлога закона прописани су значајни изузеци у погледу услова за озакоњење незаконито изграђених објеката, док је члановима 25, 26, 28. и 30. предвиђено како поступа надлежни орган како би утврдио да ли се ради о тим изузецима. Имајући у виду наведено, мишљења смо да је ову одредбу неопходно изменити и предвидети да се након прибављања релевантних доказа и документације, те разматрања извештаја о затеченом стању по овом закону, а не пре тога, утврђује испуњеност услова прописаних у члановима 3, 5, 6. и 8. Предлога закона.

Начин и поступак озакоњења

Члан 13.

Овим чланом предвиђено је да надлежни орган, по утврђивању испуњености *претходних услова* и постојања одговарајућег права, наставља поступак озакоњења прибављањем извештаја о затеченом стању, чији је саставни део елаборат геодетских радова за незаконито изграђен објекат. С друге стране, према члану 11. став 1, извештај о затеченом стању прибавља се *у циљу утврђивања могућности озакоњења*, док је чланом 19. став 8. прописано да *ако стање конструкције, односно квалитет извршених радова у погледу стабилности, односно сигурности није задовољавајући, или су у међувремену измењени технички стандарди за ту врсту објеката*, извештај садржи и предлог мера, односно попис радова који се предузимају пре издавања решења о озакоњењу.

С обзиром на то да поменуте одредбе Предлога закона нису у потпуности усаглашене, што представља ризик корупције, мишљења смо да је члан 13. потребно прецизирати и предвидети да се након прибављања извештаја о затеченом стању и остале релевантне документације утврђује да ли су испуњени услови за озакоњење објекта, у складу са овим законом.

Члан 17.

Овај члан тиче се извештаја о затеченом стању објекта. Ставом 1. тачка 1. прописано је да се поменути извештај израђује за *објекте категорије А, класе 111011 и 112111*. Међутим, Предлогом закона није прецизније дефинисано који су ово објекти. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни тако што ће се појаснити који су то објекти *категорије А, класе 111011 и 112111*.

Поступак озакоњења

Члан 25.

Ставом 1. предвиђено је да незаконито изграђени објекти, на којима су изведени груби грађевински радови са формираним конструктивним склопом, али на којима није постављена спољна столарија, нису изведени разводи унутрашњих инсталација, ни завршени радови, *могу бити предмет озакоњења у складу са законом*.

Предложеним решењем је недовољно прецизно одређено када ће незаконито изграђени објекти, на којима су изведени груби грађевински радови бити предмет озакоњења. Имајући то у виду, потребно је, у циљу спречавања могућности различитог тумачења, у овој одредби изменити формулацију *може бити*, односно јасно предвидети који су објекти, поред оних који су завршени у грађевинском смислу, предмет озакоњења.

Ставом 5. предвиђено је да по правноснажно окончаном поступку, решење којим се одбија захтев зато што, како се наводи у ставу 2, незаконито изграђени објекат није у степену изграђености прописаној овим законом надлежни орган *без одлагања* доставља грађевинској инспекцији. Ова одредба садржи ризик корупције који се односи на непостојање јасно одређеног рока у којем је надлежни орган дужан да достави наведено решење грађевинској инспекцији. Имајући то у виду, потребно је, уместо употребе речи *без одлагања*, у овој одредби одредити рок (на пример, три дана) за поступање надлежног органа.

Члан 26.

Према ставу 2, кад надлежни орган утврди да је незаконито изграђени објекат изграђен на терену неповољном за грађење, обавестиће власника објекта о тој чињеници и наложити у року од 30 дана *достављање доказа на основу кога се може утврдити да је тај објекат стабилан, да не угрожава стабилност терена и суседне објекте*. Поред тога, у ставу 3. наведено је да ако у прописаном року власник објекта достави *доказ на основу кога се може утврдити да је тај објекат стабилан, да не угрожава стабилност терена и суседне објекте*, надлежни орган наставља поступак озакоњења.

Као што је наглашено, формулација *доказ на основу кога се може утврдити да је објекат стабилан, да не угрожава стабилност терена и суседне објекте* је уопштена и подложна различитим тумачењима. Имајући ово у виду, препорука је да се поменута формулација измени и прецизира, како би било јасно на основу којих доказа се утврђује стабилност објекта и угрожавање стабилности терена и суседних објеката.

Ставом 7. прописано је да по правноснажно окончаном поступку, решење којим се одбија захтев надлежни орган *без одлагања* доставља грађевинској инспекцији.

Овом одредбом није прописан рок за достављање решења којим се одбија захтев грађевинској инспекцији. Имајући у виду наведено, препорука је да се уместо употребе речи *без одлагања* у овој одредби предвиди рок (на пример, три дана) у којем је надлежни орган дужан да достави грађевинској инспекцији поменуто решење.

Члан 28.

Ставом 3. предвиђено је да је управљач јавног добра, односно организација надлежна за заштиту природних, односно културних добара *дужна да писану сагласност или одбијање за давање сагласности за озакоњење достави надлежном органу у року од 15 дана од дана достављања захтева*. Међутим, као што је већ наглашено, Предлогом закона нису прописани јасни критеријуми за поступање управљача јавног добра, односно организације надлежне за заштиту природних, односно културних добара у овим ситуацијама, што представља ризик корупције. Имајући у виду наведено, препорука је да се Предлогом закона пропишу критеријуми за поступање органа јавне власти у погледу давања сагласности за озакоњење, како би се сузио простор за различито тумачење и поступање у пракси ових органа.

Према ставу 8, по правноснажно окончаном поступку, решење којим се одбија захтев зато што је управљач јавног добра, односно организација надлежна за заштиту природних, односно културних добара одбила давање сагласности за озакоњење, надлежни орган *без одлагања* доставља грађевинској инспекцији.

Овом одредбом није прописан рок за достављање решења грађевинској инспекцији. Препорука је да се уместо употребе речи *без одлагања* одреди рок (на пример, три дана) у којем је надлежни орган дужан да достави грађевинској инспекцији поменуто решење.

Члан 32.

Ставом 1. прописано је да кад надлежни орган утврди испуњеност *претходних услова* за озакоњење и постојање одговарајућег права у смислу овог закона, наставља поступак озакоњења, у смислу члана 11. став 1. овог закона и обавештава власника незаконито изграђеног објекта *да у року од 30 дана од дана достављања обавештења достави извештај са елаборатом геодетских радова, односно проверава да ли су наведени докази достављени у поступку легализације бесправно изграђених објеката*.

Као што је већ истакнуто, мишљења смо да је одредбама Предлога закона потребно јасно предвидети да се након прибављања извештаја о затеченом стању и осталих релевантних доказа и потребне документације утврђује да ли су испуњени сви потребни услови за озакоњење објекта, у складу са овим законом.

Према ставу 5, по правноснажно окончаном поступку, закључак о одбацивању захтева зато што власник незаконито изграђеног објекта није доставио извештај са елаборатом геодетских радова у прописаном року надлежни орган *без одлагања* доставља грађевинској инспекцији.

Ова одредба садржи ризик корупције који се односи на непостојање јасно одређеног рока за достављање наведеног закључка грађевинској инспекцији. Имајући то у виду, потребно је, уместо употребе речи *без одлагања*, прописати рок (на пример, три дана) у којем ће надлежни орган доставити грађевинској инспекцији закључак о одбацивању захтева зато што власник незаконито изграђеног објекта није доставио извештај са елаборатом геодетских радова у прописаном року.

Члан 34.

Ставом 5. предвиђено је да се по правноснажно окончаном поступку, закључак о одбацивању захтева, уколико власник незаконито изграђеног објекта у прописаном року не достави доказ о плаћеној такси, доставља надлежној грађевинској инспекцији. Међутим, овим чланом није предвиђен рок у којем се врши достављање овог закључка надлежној грађевинској инспекцији, па је препорука да се то учини.

Члан 35.

Овим чланом прописано је да надлежни орган води службену евиденцију о издатим решењима о озакоњењу, а списак издатих решења се објављује и у електронском облику и доступан је за јавност и путем интернета. Међутим, Предлогом закона није прецизније одређен садржај ове евиденције, нити рок у којем се објављује списак издатих решења. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба допуни и да се Предлогом закона прецизније уреди садржај и вођење евиденције о издатим решењима о озакоњењу.

Рушење објеката

Члан 38.

Ставом 3. предвиђено је да се правноснажни акт којим се одбацује или одбија захтев за озакоњење *без одлагања* доставља *грађевинској инспекцији*. Ова одредба садржи ризик корупције који се односи на непостојање јасно одређеног рока за достављање акта којим се одбацује или одбија захтев за озакоњење грађевинској инспекцији. Полазећи од наведеног, у овој одредби је потребно уместо употребе речи *без одлагања*, прописати рок (на пример, три дана) у којем ће грађевинској инспекцији бити достављен акт којим се одбацује или одбија захтев за озакоњење.

Према ставу 8, надлежни орган *може*, по захтеву власника незаконито изграђеног објекта за који није могуће извршити решење о рушењу, донети накнадно решење о озакоњењу, ако власник достави доказ о испуњености услова прописаних овим законом.

Ово решење је недовољно јасно и подложно различитом тумачењу у пракси, чиме се надлежном органу дају широка дискрециона овлашћења. Како би се отклонио овај ризик корупције, неопходно је или прецизније уредити поступање надлежног органа у наведеној ситуацији, или брисати ову одредбу.

Прикључење на инфраструктуру

Члан 39.

Ставом 1. предвиђено је да објекат за који се води поступак озакоњења *може привремено, до правноснажног окончања поступка озакоњења, бити прикључен на електроенергетску, гасну и мрежу електронских комуникација или мрежу даљинског грејања, водовод и канализацију, у складу са условима из одобрења за прикључење.*

Ова одредба је недовољно јасна и подложна различитом тумачењу у пракси, чиме се органима јавне власти дају широка дискрециона овлашћења. Имајући у виду наведено, препорука је да се ова одредба измени и да се прецизно одреди у којим ситуацијама ће објекат за који се води поступак озакоњења бити прикључен на електроенергетску, гасну и мрежу електронских комуникација или мрежу даљинског грејања, водовод и канализацију.

III Закључак

Предлогом закона уређују се услови, поступак и начин озакоњења објеката, односно делова објеката изграђених без грађевинске дозволе, односно одобрења за изградњу, услови, начин и поступак издавања решења о озакоњењу, правне последице озакоњења, као и друга питања од значаја за озакоњење објеката.

Предлогом закона су недовољно прецизно постављени изузеци од правила у погледу одређивања објеката који су предмет озакоњења. Усвајање предложених изузетака без додатних прецизирања створило би простор за различита тумачења надлежних органа приликом примене у пракси и опасност за остваривање партикуларних интереса. Имајући у виду наведено, неопходно је прецизније одредити услове за озакоњење незаконито изграђених објеката, те јасно предвидети да се испуњеност тих услова утврђује након прибављања релевантних доказа и документације, те разматрања извештаја о затеченом стању по овом закону, а не пре тога. Поред тога, потребно је или прецизније одредити поступање надлежног органа у ситуацији када није могуће извршити решење о рушењу, или брисати одредбу којом се предвиђа могућност накнадног доношења решења о озакоњењу, те прецизирати предложена решења о привременом прикључењу објеката за које се води поступак озакоњења на инфраструктуру. Поред поменутих, поједине одредбе Предлога закона садрже ризике корупције који се односе на употребу непрецизних формулација, непостојање рокова и међусобно неусаглашене одредбе.

Агенција за борбу против корупције сматра да би отклањање идентификованих ризика корупције допринело адекватном уређењу ове области и реализацији мера и активности из стратешког оквира за борбу против корупције у Републици Србији.

Београд, 16. новембар 2015. године