



Republika e Kosovës
Republika Kosova-Republic of Kosovo
Qeveria -Vlada-Government

Ministria e Mjedisit, Planifikimit Hapësinor dhe Infrastrukturës
Ministry of Environment, Spatial Planning and Infrastructure
Ministarstvo Životne Sredine, Prostornog Planiranja i Infrastrukture

IZVEŠTAJ EX - POST PROCENE ZAKONA BR. 04/L-110 O IZGRADNJI

Priština, decembar 2023

Institucija predlagač	Ministarstvo životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture
Naslov izveštaja o Ex-post proceni	Izveštaj o Ex - post proceni Zakona br. 04/L-110 o izgradnji ¹
Kontakt osoba	Sabrie Rama - rukovodilac Odseka za nadzor nad sprovođenjem zakonodavstva, pravnu podršku i međuinstitucionalnu saradnju u oblasti zakonodavstva
Radna grupa	Članovi Radne grupe prema Odluci br. 82/2023 od 13.03.2023 1.1. Sabrie Rama - predsedavajuća - PO/MŽSPPI ; 1.2. Naime Pakashtica zamenica predsedavajuće - OPPIS /MŽSPPI; 1.3. Fatmir Azemi - član - OPPIS -DI /MŽSPPI ; 1.4. Arben Ajazi - član - OPPIS -DI /MŽSPPI ; 1.5. Arben Rrecaj - član - IPP/MŽSPPI ; 1.6. Refik Rexhepaj - član - Inspektorat/MŽSPPI ; 1.7. Ismail Hetemaj - član - OZŠSV/MŽSPPI ; 1.8. Vlora Osaj - DL/MŽSPPI ; 1.9. Albana Krasniqi - članica - KP-a ; 1.10. Flutura Avdiu - članica - Asocijacija Kosovskih Opština; 1.11. Valbona Puka, članica -Narodni advokat; 1.12. Bashkim Shaqiri - član - Katastarska agencija Kosova/MŽSPPI; 1.13. Esat Xani - član - Katastarska agencija Kosova /MŽSPPI ; 1.14. Liridon Gashi - član - SEEF - Sensibilisation an Education for European Future; 1.15. Ali Sefaj - član - AZŽSK/MŽSPPI ;
Datum:	25.09.2023

IZVRŠNI PREGLED

¹ Izveštaj o Ex - post proceni Zakona br. 04/L-110 o izgradnji odobreno Odlukom Vlade Republike Kosovo br.17/178 od 13.12.2023

Građevinski sektor u svakoj zemlji je od strateškog značaja za zemlje, jer obezbeđuje zgrade i infrastrukturu neophodne za privredu i društvo. Na Kosovu, oblast građevinarstva je regulisana Zakonom br. 04/L-110 o izgradnji² koji je stupio na snagu 2012. godine i definiše pravni okvir koji reguliše izdavanje građevinskih dozvola, usklađenost sa zahtevima građevinske dozvole i izdavanje potvrde o korišćenju na teritoriji Republike Kosovo. ; Zakon 04/L-174 o prostornom planiranju³ koji je stupio na snagu 2013. godine i definiše osnovne principe prostornog planiranja, uslove i način razvoja i uređenja prostora, vrste, tok i sadržaj planova, odgovornosti upravnih subjekata u centralnom i lokalnom nivou za izradu i sprovođenje dokumenata prostornog planiranja, administrativni nadzor za sprovođenje ovog zakona, kao i aktivnosti koje se preduzimaju u prostornom planiranju i teritorijalnom uređenju u Republici Kosovo, kao i Zakona br. 06/L-024 o tretiranju bespravne gradnje⁴ koji je stupio na snagu 2018. godine i definiše stvaranje pojednostavljenih procedura kako bi se omogućila legalizacija i pomoglo građanima da ostvare koristi od svoje izgradnje.

Bezbednost objekata i građevinskih radova je od velikog značaja. Evrokodovi igraju važnu ulogu u tom pogledu. Oni su niz evropskih standarda koji obezbeđuju zajednički pristup strukturnom projektovanju zgrada i drugih građevinskih radova i predstavljaju poželjnu referencu za tehničke specifikacije u javnim ugovorima. Evropski standardi obezbeđuju sredstva za procenu i izveštavanje o performansama zgrada u odnosu na društvenu, ekonomsku i ekološku održivost, pokrivajući ceo životni ciklus. Koriste se širom EU i promovišu na međunarodnom nivou za uspostavljanje usklađenih indikatora i metoda u različitim šemama sertifikacije.²

Ovaj izveštaj čini Ex-post Zakona br. 04/L-110 o izgradnji (u daljem tekstu: „Zakon“), deo pravnog okvira koji reguliše građevinski sektor na centralnom i lokalnom nivou. Svrha izveštaja je da predstavi nalaze iz analize podataka prikupljenih tokom procesa evaluacije, sa posebnim osvrtom na izdavanje građevinskih dozvola i upotrebnih dozvola.

Polazeći od značaja Zakona u regulisanju pitanja građenja, Odeljenje za stanovanje i građevinarstvo pri Ministarstvu životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture (u daljem tekstu: MŽSPPI) je procenilo potrebu za naknadnim vrednovanjem ovog zakona kako bi identifikaciju glavnih izazova u njegovoj primeni, kao i usaglašenost zakona sa drugim zakonima na snazi.

U tom kontekstu, Generalni sekretar Ministarstva životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture Odluka 1315/23 dt. 14.13.2023 imenovao radnu grupu za naknadnu evaluaciju Zakona br. 04/L-110 o izgradnji. Ova radna grupa uključuje službenike iz: Pravnog odeljenja; Odeljenje za prostorno planiranje, izgradnju i stanovanje; Odeljenje za

² "The European construction sector", Brochure 2016, European Commission, Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs Directorate General, Energy Directorate General, Joint Research Centre (JRC), pristupljeno 1. septembra 2018

zaštitu životne sredine i voda; Zavod za prostorno planiranje, Inspektorat za životnu sredinu, vode, prirodu, prostorno planiranje i izgradnju; Pravna kancelarija premijera; predstavnici civilnog društva i Asocijacije opština Kosova.

U Ex-Post evaluaciji ovog zakona, radna grupa je definisana u "Ocenjivanju sprovođenja usklađenosti" kao jedna od tri vrste Ex-Post evaluacije definisane Priručnikom za Ex-Post ocenjivanje pravnih akata koji je usvojen od Vlada Republike Kosovo Odlukom br. 07/145 od 07.06.2023. Ovo radi ocenjivanja procesa primene zakona, konkretno, da li se njegova primena sprovodi na odgovarajući način, kao i da bi se identifikovali faktori koji su pomogli ili otežali njegovu primenu.

Prilikom izrade ovog izveštaja radna grupa je naišla na poteškoće u obezbeđivanju statističkih podataka iz pojedinih opština, što je uticalo da izveštaj bude nepotpun zbog nedostatka konkretnih podataka u vezi sa uslovima za izdavanje građevinskih dozvola, uslova za izdavanje upotrebnih dozvola i broj izdatih dozvola i uverenja.

Sa sastanaka održanih sa predstavnicima Zajednice opština, radna grupa je došla do zaključka da postoje određene prepreke u vezi sa primenom zakona, uključujući, ali ne ograničavajući se na: nepostojanje građevinskog pravilnika, određivanje prečnika od pedeset (50) metara u područjima gde ne postoje detaljni regulacioni planovi, nedostatak ljudskih resursa.

Shodno tome, izveštaj sadrži opšte i posebne preporuke za preduzimanje odgovarajućih koraka za unapređenje sprovođenja zakona. Tačnije, izveštaj, između ostalog, preporučuje suštinsku izmenu zakona kako bi se regulisala suština i struktura zakona.

I. UVOD

1.1. Kontekst procene

Tokom terenskog istraživanja i na osnovu velikog broja pritužbi opština i građana, uočeno je da se institucije nadležne za sprovođenje zakona suočavaju sa ozbiljnim poteškoćama u pravnom, ali i institucionalnom i funkcionalnom aspektu. Takođe, imajući u vidu da je Zakon o prostornom planiranju u procesu izmene, potrebno je analizirati Zakon o izgradnji jer su to dva zakona koja zbog međusobnog odnosa treba tretirati zajednički.

Na osnovu ovoga, MŽSPPI je inicirao uključivanje ove Ex-post evaluacije u program za Ex-post evaluacije za 2023. godinu.

Nakon toga, formirana je radna grupa za izradu Izveštaja o naknadnoj evaluaciji zakona. Ovo, između ostalog, imajući u vidu izuzetan značaj Zakona o izgradnji u određivanju pravila i procedure za opremanje građevinskom dozvolom i upotrebnim sertifikatom.

1.2. Svrha i obim evaluacije

Svrha izveštaja je da predstavi nalaze iz analize podataka prikupljenih tokom procesa Ex-post evaluacije Zakona, obraćajući posebnu pažnju na:

- Rezultate implementacije Zakona i identifikacije izazova i poteškoća sa kojima se susreće tokom njegove primene;
- Usklađivanje zakona sa relevantnim horizontalnim zakonodavstvom;
- Donošenje podzakonskih akata.

Ex-post evaluacija zakona smatra se veoma neophodnim instrumentom za identifikaciju nivoa sprovođenja zakona, izazova sa kojima se susreću u ispunjavanju obaveza i odgovornosti određenih zakonom, kao i eventualnih mera za njegovo obezbeđivanje i sprovođenje.

Što se tiče obima ove procene, u „Evaluaciji primene i usklađenosti“ definisana je radna grupa za utvrđivanje stepena primene zakona kao i stepena njegove usklađenosti sa standardima EU i drugim zakonima koji su na snazi u Republici. Kosova.

U ovom pravcu, ovaj evaluacioni izveštaj obuhvata Zakon u celini, odnosno sve njegove odredbe od njegovog stupanja na snagu do sada.

II. OPIS ZAKONA KOJI SE VREDUJE I PRIMENJENA METODOLOGIJA

2.1. Opis zakona koji će se oceniti

U članu 1. Zakona, koji je predmet ove ocene, definiše se *„Svrha ovog zakona da se definiše pravni okvir koji reguliše izdavanje građevinskih dozvola, usklađenost sa zahtevima građevinske dozvole i izdavanje upotrebnog sertifikata na teritoriji Republike Kosovo.“* .

U dodatku člana 1. svrha zakona može se izvoditi i iz člana 2. koji definiše da *„Ovim zakonom se uređuje izgradnja svih građevinskih objekata na Kosovu, projektovanje, izgradnja, rekonstrukcija, rušenje, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.“*

Dalje, sledećim odredbama Zakona definisani su principi (Poglavlje II), vrste građenja, (Poglavlje III), građenje (Poglavlje IV), građevinska dokumentacija (Poglavlje V), građevinska dozvola (Poglavlje VI), mesto izgradnje (Poglavlje VII), upotrebnii sertifikat (poglavlje VIII), nadzor (poglavlje IX) i novčane kazne i kazne (poglavlje X).

Kao što je već pomenuto, ovaj izveštaj Ex-post evaluacije pokriva sve odredbe zakona, ali se uglavnom fokusira na najproblematičnija pitanja ovih odredbi, kao što su građevinske dozvole, upotrebnii sertifikat, izricanje novčanih kazni i drugo.

Zakon ima za cilj da obezbedi regulisanje oblasti izgradnje svih građevinskih objekata na Kosovu, projektovanja, izgradnje, rekonstrukcije, inspekcijiskog nadzora i rušenja osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Dalje, ne postoji konceptni dokument odobren u vezi sa ovim zakonom. Shodno tome, ovaj izveštaj Ex-Post evaluacije neće moći da analizira odnos između analize politika koje bi bile definisane u koncept dokumentu i njihovog odraza u ovoj Ex-Post evaluaciji. Ovo je zapravo prvi zvaničan i konkretan dokument koji ističe izazove u primeni ovog zakona i kao takav predstavlja važan korak u početku procesa izmene i dopune Zakona, kao i usaglašavanja drugih posebnih zakona, što se tiče građevinske oblasti.

Slično ograničenje se može naći i u odnosu na praksu Skupštine u pogledu vršenja njene nadzorne funkcije. Prema članu 4.4 Ustava Republike Kosovo, vlada je *„odgovorna za sprovođenje državnih zakona i politika i podložna je parlamentarnoj kontroli“*. Poslovník o radu Skupštine Kosova (2010) i Priručnik o nadzornim funkcijama parlamentarnih komisija (2012) regulišu nadzornu ulogu Skupštine i ovlašćenja komisija u praćenju sprovođenja zakona. Posebno, skupštinski odbori imaju ovlašćenja da prate delotvornost zakona na snazi, njihovu primenu i daju preporuke za mere koje treba preduzeti u konkretnim situacijama. U poslednjoj deceniji, Skupština Kosova je usvojila preko 300

zakona. U ovom periodu razvio je praksu nadzora nad sprovođenjem zakona. Međutim, nakon informacija dobijenih od Skupštine Kosova, funkcionalna komisija tokom 6. i 7. zakonodavstva, počela je da nadgleda sprovođenje Zakona br. 04/L-110 o izgradnji, međutim, aktivnost nadzora nije okončana zbog završetka VI i VII zakonodavstva i nije bilo moguće izdati izveštaj sa preporukama.

2.2. Lanac rezultata

S obzirom na prirodu ove procene, radna grupa je zaključila da se lanac rezultata ne odnosi na ovu vrstu procene.

2.3. Metodologija

Generalni sekretar u MŽSPPI je formirao radnu grupu za izradu ove Ex-post evaluacije, koju je, kako je već naglašeno, rukovodilo Pravno odeljenje Ministarstva u saradnji sa Odeljenjem za prostorno planiranje, izgradnju i stanovanje. Što se tiče metodologije rada ovog izveštaja, radna grupa je prikupila podatke iz dva izvora:

- **Primarni izvori:** važeće zakonodavstvo u oblasti izgradnje, prostornog planiranja i drugi važeća zakonodavstva iz oblasti životne sredine i prostornog planiranja;
- - **Sekundarni izvori:** izveštaji i druga dokumenta institucija koje se bave izdavanjem dozvola i sertifikata u oblasti građevinarstva.

U odnosu na primarne izvore, radna grupa je analizirala relevantne odredbe Zakona o građevinarstvu u vezi sa ostalim važećim zakonodavstvima iz oblasti životne sredine i prostora.

U međuvremenu, u okviru sekundarnih izvora, radna grupa je pripremila upitnik od ukupno 5 pitanja, koji je poslat opštinama na odgovore. Pored toga, radna grupa je obavila i intervjue sa sledećim institucijama: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja, Ministarstvo kulture, omladine i sporta, Zajednica opština Kosova, Udruženje arhitekata Kosova, UN Habitat, Civilno društvo „ProPlaniranje”, i Udruženje građevinara. Dakle, radna grupa je uložila značajan napor da osigura da sastanci i intervjui budu što je moguće sveobuhvatniji, kroz istraživačke intervjue, telefonske pozive, e-mailove itd.

Iz gore navedenih intervjua i sastanaka, identifikovani su glavni izazovi institucija u primeni Zakona o izgradnji, posebno oni koji se odnose na nedonošenje Građevinskog zakonika i drugih podzakonskih akata za sprovođenje zakona. , kao i neusklađenost zakona o izgradnji sa ostalim važećim zakonima, posebno sa zakonom o prostornom planiranju.

Konačno, imajući u vidu da su glavni izazovi zakona o izgradnji vezani za njegovu implementaciju i usaglašavanje, radna grupa je definisana u vidu evaluacije poznatog kao „ Procena sprovođenja i usklađenosti“ .

S obzirom na ograničen vremenski rok za sprovođenje procene, adekvatne konsultacije sa svim potencijalno nadležnim akterima, uključujući nadzorne i izvršne organe, bile su izazovne.

Prvobitno je pripremljena lista kontakt tačaka za potrebe konsultacija, pri čemu je Ministarstvo delovalo kao „fasilitator“ u procesu konsultacija i istovremeno pomoglo da se lista kompletira identifikacijom dodatnih nadležnih aktera. Od nadležnih aktera po ovom pitanju zatražene su i dodatne reference drugih relevantnih aktera, kako bi se obogatila postojeća lista.

Navedene konsultacije su obuhvatile kategorije kompetentnih aktera, prema dole prikazanom redosledu:

1. Sve relevantne jedinice Ministarstva životne sredine, prostornog planiranja i infrastrukture sa fokusom na teme koje se odnose na dejstvo Zakona i podzakonskih akata koji utiču na njihov delokrug;
2. Asocijacija Kosovskih Opština, u cilju prikupljanja činjenica i preporuka sa terena za moguće poteškoće u primeni Zakona i podzakonskih akata koji proizilaze iz njega. U tom pravcu, takođe su obavljene odvojene konsultacije sa nekim od karakterističnih opština;
3. Resorna ministarstva radi ispitivanja mogućih problema koji mogu biti uzrokovani zakonom ili njegovim posebnim odredbama iz oblasti njihove delatnosti;
4. Agencija za upravljanje vanrednim situacijama – AUVS;
5. Civilno društvo – neki od njihovih predstavnika, iako nisu aktivno učestvovali u procesu revizije.

Sledeći paragrafi pružaju kratak pregled sredstava za istraživanje i prikupljanje podataka koji su korišćeni tokom ove evaluacije i njihova ograničenja.

2.4. Istraživanje iz kancelarije

Svrha istraživanja koje je sprovela kancelarija bila je da pruži osnovne informacije uključujući relevantnu pravnu analizu, kako bi informacije prikupljene tokom intervjua bile resursi za sve aktere. Resurse je identifikovala i prikupila uglavnom Radna grupa, a povremeno ih dopunjavali drugi akteri. Svi izvori su navedeni u celom izveštaju. Kad

god je to bilo potrebno i moguće, zaključci iz istraživanja koje je izvela kancelarija, potvrđivani su informacijama prikupljenim na drugi način.

Pored analize zakona, relevantnog zakonodavstva i zakonske regulative za njihovu implementaciju, istraživanje kancelarije obuhvatilo je i ekspertske izveštaje pripremljene u okviru prethodnih domaćih i međunarodnih projekata, kao što su:

2.4.1. Istraživački intervjui

Istraživački intervjui urađeni sa sledećim institucijama/ službenicima:

Institucije	Odgovorna osoba
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ruralnog razvoja	Idriz Gashi - rukovodilac Odseka za poljoprivredu
Ministarstvo kulture, omladine i sporta	Vjollca Aliu - direktorka Odeljenja za kulturno nasleđe
Civilno društvo "ProPlaniranje"	Lumnije Gashi - direktorka civilnog društva "ProPlanning"

Putem elektronske pošte odgovornim licima Institucija, navedenim u tabeli iznad, upućena su pitanja:

1. Koliko ste upoznati sa pravnim okvirom izgradnje?
2. Kakvo je Vaše mišljenje o zakonu u pogledu regulisanja pitanja u sektoru građevinarstva?
3. Šta su, po Vašem mišljenju, glavni izazovi u primeni Zakona u praksi?
4. Koji su nedostaci zakona u pogledu bavljenja definicijama, ciljevima i zadacima?
5. Kako vidite način rada sektora izgradnje na dva nivoa vlasti?

Neki od ispitanika su dali svoje odgovore koje smo stavili u arhivu Radne grupe, čiji sadržaj utiče na konačan zaključak analize.

III. REZULTATI EVALUACIJE

1.1. Primenljivost

Opšte informacije

Iz procesa ove Ex-post evaluacije proizilazi da su implementaciju Zakona pratili različiti izazovi, počev od nejasne formulacije odredaba zakona, njihovog usklađivanja sa drugim zakonima na snazi, nedostatka ljudskih resursa. i finansijskih sredstava nadležnih institucija za sprovođenje zakona.

1.1.1. Podzakonski akti i nepostojanje Jedinственог грађевинског кодекса Републике Косово

Procena pokazuje da je odredbama Zakona predviđeno da su Ministarstvo, Vlada i opštinski organi nadležni za donošenje pravnih akata u skladu sa Zakonom. Prema članu 38. stav 2. i 4. Zakona predviđeno je da „*Ministarstvo, najkasnije u roku od tri (3) meseca od stupanja na snagu ovog zakona, uskladi sa relevantnim Zakonom o prostornom planiranju i drugim relevantnim zakonima sa odredbama ovog zakona, kao i Ministarstvo, u koordinaciji sa drugim ministarstvima i opštinama, dužno je da donese potrebna administrativna uputstva za sprovođenje ovog zakona u roku od šest (6) meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona*“.

U praksi, od (8) osam odredbi koje zahtijevaju donošenje podzakonskih akata od strane Ministarstva i jedne (1) od strane Vlade, donošenjem podzakonskih akata implementirano je osam (8) odredbi.

S druge strane, ostaju neizvršene obaveze iz člana 6. stav 3. i člana 38. stav 3, u kojima se navodi da će Ministarstvo, u koordinaciji sa drugim ministarstvima, opštinama, poslovnom zajednicom i drugim zainteresovanim licima, izdati jedinstveni građevinski kod Republike Kosovo u duhu tehničkih standarda EU i najbolje međunarodne prakse.

Vredi napomenuti da je to utvrđeno pravnom analizom za ocenu pravnog osnova podzakonskih akata koje su doneli ministri (usvojeni na 50-om sastanku Vlade Republike Kosovo);

- Administrativno uputstvo MŽSPP-br.02/18 o administrativnim taksama za građevinske dozvole, dozvole za rušenje i takse za regulisanje infrastrukture, izdato je u prilog članovima 22, 23 i 38 Zakona br. 04/L-110 o građevinarstvu.

Preporuka je da ostane na snazi do stvaranja konkretne pravne osnove izmenama i dopunama zakona.

Ovaj podzakonski akt ne može se smatrati stvarnim pravnim osnovom jer su odredbe ovog zakona za utvrđivanje administrativnih taksi za građevinske dozvole i dozvole za rušenje i naknade za uređenje infrastrukture ostavljene u nadležnosti nadležnih organa (opština) u konsultaciji sa ministarstvom. Dakle, nigde nije precizirano da će ministarstvo doneti podzakonski akt za njihovo utvrđivanje, ali je stopama i porezima usaglašenim sa opštinama određeno da će ih objaviti na svojim stranicama. U ovom aspektu, potrebno je preispitati pravni osnov kako bi se precizno definisale specifične nadležnosti i odgovornosti centralnog i lokalnog nivoa u vezi sa ovim pitanjem.

Tokom procesa Ex - Post evaluacije Zakona 04/L-110 o izgradnji, utvrđeno je da izdavanje jedinstvenog građevinskog koda za Republiku Kosovo nije neophodno. Dovoljno je primeniti standarde EU – kodekse EU. Ovi standardi i kodeksi imaju za cilj da uspostave minimalne zahteve za zaštitu javnog zdravlja, bezbednosti i opšteg blagostanja kroz neophodnu otpornost strukture vanrednih prostora, ravnotežu i stabilnost, sanitaciju, upravljanje građevinskim otpadom, adekvatno osvetljenje i ventilaciju, mere za energetska efikasnost i uštedu, bezbednost života i imovine od požara i drugih rizika koji se mogu pripisati građevinskom okruženju, kao i stvaranje bezbednosti za vatrogasce i druge osobe koje reaguju u vanrednim situacijama.

1.1.2. Izbegavanje i odlaganje procedura za razmatranje zahteva za građevinske dozvole

Proces izdavanja građevinske dozvole je jedan od najvažnijih procesa. Istovremeno, ovaj proces je prilično složen jer se bavi oblastima koje su usko vezane za prostorno planiranje, bezbednost i zdravlje građana, obuhvata niz institucija u okviru opštine, ali i van nje (u slučajevima saglasnosti i drugih dozvola) a njegova administracija prolazi kroz nekoliko faza. U pojedinim slučajevima, od sprovođenja u praksi procesa opremanja građevinskom dozvolom, stranke su uslovljene procesnim radnjama, velikim brojem dokumentacije i učestalošću zahteva za završetak predmeta, što utiče na povećanje administrativnog opterećenja i trošak za stranke.

Nadalje, zbog nedostatka ljudskih resursa, odloženo je razmatranje zahteva za građevinske dozvole. Shodno tome, kašnjenja u razmatranju zahteva za građevinske dozvole uticala su na zakasnelu naplatu/odlaganje finansijskih prihoda koji potiču od ovih usluga zbog kašnjenja nadležnih službenika (mali broj službenika i veliki broj zahteva), u pružanju ove usluge koju plaća podnosilac zahteva (graditelj) za povećanje administrativnog opterećenja i troškova za stranke.

Nadležni opštinski organi (Direkcija za urbanizam) za opremanje građevinskim dozvolama višestruko prekoračuju zakonske rokove u odnosu na utvrđeni rok. U

izveštajima NKR (Nacionalna kancelarija revizije), postupak opremanja sa građevinskom dozvolom može trajati do 16 ili 18 meseci.

Jasno precizirati zakonsku odredbu da je ćutanje odobrenje, zbog nemara i produženja rokova, za davanje građevinske dozvole.

1.1.3. Nedostatak međusobnog povezivanja digitalnih platformi

Analizirajući postojeće procedure za izdavanje građevinskih dozvola kako na lokalnom tako i na centralnom nivou, pokazalo se da upravljanje postojećim sistemom dozvola nije izgrađeno ni na jednoj digitalnoj platformi. Svi aspekti koji direktno ili indirektno utiču na proces izdavanja dozvola, funkcionišu kao sistemi koji su međusobno nepovezani, nisu povezani na jednu platformu i koherentno komuniciraju. Sistemi identifikovani tokom analize su sledeći:

- *Opštinski intranet* – Aplikacija koja radi u svim opštinama Kosova i uglavnom radi za obradu zahteva koji se izdaju u opštini kao što su sertifikati, i druge usluge koje se obavljaju preko opštinskih direkcija. Većina ovih usluga se administrira na centralnom nivou kao što su civilni status, preko AID, porez na imovinu preko MF, opštinske katastarske kancelarije preko KAK-a, gde se mogu obavljati usluge kao što su: izdavanje imovinskog lista, kopija plana i koordinate katastarskih jedinica. Sve ove usluge su sada integrisane u platformu 'e-Kosova.' Što se tiče modula interneta koji je razvijen posebno za građevinske dozvole, u opštinama koje su posećene isti je korišćen samo za registraciju broja predmeta ali ne da ih obrađuju u svim koracima. Ovaj sistem se ne smatra odgovarajućim jer je modul kao takav dizajniran za fazu građevinske dozvole i uslova u aplikaciji i nisu odvojeni kao „fajlovi“ za odvojenu obradu. Ovo je posebno izazovno za sve opštine, s obzirom na činjenicu da i kada imaju Zonske karte opštine („ZMO“), nastavljaju da izdaju uslove za izgradnju za svaki slučaj, prilikom podnošenja zahteva za građevinsku dozvolu.
- *Aplikacija za prostorno planiranje na Kosovu (Spatial Planning Application Kosovo - SPAK)* služi kao alat za obezbeđivanje pristupa zonskim mapama opština i zonskoj karti Kosova. Početna ideja stvaranja SPAK-a bila je da aplikacija služi MŽSPPI kako bi se bolje koordinirao proces izrade ZMO-a i pružile mogućnosti za stvarno praćenje ovih alata za planiranje. Od stvaranja SPAK-a, on nikada nije pušten u punu funkciju niti je korišćen od strane opština.
- *Geoportal* je jedna od najkompletnijih platformi u pogledu prostornih podataka. Ukratko, „Geoportal“ je „veb portal“ koji sadrži informacije u integrisanom obliku iz različitih izvora. U zavisnosti od sektora, 'Geoportal' sadrži dobro strukturirane informacije kao što su ortofoto, topografske karte, vodene karte, katastarska područja i informacije o zaštićenim područjima koje se mogu više koristiti za pitanja planiranja.

- *Katastarski informacioni sistem za zemljište na Kosovu - katastarska karta (KISZK-KK) - Izdaje se kopija plana - direkcija katastra.* Ovaj sistem sadrži grafičke podatke o parceli kao što su: granica parcele, koordinate graničnih tačaka i broj parcele, podatke o objektu i delovima objekta (veličina objekta, broj zgrade, koordinata veličine, površina). Sve promene koje se dešavaju u *KISZK-KK* odražavaju se u toku dana – po pravilu posle 16 časova na državnom geoportalu..
- *Katastarski informacioni sistem za zemljište na Kosovu - katastarska karta (KISZK-KK) - Izdaje se kopija plana - direkcija katastra.* U ovaj sistem se predstavljaju tekstualne informacije o katastarskim jedinicama: parceli, zgradi, delovima zgrade i pravima na njima. Takođe se prikazuju podaci o vlasniku, korisniku, zakupcu i dr.
- *Jedinstveni adresni sistem (ARIS)* – povezan je sa direkcijom za urbanizam, podaci se čuvaju u Katastarskoj agenciji.
- 1. *Baza podataka Agencije za statistiku Kosova (ASK)* pruža kvalitetne statističke informacije vladinim institucijama, zajednicama i akademskim istraživačkim institucijama, međunarodnoj zajednici, poslovnoj zajednici, civilnom društvu i široj javnosti. Shodno tome, ograničenja koja proizilaze iz ZMO-a koja se odnose na socio-ekonomsku statistiku mogu se potvrditi na osnovu redovnog ažuriranja podataka u ASK-a.

1.1.4. Nedostatak pružanja usluge “jedinstveni šalter” od strane opština i MŽSPPI

U javnoj upravi, kako bi se građanima olakšao proces dobijanja javnih usluga, institucije su razvile koncept pružanja usluga u jednoj kancelariji (one-stop-shop). Ovo načelo takođe predstavlja zakonsku obavezu pošto je ista izričito definisana članom 4. stavom 1.5 Zakona br. 04/L-110 o izgradnji, član 33 Zakona br. 05/L-031 o opšte upravnom postupku, u članu 16. Zakona br. 04/L-202 o sistemu dozvola i licenci, kao i u članu 26 Administrativnog uputstva MŽSPPI br. I- i II kategorija građevina. Međutim, u praksi, većina opština na Kosovu ne nudi ovu uslugu, odnosno preko jedne kancelarije, u procesu podnošenja zahteva za građevinsku dozvolu.

Obično je korišćenje javnih usluga u većini slučajeva uslovljeno nizom dokumenata koje su građani dužni da dobiju od različitih institucija, na različitim lokacijama. U mnogim slučajevima različite dokumente koje građanin ili privreda treba da prikažu kao uslov za dobijanje usluge od opštine izdaje ista institucija, ali preko različitih organa (kancelarija) te opštine. U slučaju zahteva za izdavanje građevinske dozvole, opština je nadležna za izdavanje dokumentacije kao što su: imovinski list, kopija plana, informacija o planu uređenja, zonska karta itd. Međutim, obično zbog organizacije i podele poslova u opštini, ove usluge se nude u različitim kancelarijama, a često se te kancelarije nalaze na različitim lokacijama. U nekim slučajevima, neku dokumentaciju, poput „saglasnosti za priključenje na infrastrukturu“, izdaju institucije van opštine. Koncept usluge „u jednoj kancelariji“ smanjuje administrativno opterećenje građana i preduzeća, omogućavajući građanima da određene usluge dobiju u jednoj kancelariji ili

preko jedne kontakt tačke. Shodno tome, ukoliko građanin podnese zahtev za građevinsku dozvolu za kuću, on bi mogao da dobije vlasnički list na istom mestu gde podnosi zahtev za građevinsku dozvolu.

Čak i u onim slučajevima gde su opštine uspostavile uslugu „sve na jednom mestu“, kao što je opština Prizren, ova usluga nije u potpunosti obezbeđena u slučaju zahteva za građevinsku dozvolu. U opštini Prizren građaninu se moraju obezbediti saglasnosti za priključenje na posebnu infrastrukturu kod KEDS-a, vodovoda, pošte i drugih preduzeća.

Slično kategoriji I i II građevinarstva, takođe III kategorije građevinarstva koja spada u nadležnost MŽSPPI da razmatra i odobrava zahteve, Administrativno uputstvo MŽSPPI br. 01/19 o utvrđivanju postupka za pripremu i razmatranje zahteva za građevinske uslove, građevinske dozvole i dozvole za rušenje za III kategoriju građevina dalo je ovlašćenje MŽSPPI za osnivanje uslužnih kancelarija „one-stop-shop“. Međutim, MŽSPPI nije osnovao ovu kancelariju, a podnosioci zahteva dobijaju usluge od odgovornih službenika u MŽSPPI. Zbog složenosti građevina u ovoj kategoriji, zahtevi za dokumentacijom, saglasnostima ili dozvolama su brojniji nego kod objekata I i II kategorije. Dakle, nepostojanje „jedinstvene kancelarije/šaltera“ uslovljava stranke da službe za dobijanje ovih dokumenata, saglasnosti i dozvola uzimaju sami i to u nekoliko institucija.

1.1.5. Neusklađenost zakona sa drugim zakonima na snazi

Zakon je prilično zastareo u pogledu obrađenih pitanja i potrebno ga je usaglasiti sa drugim zakonima iz oblasti životne sredine, planiranja i izgradnje, kao i drugim opštim zakonima kao što su Zakon o opštem upravnom postupku, o prekršajima, izvršnom postupku itd. Rezultati evaluacije pokazuju da, iako je Zakon i dalje relevantan za oblast koju pokriva, nije u potpunosti ili samo delimično efikasan u postizanju svojih ciljeva. Jedno od glavnih pitanja koje utiče na efikasnost zakona je nedostatak koherentnosti sa postojećim pravnim okvirom. Nedostaci u usaglašenosti sa drugim zakonima, koji su već imali uticaja na ovaj zakon u vreme njegovog stupanja na snagu, ali koji su se postepeno širili nakon razvoja i proširenja pravnog okvira Kosova tokom godina, doveli su do dupliranja u regulisanju ove oblasti. Ovo dupliranje je u nekim slučajevima dovelo do sukoba pravila koja regulišu isto pitanje.

Još jedan razlog za zabrinutost je nejasnoća i nedostatak jasnoće u pogledu niza odredbi Zakona. Drugo bitno ograničenje, osim neusaglašenosti i jasnoće odredbi, jeste pristup definisanju obima zakona i definisanju opštih principa, koji nisu nužno u skladu sa najboljom praksom u ovoj oblasti. Definicije takođe trebaju poboljšati, te je potrebno izvršiti funkcionalnu povezanost centralnog inspektorata sa nadležnim inspektoratima na lokalnom nivou.

1.1.6. Nedostatak ljudskih i finansijskih resursa nadležnih institucija za sprovođenje zakona

Procenjuje se da je broj odgovornih službenika koji izdaju građevinske dozvole, inspektora i drugih službenika veoma mali. Čak ni sadašnji službenici koji administriraju izdavanje građevinskih dozvola nemaju ovu odgovornost opisanu u njihovim dužnostima i odgovornostima definisanim aktima o imenovanju. Istovremeno, ocenjuje se da nedostaje obavezna obuka za ove službenike, budući da su obuke u Programu kontinuiranog usavršavanja trenutno dobrovoljne, kao i program studijskih boravaka u inostranstvu radi sticanja iskustva iz iskustava druge zemlje.

1.1.7. Nedostatak dovoljnih kapaciteta u nadzoru sprovođenja zakona

Inspeksijski nadzor nije mogao da ispuni zakonske uslove zbog malog broja inspektora na centralnom i lokalnom nivou.

Stvaranje novih nadzornih struktura kako na lokalnom tako i na centralnom nivou, nastavak nadzora koji se sprovodi u skladu sa prethodnim procedurama nije dovoljan za punu primenu Zakona, stoga postoji stalna potreba za unapređenjem i poboljšanjem procedure pored zahteva.

1.2. ZNAČAJ

Iz ove Ex-Post ocene proizilazi da su odredbe Zakona važne za obezbeđivanje zakonskog okvira koji reguliše oblast građevinarstva, odnosno dobijanje građevinskih dozvola i upotrebni dozvola, u skladu sa kriterijumima i procedurama definisanim zakonom. Međutim, zakon nije bio u potpunosti efikasan u postizanju svojih ciljeva, stoga proizilazi da neke njegove odredbe moraju biti podvrgnute značajnim izmenama kako bi se otklonila ne samo dupliranja i protivrečnosti, već i kako bi se otklonile nejasnoće i sukobi, posebno u vezi sa Zakonom br. 04/L-174 o prostornom planiranju i zakon br. 05/L-087 za prekršaje. Pored toga, njegove odredbe treba da budu usklađene sa najboljim evropskim praksama i istovremeno proširene na pitanja koja trenutno nisu pravilno regulisana.

1.3. HARMONIZACIJA

1.3.1. Harmonizacija sa međunarodnim standardima i me standardet ndërkombëtare

Zakon ne podleže regulaciji sa EU Acukis-om, stoga se ne analizira sa ove tačke gledišta.

1.3.2. Nedostatak koherentnosti zakona

Unutrašnja koherentnost

Nalazi evaluacije pokazuju da neke odredbe utiču na unutrašnju koherentnost samog zakona. Ovo uključuje, ali nije ograničeno na:

- **Član 1 Svrha i Član 2 Oblast delovanja** – treba preformulisati i jasno precizirati jer je trenutno svrha, osim što je definisana članom 1, regulisana i članom 2, koji u stvari treba da reguliše oblast delovanja zakona.
- **Član 3 Definicije** – tačku 1.25 preformulisati, građevinski kodeks ukloniti i zameniti standardima EU – kodeksima EU. Ovo bi trebalo da se odrazi i u članu 6 zakona koji reguliše Jedinostveni građevinski zakonik.
- **Član 5. Vrste građenja i član 14. Vrste za koje se izdaju građevinske dozvole** – nemaju međusobnu koherentnost, odnosno postoji nejasnoća između članova 5. i 14. u pogledu vrsta građevina i vrsta za koje se izdaju građevinske dozvole.
- **Član 7. Učesnici u izgradnji** – odredbu preformulisati na sledeći način: *„Učesnici u izgradnji su investitor, nosilac građevinske dozvole, projektant, izvođač radova, nadzorni inženjeri i revizor“*.
- **Član 9. Pravni lekovi i sprečavanje sukoba interesa** – stav 1. treba preformulisati na sledeći način: *„1. Protiv rešenja prvostepenog organa uprave stranka ima pravo žalbe u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku drugostepenom organu Opštinskoj komisiji za dozvole prve i druge kategorije, u komisiji ministarstva za dozvole treće kategorije i otvori upravni spor u skladu sa Zakonom o upravnom sporu.“*
- **Član 10 Građevinska dokumentacija** - preformulisati na sledeći način:
 - „1. Građevinska dokumentacija sadrži pisane, grafičke, slikovne dokumente, pripremljene ili sastavljene, radi opisa projekta, lokacije i fizičkih karakteristika elemenata projekta, neophodnih za dobijanje građevinske dozvole.*
 - 2. Građevinska dokumentacija najmanje sadrži:*
 - 2.1 Kopiju plana i potvrdu o vlasništvu*
 - 2.2 Saglasnost za procenu uticaja na životnu sredinu (ako je potrebna prema Zakonu o zaštiti životne sredine i važećim podzakonskim aktima)*
 - 2.3 Saglasnost za zaštitu od požara (ako je propisano važećim zakonom)*
 - 2.4 Pravni administrativni akt koji utvrđuje uslove izgradnje, ako je potrebno*
 - 2.5 Ovjerene kopije diploma i licenci profesionalaca koji su dizajnirali i nadgledali projekat*
 - 2.6 Glavni projekat*
 - 2.7 I saglasnost ako je potrebno.“*
- **Član 14. Vrste za koje se izdaje građevinska dozvola** – preformulisati i dodati stav kao u sledećem *„1.6. Privremene objekte podzakonskim aktom uređuje Ministarstvo.*

- **Član 16. Objekti za koje nije potrebna građevinska dozvola** – preformulisati na sledeći način „*Građevinski objekti za koje nije potrebna građevinska dozvola moraju biti opremljeni uz saglasnost nadležnog organa, što je podzakonskim aktom utvrđeno Ministarstvo u saradnji sa opštinama*“.
- **Član 17. Opšti postupak izdavanja građevinske dozvole** – produženo odlaganje opremanja građevinskom dozvolom predstavlja povredu prava građana. Zakonski rokovi se ne poštuju, mogu trajati i do jedne (1) godine, u mnogim slučajevima i više.
 - **Član 18. Utvrđivanje uslova građenja** - za prostore na kojima ne postoje detaljni regulacioni planovi treba promeniti zahtev u pogledu prečnika od 50 metara. Ova mogućnost bi trebalo da postoji samo za konkretne slučajeve kada je, zbog nepostojanja detaljnog regulacionog plana, ugrožena ili nemoguća realizacija bilo kog projekta od nacionalnog značaja. U ovim slučajevima trebalo bi omogućiti investitoru dobijanje građevinske dozvole i realizaciju projekta na osnovu prečnika od 50 metara.
- **Član 19. Ovlašćenja za izdavanje građevinske dozvole** - stav 1. treba preformulisati. *Nadležnost za izdavanje građevinskih dozvola 1. Ministarstvo je nadležno za izdavanje dozvola za građevine III kategorije, prema Dodatku br. 1. ovog zakona. A tačku 1.9 Priloga I, gde ministarstvo izdaje dozvole u zaštićenim područjima van seoskih naselja, treba uskladiti sa drugim zakonima na snazi.*
- **Član 21. Postupak izdavanja građevinske dozvole** – dodati novi stav sledećeg sadržaja: „stav 8. Izgradnja ne može započeti bez pribavljanja građevinske dozvole.“
- **Član 22 – Administrativna taksa za građevinske dozvole** – gde se ovim članom reguliše administrativna taksa za građevinske dozvole koje su obuhvaćene Poglavljem VI, ali ne predviđa stvaranje pravnog osnova koji obavezuje ministarstvo da donese upravni akt kojim se pokrova ovo pitanje.
- **Član 26 – Dokumentacija gradilišta** – preformulisati na sledeći način:
 - „1. Izvođač radova na gradilištu mora u svakom trenutku biti opremljen sledećom dokumentacijom:
 - 1.1 Ugovor između nosioca građevinske dozvole i investitora
 - 1.2 Ugovor nadzornih inženjera,
 - 1.3 Ugovor inženjera faze izgradnje,
 - 1.4 Protokole faze izgradnje koje su odobrili nadležni inženjeri na gradilištu“.
 - 1.5 Glavni projekat Odboren od nadležnog organa
- **Član 27. Upotrebnii sertifikat** - preformulisati, kako bi se stav 4. stavio na sledeći način:

„4. Objekat se ne može koristiti bez upotrebnog sertifikata“.

- **Član 28. Zahtev za upotrebnii sertifikat** – preformulisati na sledeći način:
 - „1. Upotrebnii sertifikat izdaje nadležni organ:
 - 2. Uz zahtev za izdavanje upotrebnog sertifikata prilaže se:
 - 1.1. geodetski snimak objekta i spoljašnjeg uređenja - ostvareno stanje; odobreni protokoli za sve faze izgradnje;
 - 1.2. materijalnih sredstava i rezultata ispitivanja
 - 1.3. Završni izveštaj o realizaciji građevinskih radova u toku građevinskog nadzora, kojim se pretpostavlja da su radovi u potpunosti završeni prema projektu u skladu sa građevinskom dozvolom;
 - 1.4. Fotografija realizovanog objekta
 - 1.5. Finalna inspekcija.“

- **Član 29 – Inspekcijiski nadzor:** preformulisati na sledeći način: „Funkciju inspekcijiskog nadzora prema ovom zakonu i podzakonskim aktima za objekte treće kategorije vrši građevinski inspektor Ministarstva, u skladu sa odgovarajućim Zakonom o inspekciji i dr. važećeg zakonodavstva u oblasti građevinarstva i planiranja“.
Za objekte prve i druge kategorije inspekcijiski nadzor vrši građevinski inspektor opštine.

- **Član 31. Inspekcijiski nadzor nakon faza izgradnje** - dopuniti i dovršiti tako što će se ukinuti odredbe da građevinski inspektor sačinjava i potpisuje protokol o fazi izgradnje jer isti nije sproveden. „Inspektor će vršiti redovan inspekcijiski nadzor, u realizaciji svih obaveza investitora i inženjera faza izgradnje.

- **Član 34. Rušenje** - reguliše rušenje građevinskih objekata, ali nedostaje mehanizam koji daje ovlašćenja instituciji kako da postupi ako nosilac građevinske dozvole ne postupi po nalogu inspektora u toku inspekcijiskog nadzora. Takođe, stav 1. i 5. člana 34. ostavlja prostor za zloupotrebu prilikom inspekcijiskog nadzora. Takođe, dopuniti članak dodavanjem novog stava 6 sledećeg sadržaja: „6. Ruše se objekti započeti bez građevinskih dozvola i delovi objekata koji su izgrađeni preko građevinske dozvole. Sve troškove rušenja snosi investitor. Postupci rušenja moraju biti definisani podzakonskim aktom kojim se jasno definišu postupci za rušenje objekata bez dozvole“.

Članovi, 35 Prekršaji od strane vlasnika, 36 Prekršaji nadležnih organa i 37 Ograničenja zakonske moći - preformulisati kaznene odredbe, u cilju usklađivanja sa Zakonom o prekršajima i Zakonom o opštem upravnom postupku. Takođe, troškovi rušenja objekata bez dozvole moraju biti usklađeni sa Zakonom o upravnom postupku, prekršiocima i Zakonom o izvršnom postupku. U članu 36 dodati „Prema Krivičnom zakoniku Kosova – Glava KSKSKSIII – Korupcija službenika i krivična dela protiv službene dužnosti (414, 417-419, 421, 422, 424, 428)“.

Član 38. Prelazne i završne odredbe - nema izrade odredaba u skladu sa standardima izrade pravnih akata.

- Dodati poseban član za privremene objekte
- Dodati poseban član o merama energetske efikasnosti u zgradama
- Dodati poseban član za pristup osobama sa invaliditetom ⁶.

Spoljašnja koherentnost

Rezultati evaluacije pokazuju da prilikom izrade zakona on nije bio usklađen sa postojećim zakonodavstvom u relevantnim oblastima. Pored toga, ni nakon usvajanja, zakon nije usaglašen sa kasnijim zakonima, niti sa izmenama važećih zakona u oblasti građevinarstva i planiranja. Konkretno sa:

- **Zakon br. 04/L-174 za prostornom planiranju** - nema usaglašavanja odredbi koje se odnose na uslove građenja, građevine u okviru posebnih područja i područja gde ne postoje detaljni regulacioni planovi, (član 19 stav 1 i Dodatak 1 stav 1 tačka 1.9).
- **Zakon br. 02/L-26 o poljoprivrednom zemljištu** - ne primenjuje se član 11 - Promena namene poljoprivrednog zemljišta, posebno odredbe 11.5, 6, 8 i 9. Građevinske dozvole se izdaju bez urbanističke saglasnosti, a promena namene zemljišta se vrši van zakonskog roka.
- **Zakon br. 06/L-06 o izmenama i dopunama zakona br. 03/L-12 za put** - član 26, stav 26.2 se krši izdavanjem dozvola u granicama utvrđenim ovim članom. Ovo je takođe posledica neusaglašenosti prostorno-planskih dokumenata sa odredbama ovog zakona.
- **Zakon br. 02/L-88 o nasleđivanju** - ovaj zakon nije u skladu sa drugim opštim zakonima koji su kasnije stupili na snagu.
- **Zakon br. 05/L-031 o opštem upravnom postupku** - član 2 i 3 definiše pravila šta se smatra upravnim postupkom, dok član 131 Zakona sadrži veoma uopštenu odredbu u pogledu nadređenog organa kao drugog nivoa u postupku ispitivanja žalbe, što bi u stvari trebalo da bude organ u okviru opština za prvu i drugu kategoriju i komisija u okviru ministarstva za treću kategoriju.
- **Zakon br. 05/L-101 o energetske performansama u zgradama** - odredbe ovog zakona određuju minimalne zahteve za energetske učinak, ali pošto je ovaj zakon donet nakon zakona o izgradnji i Kosovo nema građevinski kodeks, nije mogao biti usklađen prema zahtevima.

- **Zakon br. 05/L-087 o prekršajima** - član 7 stav 1 predviđa da se prekršaji i sankcije za prekršaje mogu odrediti zakonom i aktima (opštinskim propisima) Skupštine opštine, dok Zakon o izgradnji u članu 25 predviđa da Vlada podzakonskim aktima utvrđuje regulisanje i nadzor, kazne i preduzimanje mera protiv svakog oblika kršenja ovog zakona. Shodno tome, nakon analize Zakona, radna grupa je utvrdila da isti sadrži poglavlje o sankcijama, ali nije definisala dela koja predstavljaju prekršaje, niti je definisala prekršajne sankcije.

- **Zakon br. 04/L-175 o inspektoratu životne sredine, vodu, prirodu, prostorno planiranje i izgradnju** - Uskladiti odredbe u vezi sa poslovima građevinske inspekcije, član 4, Građevinska inspekcija vrši inspekcijski nadzor i kontrolu preko građevinske inspekcije u sprovođenje ovog zakona i zakona iz oblasti građevinarstva.

- **Zakon br. 03/L-233 o zaštiti prirode** - članovi od 159 do 163 da se usaglaise i preciziraju tačno u duhu dva zakona.

1.4. Efikasnost

S obzirom na obim i vrstu ove naknadne evaluacije, radna grupa je došla do zaključka da se ovaj deo ne odnosi na ovu evaluaciju.

1.5. Prilagođenost

Generalno, zakon se još uvek može smatrati relevantnim sredstvom za regulisanje građevinske oblasti. Međutim, mora proći opsežan proces revizije.

Ovakav zakon je neophodan da bi se regulisala oblast izgradnje, ali zbog svoje specifičnosti i širokog obima, analizira zašto se određeni ciljevi ne realizuju, iako se ne može reći da su uslovi i kriterijumi toliko nejasni da ne bi imali implementaciju. do ovog nivoa.

Relevantan cilj ostaje da se obezbedi administrativni regulatorni okvir u cilju daljeg unapređenja oblasti građevinarstva, kao što je uklanjanje Građevinskog zakonika koji nikada nije bio u mogućnosti da se izradi i prilagođavanje standarda EU - kodeksa EU - kao što je većina zemalja EU imati.

Pored toga, radna grupa je ocenila da je ovaj zakon prilično zastareo u pogledu pitanja i da je potrebno usaglašavanje sa drugim zakonima iz oblasti životne sredine, planiranja i energetske efikasnosti, kao i drugim opštim zakonima kao što su postupak opšte uprave, za prekršaje.

IV. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

ZAKLJUČCI

Nakon analize i evaluacije Zakona, drugog zakonodavstva, na osnovu nalaza dobijenih kroz sastanke, intervjue, upitnike i druge informacije, proizlazi da se ova oblast mora reformisati i unaprediti. Ovi nalazi pokazuju da pored pravnih sukoba, postoje i izazovi u vršenju nadležnosti po odredbama ovog zakona sa posebnim navodom na oblast inspeksijske nadzornosti.

A. Zaključci o primenljivosti

Iako se smatra da je zakon i dalje važan za regulisanje oblasti građevinarstva, potrebna mu je suštinska revizija. Konkretnije, iz gore navedenih nalaza zaključujemo da zakon karakterišu ovi nedostaci:

- Nepotpuna implementacija;
- Potreba da se utvrde odgovornosti centralne i lokalne vlasti u pogledu izdavanja građevinskih dozvola za zaštićena područja;
- Nedostatak izdavanja Jedinstvenog građevinskog koda Republike Kosovo;
- Izbegavanje i odlaganje procedura za razmatranje zahteva za građevinske dozvole;
- Nepostojanje „jedinstvenog šaltera“ za obradu zahteva za građevinske dozvole i upotrebne dozvole (sertifikate);
- Nedostatak međusobnog povezivanja digitalnih platformi;
- Nedostatak ljudskih i finansijskih resursa nadležnih institucija za sprovođenje zakona.

B. Zaključci o relevantnosti

Sadašnje stanje regulative u oblasti izgradnje i otklanjanja pravnih rupa i pravnih sukoba zahteva značajna poboljšanja. Kao i usklađivanje sa drugim zakonima iz oblasti životne sredine, planiranja i energetske efikasnosti na osnovu najboljih praksi EU iz oblasti građevinarstva.

C. Zaključci o usaglašavanju

Iako Zakon o izgradnji nije predmet regulacije sa pravnim tekovinama EU, međutim, ocenjuje se da postoji prostor za usklađivanje Zakona sa drugim zakonima na snazi jer postoji nedostatak usklađenosti Zakona sa horizontalnim zakonodavstvom, koje je rezultiralo nizom dupliranja, a ponekad čak i protivrečnosti između zakona, što utiče na njegovu praktičnu primenu.

Prema tome, Zakon o izgradnji ima nedoslednosti sa zakonima pomenutim u delu o rezultatima procene, u delu o harmonizaciji i u delu sa preporukama.

4.2. PREPORUKE

A. Preporuke za primenljivost

A1. Preporuke za podizanje stručnih kapaciteta kroz obuku:

S obzirom da analiza stanja pokazuje da postoji dovoljan nedostatak znanja o tome kako pristupiti oblasti građevinarstva, preporučuje se organizovanje kontinuirane i obavezne obuke za sve subjekte sprovođenja zakona na centralnom i lokalnom nivou, posebno u ispitnim zahteva za građevinske dozvole i upotrebne sertifikate. Isto tako, preporučuje se pronalaženje načina za podsticanje građevinskih inspektora, inženjera i arhitekata da vrše redovan inspekcijski nadzor kako bi pratili naprednu obuku u svim fazama izgradnje.

A2. Preporuke za izbegavanje i odlaganje postupaka

Izbegavanje i odugovlačenje procedura za razmatranje zahteva za građevinske dozvole obeshrabruje građane da podnose žalbe ili tužbe za ćutanje uprave, jer im to stvara finansijske troškove. S tim u vezi, preporučuje se preduzimanje svih neophodnih mera, uključujući i povećanje ljudskih resursa, kako bi se ubrzale procedure za razmatranje zahteva građana.

A3. Preporuke za budžetsko i kadrovsko jačanje mehanizama koji se bave oblastima građevinarstva.

S obzirom na pristup koji se primenjuje u oceni zakona, preporučuje se unapređenje kvaliteta zakona i pravnog okvira koji reguliše oblast građevinarstva. Takođe, imajući u vidu veliki broj identifikovanih izazova, preporučuje se suštinska izmena Zakona jer se skromnom izmenom Zakona ne mogu ostvariti njegovi ciljevi.

Ovakve izmene, koje mogu bitno promeniti suštinu i strukturu zakona, mogu se predstaviti samo definisanjem novog pristupa u oblasti građevinarstva, izradom novog zakona.

B. Preporuke za relevantnost

Pošto je zakon važan za regulisanje ove oblasti, preporučuje se njegova suštinska promena.

Preporučuje se da se izrada novog zakona o građenju radi paralelno sa izradom novog zakona o prostornom planiranju.

C. Preporuke za usaglašavanje

Na osnovu gore navedenih nalaza, preporučuje se usklađivanje zakona sa sledećim zakonima:

- Zakon br. 04/L-174 o prostornom planiranju;
- Zakon br. 02/L-26 o poljoprivrednom zemljištu;
- Zakon br. 02/L-88 o nasleđivanju;
- Zakon br. 05/L -031 o opšte upravnom postupku;
- Zakon br. 05/L-101 o energetske performansama zgrada;
- Zakon br. 05/L-087 o prekršajima;
- Zakon br. 03/L-233 o zaštiti prirode;
- Zakon br. 04/L-175 o inspektoratu za životnu sredinu, vodu, prirodu, prostorno planiranje i građevinsku inspekciju.

DODACI

Deo ovog priručnika su dodaci kao u sledećem:

Dodatak 1 - Uslovi za građevinske dozvole na lokalnom nivou; i

Dodatak 2 - Zahtevi za građevinsku dozvolu na centralnom nivou.

DODATAK 1 - ZAHTEV ZA GRAĐEVINSKU DOZVOLU NA LOKALNOM NIVOU

U nastavku su prikazani podaci ostvareni tokom godina o izgradnji na lokalnom nivou

Zahtev za građevinsku dozvolu		Odobreno	Odbijeno	Upotrebnii sertifikat	Komentar
Zona III Nacionalnog parka „Šara“ (2017-2022)	90	83	3	10	Zahtev za upotrebnii sertifikat za izgrađene objekte je mali u odnosu na izdate dozvole.
Zahtev za građevinsku dozvolu za objekte III kategorije (2014-2022)	47	44	2	12	

Dodatak 2 - Zahtevi za građevinske dozvole na centralnom nivou

U nastavku su prikazani podaci ostvareni tokom godina o izgradnji na centralnom nivou

Opština	Zahtevi za građevinsku dozvolu Period 2014-2023	Odobreno	Odbijeno	Zahtev za upotrebnii sertifikat Period 2014-2023	Odobrenih	Odbijenih	Zahtev za privremenu dozvolu	Odobreno	Odbijeno
Priština									
Obilić	562	420	141	53	53	0	7	7	0
Glogovac	248	277	7	3	3	0	0	0	0
Štimlje	154	150	4	17	17	0	0	0	0
Elez Han	99	99	0	6	6	0	0	0	0
Prizren									
Južna Mitrovica									
Dečane									
Đakovica									
Orahovac									
Srbica									
Kačanik									
Dragaš									
Klina									
Gnjilane									
Kosovo polje	396	378	19	136	132	5	0	0	0
Vučitrn	500	400	40	40	35	5	50	30	20
Peć									
Podujevo									
Klina	27	26	1	1	0	0	0	0	0
Kamenica	393	319	66	5	5	0	8	0	0
Istok									

Mališevo	247	246	0	4	4	0	0	0	0
Lipljan									
Suva Reka	244	209	35	4	4	0	0	0	0
Uroševac									
Vitija									
Mamuša	11	5	6	1	0	0	0	0	0
Zvečan									
Leposavić									
Gračanica	543	482	43	321	316	5	0	0	0
Ranilug									
Parteš									
Klokot									
Zubin Potok									
Štrpce									
Severna Mitrovica									
Novo Brdo									