

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o izmjenama dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata potrebno je unaprijediti poslovni ambijent u dijelu koji se odnosi na oblast građevinarstva.

Nakon objave Doing Business izvještaja Svjetske banke za 2013.godinu Vlada CG je zaključkom, br. 06-2216/3 od 01.11.2012.godine, zadužila Ministarstvo održivog razvoja i turizma da u saradnji sa lokalnim samoupravama, u okviru indikatora "izdavanja građevinskih dozvola" nastavi sa aktivnostima na implementaciji reformi u ovoj oblasti. Ministarstvo je kroz monitoring nad radom organa lokalnih uprava nadležnim za izdavanje urbanističko-tehničkih uslova i građevinskih dozvola uočilo nepravilnosti i nepoštovanje zakonskih rješenja.

- Zbog visokog iznosa za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao i nepoštovanja novog, propisanog načina pribavljanja građevinske dozvole na jednom šalteru od strane nadležnih organa za izdavanje građevinske dozvole, pozicija Crne Gore u izvještaju Svjetske Banke prema Doing business metodologiji je više nego loša.
- U neposrednoj komunikaciji sa upravama u lokalnim organima u periodu primjene Izmjena i dopuna Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i vršenja monitoringa nad primjenom Zakona, utvrđeno je da shodno principu „jednog šaltera“ pojedine lokalne uprave, samo dio dokumenata za izdavanje građevinske dozvole pribavljaju po službenoj dužnosti, a dio stranke same pribavljaju. Takođe je evidentirano da neke lokalne uprave uopšte ne primjenjuju princip "jednog šaltera".

Veliki broj investitora pri podnošenju zahtjeva za građevinsku dozvolu uz glavni projekat prilaže i sve saglasnosti koje su pribavili mimo „jednog šaltera“, na način što se direktno obraćaju organima nadležnim za izdavanje saglasnosti na tehničku dokumentaciju i druge dokaze, koji su potrebni za izdavanje građevinske dozvole, a utvrđene posebnim propisima (ne Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata).

Posljedica ovog problema su dodatni troškovi koje investitor plaća, prilikom "zaobilazanja" "jednog šaltera" drugim organima nadležnim za izdavanje saglasnosti na tehničku dokumentaciju i drugih dokaza koji su potrebni za izdavanje građevinske dozvole.

U slučaju status quo opcije, investitor bi i dalje plaćao drugim organima saglasnosti i dokaze potrebne za izdavanje građevinske dozvole.

- Takođe, predloženim izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji

objekata bi se prevazišao problem pisanja zahtjeva i obavještenja koje su stranke dužne podnijeti organu uprave, odnosno organu lokalne uprave nadležnom za izdavanje urbanističko-tehničkih uslova i građevinske dozvole. Posljedica ovog problema su neunificirani zahtjevi i prijave koji mogu imati i nejasnu sadržinu, što otežava rad službenicima u nadležnim organa.

- Problem je što u velikom broju objekata koji su u javnoj upotrebi nije omogućen nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom. Kako je za radove kojima se vrši rekonstrukcija objekata radi omogućavanja nesmetanog pristupa, kretanja, boravka i rada lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom, potrebna građevinska dozvola, izmjenama zakona bi se omogućilo postavljanje pristupnih rampi, liftova i sličnih objekata na osnovu odobrenja za postavljanje, odnosno građenje pomoćnih objekata i privremenih objekata montažnog karaktera.
- Predloženim aktom riješio bi se problem implementacije Regulative br.305/2011 koja od jula 2013.god stavlja van snage Direktivu 89/106/EEC.

Na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju potpisanog između Evropskih zajednica i njihovih zemalja članica i Republike Crne Gore u martu 2007. godine, preuzete su između ostalog i obaveze koje se tiču usklađivanja postojećeg zakonodavstva u Crnoj Gori sa zakonodavstvom Evropske zajednice i njegovog efikasnog sprovođenja, pri čemu će Crna Gora nastojati da osigura postepeno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva sa *acquis communautaire* Evropske zajednice i adekvatnu implementaciju i sprovođenje postojećeg i budućeg zakonodavstva.

Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU za period 2008-2012.godine planirano je transponovanje Direktive o građevinskim proizvodima br.89/106/EEC. Kako je na nivou EU usvojena Regulativa br.305/2011 koja od jula 2013.god stavlja van snage Direktivu 89/106/EEC, u nacionalno zakonodavstvo pristupilo se transponovanju Regulative i to Predlogom zakona o građevinskim proizvodima i izmjenama i dopunama zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. S obzirom da se odredbe Regulative navedene u Anex-u I odnose na objekte bilo bi potrebno iste transponovati izmjenama i dopunama zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata.

- Izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata iz jula 2011.godine, u članu 90 stav 3 brisana je odredba da su saglasnosti izdate od strane nadležnih organa u skladu sa posebnim propisima sastavni dio ozvještaja o reviziji glavnog projekta. Obaveza pribavljanja navedenih saglasnosti ovim izmjenama data je organu nadležnom za izdavanje građevinske dozvole, pri čemu se nije izvršilo razdvajanje idejnog i glavnog projekta. Pa je iz tako definisane odredbe nastala obaveza pribavljanja saglasnosti na idejni projekat, što u praksi nije moguće jer je posebnim propisima definisano da se iste izdaju na osnovu glavnog projekta. Izmjena člana 94 nadovezuje se na prethodnu izmjenu, jer čim nema pribavljanja saglasnosti po posebnim propisima, nema ni potrebe da se propisuje rok od 60 dana za izdavanje građevinske dozvole na idejni projekat
- Oderđeni broj ovlašćenja koja inspektor ima u postupcima inspekcijskog nadzora nisu imala za posledicu primjenu adekvatnih mjera od strane iste, što je dovelo do problema u smislu suzbijanju bespravne gradnje, kontroli kvaliteta gradnje, sprovođenju planskih dokumenata, kao i nadzora nad njihovom izradom i donošenjem.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navedi usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

- Cilj Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata je da se ukinu takse, naknade i drugi troškovi za izdavanje dokaza i saglasnosti u postupku pribavljanja urbanističko-tehničkih uslova i građevinske dozvole, kao i da se skrate vremenski rokovi za izdavanje istih.

Shodno Akcionim planom za unapređenje poslovnog ambijenta za 2012.godinu kojim je definisana realizacija kratkoročnih i dugoročnih aktivnosti na unapređenju stanja u okviru teme "građevinske dozvole" Ministarstvo je, zajedno sa Zajednicom opština Crne Gore i Sekretarijatom za planiranje i uređenje prostora i zaštitu životne sredine Glavnog grada - Podgorice, nosioc aktivnosti za tačke koje se odnose na Implementaciju reformi koje su rezultirale izmjenama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (aktivnost 1.), kao i na nastavak aktivnosti na eliminisanju određenih saglasnosti i uslova koje izdaju nadležni organi na nivou državnih institucija, kao i lokalne samouprave u postupku izdavanja građevinske dozvole (aktivnost 4.)

- Kroz oslobađanje pojedinih subjekata od plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta želi se postići cilj da komunalno opremanje građevinskog zemljišta ne bude ograničavajući faktor za investicionih ulaganja, bilo da se radi o iznosu naknade za komunalno opremanje ili pripremi i realizaciji preuzetih obaveza. Treba stvoriti sistemske uslove za nesmetanu i sigurnu realizaciju investicionih projekata.
- Kroz unificiranje zahtjeva i prijava koje su stranke dužne podnijeti organu uprave, odnosno organu lokalne uprave nadležnom za izdavanje urbanističko-tehničkih uslova i građevinske dozvole cilj je stvoriti efikasniji rad organa i olakšati investitoru pisanje istih.
- Propisivanje obrazaca i prijava određeno je Akcionim planom za implementaciju preporuka "Giljotine" propisa koji je usvojila Vlada Crne Gore, na sjednici od 17. maja 2012 godine
- Jedan od preduslova za integraciju Crne Gore u Evropsku Uniju je i prilagođavanje nacionalnog zakonodavstva sa evropskim, što podrazumijeva i transpoziciju evropskih direktiva i regulativa u nacionalne propise i zakone. Na taj način ispunjavaju se ciljevi koje objekat mora ispuniti tokom eksploatacionog/ekonomskog vijeka.

Ovi ciljevi usklađeni su sa:

- Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju potpisanog između Evropskih zajednica i njihovih zemalja članica i Republike Crne Gore u martu 2007.godine,
 - Nacionalnim programom za integraciju Crne Gore u EU za period 2008-2012. Godine kojim je planirano transponovanje Direktive o građevinskim proizvodima br.89/106/EEC
 - Strategijom razvoja građevinarstva u Crnoj Gori do 2020. Godine predviđa implementaciju Direktive CPD u nacionalno zakonodavstvo u formi nacionalnog Zakona o građevinskim proizvodima
- Cilj razdvajanja idejnog i glavnog projekta je ukidanje obaveze pribavljanja saglasnosti na idejni projekat, jer je posebnim propisima definisano da se izdaju na osnovu glavnog projekta, Takođe, cilj je i skraćivanje vremenskog roka za izdavanje građevinske dozvole, pa se ista izdaje u roku od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva, ako se građevinska dozvola izdaje na osnovu glavnog projekta, odnosno 30 dana od dana podnošenja zahtjeva, ako se građevinska dozvola izdaje na osnovu idejnog projekta, ako su ispunjeni uslovi iz člana 93 ovog zakona, a ako se građevinska dozvola izdaje na osnovu glavnog projekta za objekat za koji je u urbanističko tehničkim uslovima utvrđeno da nije potrebna izrada elaborata o procjeni uticaja na životnu sredinu ili je u postupku odlučivanja o potrebi izrade procjene uticaja na životnu sredinu, donijeto rješenje da nije potrebna izrada elaborata, izdaje se u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva, ako su ispunjeni uslovi iz člana 93 ovog zakona.

- Cilj izmjena odredbi Zakona koji uređuju oblast inspekcijskog nadzora je da se kontinuirano, obavezno, efikasno i u punom kapacitetu sprovode aktivnosti nadležnih inspekcija na suzbijanju bespravne gradnje, kontroli kvaliteta gradnje, sprovođenju planskih dokumenata, kao i nadzora nad njihovom izradom i donošenjem.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- Radi pojednostavljenog postupka dobijanja odobrenja za zapostavljanje, odnosno građenje pomoćnih objekata i privremenih objekata montažnog karaktera, dat je predlog da se pristupne rampe, liftovi i slični objekti za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom uvrste u kategoriju objekata za koje organ lokalne uprave izdaje odobrenje za postavljanje, odnosno građenje.

Na ovaj način obezbijediće se lakša izgradnja pristupnih rampi i liftova za lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom

- U cilju podsticanja razvoja turizma i investicionog ulaganja, predloženo je da se izvrše izmjene u dijelu koji se odnosi na objekte od državnog interesa, u smislu da je proširena nadležnost organa uprave za izdavanja dozvole za objekte turističkog sadržaja.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Predložena zakonska rješenja imaće direktnih i indirektnih uticaja na investitore. Izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata će se olakšati investitorima postupak dobijanja građevinske dozvole, bez dodatnih troškova koje je plaćao, prilikom "zaobilaznja" "jednog šaltera" drugim organima nadležnim za izdavanje saglasnosti na tehničku dokumentaciju i drugih dokaza koji su potrebni za izdavanje građevinske dozvole. Predloženim Zakonom stvorice se normativne pretpostavke za određivanje lokacija i izmjenu planskih dokumenata po posebnim procedurama - a što će sve doprinijeti otklanjanju biznis barijera.

- Takođe, olakšice su unificiranje prijave i obrazaca koje investitor podnosi nadležnom organu, kao i skraćenje vremenskih rokova za izdavanje urbanističko-tehničkih ulova i građevinskih dozvola.

- Izmjene i dopune Zakona pozitivno će uticati na nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad lica smanjene pokretljivosti i lica sa invaliditetom na način što će se omogućiti brza, jeftinija i jednostavnija procedura za dobijanje odobrenja za postavljanje, odnosno građenje pristupnih rampi, liftova i sličnih objekata.

- Izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata nije predviđeno stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu.
- Ove izmjene i dopune Zakona ne uvode biznis barijeru

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za sprovođenje ovih odredbi nisu potrebna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

- Prilikom izrade Izmjena i dopuna Zakona nije korišćena ekspertska podrška.
- Ciljane konsultacije vršene su u fazi definisanja problema i njegovih uzroka i posljedica. Od stupanja na snagu Izmjena i dopuna Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (jul 2011.godine) održan je niz seminara za predstavnike lokalnih samouprava, privredna društva, organe državne uprave u vezi sa primjenom principa "Jednog šaltera". Ministarstvo je organizovao radionicu na temu primjena jednog šaltera sa osvrtom na Izvještaj Svjetske banke, za donosiocima odluka- sekretare u organima lokalne uprave nadležnim za poslove izdavanja građevinskih dozvola. Takođe, Ministarstvo je organizovalo posjete lokalnim samoupravama u vezi sa načinom i postupkom izdavanja UTU i građevinskih dozvola. Održan je i sastanak za donosiocima odluka koji u skladu sa posebnim propisima donose akta koja na jednom šalteru pribavljaju nadležni organi za izdavanje građevinske dozvole. Sastanku su prisustvovali rukovodioci: Uprave za nekretnine, JP Vodovoda i kanalizacije, Elektroprivrede, Lokalnih organa za saobraćaj, Sektora za vanredne situacije (MUP), Uprave za vode i lokalnih sekretarijata za vodoprivredu, Agencije za zaštitu životne sredine, Lokalnih organa za opremanje građevinskog zemljišta i JP Regionalnog vodovoda. Takođe Ministarstvo je tokom perioda sprovođenja Zakona bilo dostupno svim subjektima koji učestvuju u procesu izdavanja građevinske dozvole za dodatne informacije i konsultacije vezano za norme koje se odnose na procedure izdavanja građevinske dozvole. Ministarstvo je dalo niz mišljenja i tumačenja Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, radi pojašnjenja njegovih rješenja i njegove unificirane primjene na nivou svih lokalnih uprava.
- Na osnovu iskustva rada organa lokalne uprave nadležnih za poslove izdavanja urbanističko-tehničkih uslova i građevinskih dozvola, kao i drugih organa koji u skladu sa

posebnim propisima donose akta koja na jednom šalteru pribavljaju nadležni organi za izdavanje građevinske dozvole, ustanovljeni su problem sa kojima se susreću prilikom rada. Razmotrene su mogućnosti ukidanja troškova za izdavanje saglasnosti na tehničku dokumentaciju i drugih dokaza koji su potrebni za izdavanje građevinske dozvole. Takođe, postignut je i dogovor oko skraćenja rokova za izdavanje urbanističko-tehničkih uslova i građevinskih dozvola.

7. Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Kao potencijalna prepreka za implementaciju propisa može se javiti neujednačena primjena usvojenih zakonskih rješenja.
- Tokom primjene propisa Ministarstvo će biti posvećeno edukaciji zaposlenih koji rade na poslovima izdavanja urbanističko-tehničkih uslova, saglasnosti na tehničku dokumentaciju i same građevinske dozvole u cilju što efikasnije primjene istog i biti usmjereno na informisanje organa lokalne samouprave sa novim propisima i implemtacijom istih.
- Indikatori kojima će se mjeriti ispunjenost ciljeva su:
 1. broj izdatih urbanističko-tehničkih uslova
 2. broj dana koji je potreban za izdavanje urbanističko-tehničkih uslova
 3. broj izdatih građevinskih dozvola
 4. broj dana koji je potreban za izdavanje građevinskih dozvola
 5. cijena koštanja građevinske dozvole
- Sprovođenje monitoringa i evaluaciju primjene propisa vrši se na osnovu kvartalnih izvještaja koje organi lokalne uprave nadležni za poslove izdavanja urbanističko-tehničkih uslova građevinskih dozvola dostavljaju resornom Ministarstvu održivog razvoja i turizma.

Podgorica, 10.05.2013.godine



MINISTAR

Branimir Gvozdenović

[Handwritten signature]