**О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

**I. УСТАВНИ ОСНОВ**

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. став 1. тачка 12. Устава Републике Србије, којим се утврђује да Република Србија, између осталог, уређује и организацију и коришћење простора.

**II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ**

Према расположивим подацима у Републици Србији тренутно је евидентирано око 4,8 милиона објеката на којима није утврђен власник. Према попису објеката по доношењу Закона о озакоњењу објеката 2015. и 2016. године, утврђено је да је изграђено 2.050.614 објекат супротно закону, од којих је стамбених објеката пописано 975.822.

Ефекти до сада важећих закона којима је уређивана ова материја, почевши од 1997. године, до последњег Закона о озакоњењу објеката из 2015. године нису дали очекиване резултате, а у међувремену је, без обзира што је бесправна градња кривично дело и даље било, нарочито у великим градовима, доста случајева нове бесправне градње.

Према подацима из јединица локалне самоуправе односно других органа који су надлежни за послове озакоњења укупно је донето око 320.000 решења о озакоњењу објеката за време важења свих закона. Разлози за мали број донетих решења о легализацији и озакоњењу су многобројни: захтевна урбанистичка, техничка и геодетска документација, недостатак планске документације, дуги и скупи административни поступци, нерешени имовинско-правни односи на земљишту, незаинтересованост грађана и сл.

Шта доноси нови закон?

• Сви објекти изграђени на територији Републике Србије биће евидентирани, а потом и уписани у катастар непокретности.

Евидентирање непокретности - применом најновијих дигиталних технологија, путем снимака из ваздуха, најновијим технологијама даљинске детекције омогућава идентификацију објеката у 3д моделу.

Упис права својине - циљ овог закона је да се највећи број објеката упише на фактичке власнике објеката. Међутим ово право неће имати они који су градили у заштићеним зонама (природа, култура, воде, пружни појас, појас експропријације аутопута и брзих саобраћајница..) и на земљишту које је у приватној својини неког другог лица.

Доношењем овог закона обезбеђује се правна сигурност грађанима, који стичу право својине на објекту и земљишту односно земљишту испод објекта, уколико су за то испуњени услови. Тиме се остварује начело „свој на своме“, што грађанима даје могућност да слободно располажу својом имовином – кроз купопродају, наслеђивање, хипотеку, легално прикључење на комуналну и другу инфраструктуру и сл. Посебна заштита обезбеђена је за стамбене објекте, чиме се јача гаранција уставног права на дом и спречава социјална несигурност.

Јасна и ажурна евиденција права својине доприноси сигурнијем правном промету и смањењу ризика пословања. Тиме се ствара повољнији инвестициони амбијент, олакшава приступ финансирању кроз хипотекарне кредите и подстиче развој тржишта непокретности. Инвеститори добијају стабилан и предвидив оквир за улагање, док се и привредним субјектима омогућава брже и ефикасније решавање имовинско-правних односа.

Држава доношењем овог закона добија јединствен и тачан регистар непокретности, што омогућава ефикасније планирање јавних политика, просторно и урбанистичко планирање, као и доследније спровођење мера заштите простора и природних ресурса. Поуздани подаци у централној евиденцији обезбеђују и веће приходе буџета кроз наплату накнада и пореза, док се увођењем нулте толеранције на бесправну градњу јача правни поредак и обезбеђује заштита јавног интереса.

Дугорочно, закон доприноси стварању уређеног, стабилног и транспарентног система имовинско-правних односа, чиме се јача поверење грађана у институције и унапређује укупна правна сигурност у друштву. На тај начин, закон представља важан корак у хармонизацији правног система Републике Србије са европским стандардима у области заштите права својине и дигитализације јавне управе.

Нулта толеранција на нову бесправну градњу- по ступању на снагу овог закона сви објекти који се граде без издате грађевинске дозволе односно без решења о одобрењу за извођење радова биће по сили закона уписани са предбележбом права у корист Републике Србије, односно уколико упис предбележбе није у интересу Републике Србије, биће уклоњени.

Државни органи завршавају посао цивилизацијског значаја-обједињавање података катастра, локалних самоуправа, јавних предузећа, пореских управа, посебних организација-јер ће се на једном месту, дигитално и транспарентно, наћи информације које до сада нису биле доступне ни државним органима, нити грађанима, а који ће моћи да контролишу те податке и да укажу на евентуалне грешке.

• Законом се успоставља баланс јавног и приватног интереса и обезбеђује правна сигурност и ефикасност, јер се елиминише правни вакуум и дуги судски поступци-заштита јавног интереса државе (јавне површине, безбедност, заштита виталних ресурса), са једне стране и заштита приватног интереса грађана и привредних субјеката, са друге стране, а право својине стиче се по сили закона, чиме се обезбеђује брзина и правна сигурност у спровођењу.

• Закон садржи и социјалну компоненту: посебни услови су прописани за власнике објеката којима је то једина непокретност и који са својом породицом у њој живе, за самохране родитеље, примаоце социјалне помоћи, сеоска домаћинства, борце, породице са троје и више деце. Такође, као социјална и демографска мера прописано је да се накнада не плаћа за помоћне и економске објекте до 500м2. Сви остали плаћају накнаду у висини доприноса за уређивање грађевинског земљишта, коју би платили у редовном поступку исходовања грађевинске дозволе, чиме се ова лица доводе у равноправни положај са савесним градитељима.

Посебно имајући у виду да се села у Републици Србији суочавају са депопулацијом и старењем становништва, те да већина домаћинстава има скромна примања те да би свако додатно финансијско оптерећење могло да обесхрабри власнике да уопште уђу у поступак, ниска цена омогућава да сви власници, без обзира на економски статус, могу да упишу право својине и обезбеде правну сигурност.

Фиксна и ниска цена од 100 евра делује стимулативно, јасно и предвидиво, без додатних обрачуна, зона и компликација, будући да би ако би накнада била сложена или висока, многи одустали од поступка. Објекти на селу имају претежно економску и стамбену сврху (куће, помоћни објекти, штале, сушаре, амбар, радионице) и њихова тржишна вредност је вишеструко мања него у градовима, те је оправдано да и накнада буде минимална. Ниска цена представља својеврсну субвенцију државе за очување села и подршку пољопривредним домаћинствима, чиме се постиже циљ закона да се што већи број сеоских објеката евидентира и упише.

Предлогом Закона о евидентирању и упису права својине предлаже се као lex specialis, са циљем да се реши вишедеценијски проблем постојања великог броја неуписаних и бесправно изграђених објеката на територији Републике Србије. Недостатак правне сигурности у имовинско-правним односима доводи до блокаде у промету непокретности, отежава улагања, онемогућава коришћење имовине као средства обезбеђења, а истовремено ствара социјалну несигурност за велики број домаћинстава која у својим објектима фактички живе, али правно не поседују својину.

Предлогом Закон успоставља јединствен, централизован и дигитализован систем уписа права својине на објектима и земљишту испод њих, којим управља Агенција, у сарадњи са катастром и јединицама локалне самоуправе. На овај начин омогућава се правна сигурност за грађане, јасно власништво над имовином, већа правна предвидивост за привреду и стабилност за државу у управљању простором.

Наиме, неки од разлога за доношење закона јесу правна сигурност грађана односно грађани који користе објекте за становање добијају право својине над објектом и земљиштем испод њега. Тиме се остварује принцип “грађани коначно своји на своме”, чиме се отклања вишедеценијска правна несигурност будући да се омогућава упис права својине на једноставан, централизован и дигитализован начин чиме се грађанима даје могућност да слободно располажу својом имовином – кроз купопродају, наслеђивање, хипотеку или друге правне послове.

Инвестициони потенцијал јесте један од разлога за доношење Закона будући да привреда добија правну предвидивост и могућност да улаже у објекте са јасно утврђеним правима својине. Упис објеката у централну базу уклања ризик од несигурних улагања и доприноси повећању вредности некретнина на тржишту. Јасна и ажурна евиденција права својине доприноси сигурнијем правном промету и смањењу ризика пословања чиме се ствара повољнији инвестициони амбијент, олакшава приступ финансирању кроз хипотекарне кредите и подстиче развој тржишта непокретности. Инвеститори добијају стабилан и предвидив оквир за улагање, док се привредним субјектима омогућава брже и ефикасније решавање имовинско-правних односа.

Затим, јединствена и дигитална евиденција - уместо фрагментисаног система, успоставља се централна база података у Агенцији, повезана са катастром, док општине обезбеђују унос и ажурирање података на својој територији. Тиме се гарантује транспарентност, ажурност и доступност података свим заинтересованим странама. Такође, један од важних разлога јесте и социјална заштита тачније посебне одредбе Предлог Закона штите домаћинства, социјално угрожене, самохране родитеље и сеоска домаћинства. Накнаде за упис прилагођене су стварним могућностима грађана, док су економски и помоћни објекти на селу до 500 м² ослобођени плаћања.

Посебна пажња посвећена је грађанима који у објектима станују, сеоским домаћинствима, корисницима социјалне помоћи и самохраним родитељима. За њих се примењују посебне погодности и заштита.

Још један од разлога за доношење јесте заштита јавног интереса и простора. Објекти изграђени на јавним површинама, у националним парковима и заштићеним зонама, као и они чији инвеститори нису познати, прелазе у својину Републике Србије еx lege. Тиме се штити јавни интерес и обезбеђује контрола над коришћењем простора. Посебно се истиче да овим законом Србија испуњава и обавезе из међународних докумената (Европска конвенција о људским правима, Европска повеља о локалној самоуправи, Агенда 2030, ФАО смернице) и тиме се приближава европским стандардима правне сигурности и одрживог управљања простором. Одредбе овог закона усклађене су и са одредбама међународног права, тачније одредба закона којом се прописује да јединице локалне самоуправе прикупљају податке и достављају их централној Агенцији, док Агенција води јединствену централну дигиталну евиденцију у сарадњи са катастром, у потпуности је усклађена са међународним обавезама Републике Србије, најпре са Европском конвенцијом о људским правима – члан 1 Протокола бр. 1. имајући у виду да Предлог Закона обезбеђује грађанима и правним лицима правну сигурност фактичког коришћења објеката кроз упис права својине, чиме се штити право на мирно уживање имовине. Пренос својине на Републику у случајевима који су таксативно наведени (јавне површине, непознати инвеститори) заснива се на закону и јавном интересу, у складу са начелима пропорционалности.

Одредбе Предлога закона усклађене су и са Европском повељом о локалној самоуправи будући да се локалним самоуправама даје улога да израђују и достављају дигиталне планове и податке, чиме се јача принцип субсидијарности и омогућава непосредна заштита интереса грађана. Истовремено, централизовано вођење евиденције у Агенцији обезбеђује правну сигурност и јединство система, у складу са Повељом.

Предлог Закона обезбеђује једнак приступ праву својине, нарочито за социјално угрожене, домаћинства на селу и рањиве групе, чиме се остварују циљеви о једнаком приступу економским ресурсима и развоју инклузивних и одрживих заједница, у складу са Агендом 2030 за одрживи развој (циљеви 1.4 и 11)

Централна база података коју води Агенција, уз друге прецизно прописане мере, обезбеђује транспарентно управљање земљиштем и објектима, што је у складу са препорукама за одговорно управљање имовинским правима FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure (2012).

Одредбе Предлога закона усклађене су са правним оквирима ЕУ (Acquis communautaire) тачније са Поглављем 23 које се односи на јачање правне сигурности у имовинским односим, Поглављем 11 које се односи на пољопривреду и рурални развој, будући да јасна централна евиденција земљишта и објеката представља услов за коришћење ЕУ фондова, Поглављем 27 које се односи на животну средину, имајући у виду забрану уписа објеката у заштићеним зонама и подручјима, у складу са стандардима Натура 2000.

Дакле, Централизована база у Агенцији, као lex specialis решење, уз подршку катастра и обавезе општина да достављају податке и планове, представља модел који је у потпуности усклађен са европским и међународним стандардима и гарантује јединствен, транспарентан и поуздан систем уписа права својине.

Предлогом закона обезбеђује се правна сигурност грађанима, будући да се први пут прелази са фактичког коришћења у право својине. Упис права својине не даје гаранцију техничке исправности објекта. То је правни институт, који штити грађане и њихово право да располажу имовином. Одговорност за безбедност и техничке услове остају на власнику и ономе ко је објекат изградио. Држава уређује правни оквир али не преузима улогу инвеститора.

Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 у даљем тексту: Устав) утврђује да је право својине једно од основних људских и грађанских права.

Одредбама члана 58. Устава гарантује се мирно уживање својине и других имовинских права, уз могућност да се одузимање или ограничавање својине може вршити само у јавном интересу, уз правичну накнаду утврђену законом.

Одредбом члана 83. Устава одређено је да Република уређује и обезбеђује јединствени правни поредак и правну сигурност.

Одредбом члана 97. Устава утврђена је надлежност Републике да уређује и обезбеђује систем у области имовинско-правних односа, као и да уређује услове и начин коришћења простора, природних богатстава и добара од општег интереса.

Одредбом члана 135. Устава прописано је да су природна богатства, добра у општој употреби и добра од општег интереса у својини Републике Србије, и да се законом уређује начин њиховог коришћења и заштите.

На основу наведених одредаба Устава, Република Србија је надлежна да уређује правни режим евидентирања и уписа права својине на објектима и земљишту испод објеката, као и да пропише посебне механизме заштите јавног интереса у овој области.

Предложеним законом решава се проблем бесправно изграђених објеката који нису уписани у евиденцију непокретности до дана ступања на снату закона али се истовремено онемогућава нова бесправна градња.

Имајући у виду све претходно наведено предлаже се усвајање овог закона.

**III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Одредбама члана 1. Предлога закона прописани су објекти који представљају предмет евидентирања и уписа права у евиденцију непокретности и правима на њима.

Чланом 2. Предлога закона прописани су објекти на које се не примењују одредбе овог закона.

Чланом 3. Предлога закона прописана су начела примене овог закона.

Чланом 4. Предлога закона прописани су поједини изрази употребљени у овом закону.

Чланом 5. Предлога закона прописан је упис забележби у складу са одредбама овог закона, као и ризик власника непокретности коришћења објеката уписаних у складу са овим законом.

Чланом 6. Предлога закона прописан је поступак прикупљања података односно поступање јединица локалне самоуправе приликом достављања зонинг плана. Поред тога прописано је да Влада, град Београд, као и градске општине града Београда закључују уговор о пословној сарадњи са Агенцијом, у циљу упућивања запослених на привремени рад у Агенцију

Чланом 7. Предлога закона прописан је поступак подношења пријаве, рок, начин пријављивања, као и лица која могу поднети пријаву Агенцији.

Чланом 8. Предлога закона прописане су накнаде за трошкове евидентирања, као и категорије лица која су изузета од плаћања наканде.

Чланом 9. Предлога закона прописана је расподела накнада из члана 8. овог закона.

Чланом 10. Предлога закона прописано је шта чини скуп података за јавно излагање, као и поступање Агенције након излагања података и подношења документације.

Чланом 11. Предлога закона прописано је поступање Агенције у случају ако постоји више конкурентских права, затим поступање ималаца јавних овлашћења, као и поступање са објектима за које није поднета пријава.

Чланом 12. Предлога закона прописано је поступање Агенције у случају када је предмет пријаве главни објекат изграђен на пољопривредном земљишту или регистрованом пољопривредном газдинству, као и случај када је предмет уписа само помоћни, односно економски објекат изграђен на пољопривредном земљишту. Затим прописано је да ће се уписивати предбележба у корист Републике Србије, за објекте за које нису испуњени услови за упис по овом закону.

Чланом 13. Предлога закона прописано је шта се дешава са објектима који су изграђени на земљишту у искључивој приватној својини трећих лица.

Чланом 14. Предлога закона прописан је начин поступања Завода по достављеним потврдама од стране Агенције.

Чланом 15. Предлога закона прописани су објекти на којима се врши упис права својине у корист Републике Србије.

Чланом 16. Предлога закона прописане су ситуације у којима се врши формирање катастарске парцеле по одредбама овог закона.

Чланом 17. Предлога закона прописано је да се уписом права својине не дира се у права трећих лица да остварују право на својинску заштиту и право на накнаду штете.

Чланом 18. Предлога закона прописано је вршење надзора над применом овог закона.

Чланом 19. Предлога закона прописане су казнене одредбе односно новчане казне за одговорна лица која учине прекршај у складу са одредбама овог закона.

Чланом 20. Предлога закона прописано је поступање за објекте који нису били изграђени до дана ступања на снагу овог закона, а за које је поднета пријава, као и објекти који буду изграђени након ступања на снагу закона. Поред тога прописане су обавезе јединица локалне самоуправе, као и Агенције. Поред тога прописан је рок за доношење пријава, као и изузеци којима се продужава рок за подношење пријава у оправданим ситуацијама.

Чланом 21. Предлога закона прописано је да јединице локалне самоуправе и други доносиоци планских докуменат имају рок од две године да усагласе постојеће планове, у чему им помоћ пружа Савет за урбанизам и архитектуру Републике Србије, састављен од истакнутих стручњака из области просторног планирања, урбанизма, архитектуре.

Чланом 22. Предлога закона прописана је обавеза надлежних инспекцијских органа да по ступању на снагу овог закона врше појачан инспекцијски надзор, у циљу спречавања нове бесправне градње.

Чланом 23. Предлога закона прописано је да Завод врши годишње снимање методом даљинске детекције на територији Републике Србије, у циљу превенције и спречавања нове бесправне градње, као и обавеза надлежних грађевинских инспектора да врше континуирано праћење промена стања у простору и о томе седмично обавештавају Републичку грађевинску инспекцију.

Чланом 24. Предлога закона прописано је да привремена прикључења извршена у складу са Уредбом о начину, условима и поступку за привремено прикључење на електроенергетску мрежу, гасну мрежу и/или мрежу даљинског грејања, водовод и канализацију незаконито изграђених објеката („Службени гласник РС“, бр. 70/23, у даљем тексту: Уредба) постају трајна, у случају да на објекту буде уписано право својине у складу са одредбама овог закона.

Чланом 25. Предлога закона прописана је обавеза јединица локалне самоуправе на чијој територији се налазе насељена места или делови насељеног места које се састоји од објеката из члана 13. став 3. овог закона, да у року од две године изврши измену односно донесе нови плански документ који садржи план парцелације, односно препарцелације за насељена места односно делове насељених места, у циљу формирања катастарских парцела и решавања имовинскоправних односа на земљишту, као и обавеза истих да омогућити правну и техничку помоћ свим заинтересованим лицима која не располажу потребним знањем или техничким могућностима, за подношење пријаве односно приговора.

Чланом 26. Предлога закона прописано је да ће се подзаконски акти за спровођење овог закона донети у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона, изузев подзаконског акта из члана 7. став 17. овог закона које ће се донети у року од седам дана од дана ступања на снагу овог закона.

Чланом 27. Предлога закона прописано је да даном ступања на снагу овог закона престаје да важи Закон о озакоњењу објеката („Службени гласник РС”, бр. 96/15, 83/18, 81/20 - УС, 1/23 - УС и 62/23).

Чланом 28. Предлога закона прописано је да овај закон ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

**IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона нису потребна додатна финансијска средства из буџета Републике Србије.

**V. РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ СЕ ПРЕДЛАЖЕ ДА ОВАЈ ЗАКОН СТУПИ НА СНАГУ НАРЕДНОГ ДАНА ОД ДАНА ОБЈАВЉИВАЊА У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ”**

Предлаже се да овај закон ступи на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, будући да за то постоје нарочито оправдани разлози који се огледају у неопходности евидентирања свих постојећих објеката на територији Републике Србије и спречавање нове бесправне градње.

**VI. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ**

Предлаже се доношење овог закона по хитном поступку у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 - пречишћен текст), с обзиром на то да је неопходна што хитнија примена овог закона, и поступака који су предвиђени овим законом.