

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

EFIKASNOST POSTUPKA IZDAVANJA GRAĐEVINSKIH DOZVOLA U LOKALNOJ UPRAVI

Broj: 10-14-5-1008/17

Sarajevo, juli 2017. godine



SADRŽAJ

PREDGOVOR	1
IZVRŠNI REZIME	3
1. UVOD	5
1.1. Indikacije problema.....	5
1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja.....	6
1.3. Subjekti revizije	6
1.4. Obim i ograničenja revizije.....	6
1.5. Kriteriji revizije	7
1.6. Izvori podataka i metodologija.....	8
1.7. Struktura izvještaja.....	9
2. OPIS PREDMETA REVIZIJE	10
2.1. Pojam i vrste građevinskih dozvola.....	10
2.2. Nadležnost za izdavanje građevinskih dozvola i postupak	10
2.3. Značaj efikasnog postupka izdavanja građevinskih dozvola za društveno-ekonomski razvoj.....	11
2.4. Pravo građana na „dobru upravu“	11
2.5. Primjeri praksi unapređenja efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola.....	12
3. NALAZI	13
3.1. Trajanje postupka izdavanja građevinskih dozvola.....	13
3.1.1. Razlike u trajanju postupka izdavanja građevinskih dozvola	13
3.1.2. Trajanje postupka izdavanja građevinskih dozvola u odnosu na utvrđene rokove	13
3.1.3. Uzroci koji mogu uticati na trajanje postupka izdavanja građevinskih dozvola	14
3.2. Prevencija nelegalne gradnje kroz postupak izdavanja građevinskih dozvola	19
3.3. Aktivnosti subjekata revizije u cilju unapređenja efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola.....	20
3.3.1. Donošenje internih procedura i praćenje efikasnosti.....	20
3.3.2. Analiza uzroka neefikasnosti postupka i predlaganje mjera za unapređenje.....	21
4. ZAKLJUČCI	22
4.1. Postojeći postupak izdavanja građevinskih dozvola ne osigurava brzo i jednostavno dobivanje građevinskih dozvola.....	22
4.2. Dug i komplikovan postupak izdavanja građevinskih dozvola nije u funkciji prevencije nelegalne gradnje.....	23
4.3. U većini općina/gradova nisu se poduzimale odgovarajuće aktivnosti u cilju skraćivanja i pojednostavljenja postupka izdavanja građevinskih dozvola	23
5. PREPORUKE	24
5.1. Preporuke za općine/gradove u FBiH.....	24
5.2. Preporuke za vlade kantona i kantonalna ministarstva nadležna za oblast prostornog uređenja i građenja.....	25
PRILOZI	27



LISTA SKRAĆENICA

BIH	Bosna i Hercegovina
BPK	Bosansko-podrinjski kanton
FBIH	Federacija Bosne i Hercegovine
HBŽ	Hercegbosanska županija
HNK	Hercegovačko-neretvanski kanton
JLS	Jedinica lokalne samouprave
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija
KS	Kanton Sarajevo
SBK	Srednjobosanski kanton
SOGFBIH	Savez općina i gradova Federacije BiH
TK	Tuzlanski kanton
USK	Unsko-sanski kanton
VRI	Vrhovna revizijska institucija
ZDK	Zeničko-dobojski kanton
ŽZH	Županija Zapadnohercegovačka
ŽP	Županija posavska



**Izveštaj revizije učinka
„Efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola u lokalnoj upravi“**

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka na temu „Efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola u lokalnoj upravi“. Revizija je provedena u skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 22/06), Okvirom međunarodnih standarda VRI - ISSAI okvir u Bosni i Hercegovini („Službene novine FBiH“, broj 30/11, 62/14), Principima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka, koje je usvojio Koordinacioni odbor vrhovnih institucija za reviziju u Bosni i Hercegovini.

Revizijom su obuhvaćene općine i gradovi u Federaciji Bosne i Hercegovine. Cilj revizije bio je da procijeni da li se postupak izdavanja građevinskih dozvola u lokalnoj upravi provodi efikasno, te da identifikuje uzroke koji postupak izdavanja građevinskih dozvola čine dugim i komplikovanim. Efikasnost u postupku izdavanja građevinskih dozvola interes je lokalne zajednice, jer brz i jednostavan postupak, pravna sigurnost i povjerenje u rad javnih institucija privlače investicije neophodne za ostvarivanje ekonomskog razvoja. Istovremeno, efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola značajna je pretpostavka za osiguranje planskog upravljanja i korištenja prostora kao vrijednog i ograničenog resursa.

Ured za reviziju cijeni da postoji značajan prostor za unapređenje efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola u općinama i gradovima u FBiH. Rezultati provedene revizije pokazali su da se u većini općina/gradova u FBiH, građevinske dozvole ne izdaju u predviđenim rokovima. Svaki drugi investitor čeka na izdavanje građevinske dozvole duže od zakonom utvrđenog roka, a postupak je komplikovan za investitora zbog mnogobrojnih administrativnih procedura.

Na osnovu utvrđenih nalaza i zaključaka, sačinjen je predmetni izvještaj revizije učinka i date su odgovarajuće preporuke. Implementacija preporuka može doprinijeti bržem i jednostavnijem izdavanju građevinskih dozvola.

U skladu sa odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine dostavio je Nacrt izvještaja subjektima revizije iz uzorka na kojem je provedeno ispitivanje, s ciljem da daju svoje komentare.

Komentare na Nacrt izvještaja revizije učinka blagovremeno su dostavile Općina Novi Grad Sarajevo i Općina Drvar. S dužnom pažnjom, razmotrena su predmetna očitovanja i argumentovani komentari su uzeti u obzir prilikom sačinjavanja konačnog teksta Izvještaja revizije učinka.

Sarajevo, 19. juli 2017.godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dragan Kolobarić, dipl.oec.

GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić, dipl.oec.



PREDGOVOR

Revizija javnog sektora koju obavljaju vrhovne revizijske institucije, predstavlja važan faktor u pokretanju promjena u životima građana. Revizija vladinih institucija i organa državne uprave ima pozitivan uticaj na povjerenje u društvu jer potiče mehanizme odgovornosti, što zauzvrat dovodi do donošenja boljih odluka izvršne i zakonodavne vlasti, kao i dužnosnika koji upravljaju javnim novcem. Nakon što se objave rezultati revizije, građani imaju pravo da traže odgovornost čuvara javnog novca. VRI na ovaj način promovišu efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javne uprave. Neovisna, efektivna i kredibilna VRI je stoga ključna komponenta demokratskog sistema u kojem odgovornost, transparentnost i integritet predstavljaju neodvojivi dio stabilne demokratije.¹

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Ured za reviziju), u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine² ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvještava, na način koji određuje ovaj Zakon. U provođenju revizija primjenjuju se općeprihvaćeni revizijski standardi i ISSAI okvir u BiH.³

Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti se u skladu sa ISSAI 300.11⁴ definišu na sljedeći način:

- Princip ekonomičnosti podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet te po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Veza je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- Princip efektivnosti odnosi se na ispunjavanja postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u stručnoj terminologiji i praksi, pojavljuju se i drugi termini kao što su: revizija uspjeha - uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac.

Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unapređenje i bolji učinak, ona promoviše i transparentnost i odgovornost rada javnog sektora. Revizija učinka je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupna javnost budu informisani o rukovođenju i rezultatima rada institucija javnog sektora.

Institucije javnog sektora nastoje unaprijediti učinkovitost u izvršavanju svojih funkcija. U tom smislu, sve se više pažnje posvećuje osiguranju kvalitetnijih usluga uz istovremeno i permanentno iznalaženje ušteta. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformskih procesa u mnogim segmentima javnog sektora revizija učinka dobija poseban značaj.

¹ ISSAI 12 Vrijednost i koristi VRI – pokretanje promjena u životima građana

² Službene novine Federacije BiH broj: 22/06

³ ISSAI Okvir međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija („Službene novine FBiH“, br. 30/11 i 62/14.)

⁴ ISSAI 300.11 Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija – Ekonomičnost, efikasnost i efektivnost

IZVRŠNI REZIME

Ured za reviziju proveo je reviziju učinka „Efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola u lokalnoj upravi“. Cilj revizije bio je da procijeni da li se postupak izdavanja građevinskih dozvola provodi efikasno, te da identifikuje uzroke koji postupak izdavanja građevinskih dozvola čine dugim i komplikovanim. Fokus revizije bio je usmjeren na izdavanje građevinskih dozvola u općinama/gradovima u FBiH, obzirom na njihove izvorne nadležnosti da neposredno odlučuju o planiranju i uređenju prostora i isto implementiraju kroz sistem izdavanja građevinskih dozvola. Građani i preduzetnici u najvećoj mjeri svoja prava i zahtjeve rješavaju u lokalnoj upravi, zbog čega je posebno značajno da općine/gradovi u svom radu primjenjuju princip orijentisanosti prema korisnicima usluga.

Rezultati revizije pokazuju, da se u većini općina/gradova građevinske dozvole ne izdaju u zakonom propisanim rokovima. **Svaki drugi investitor čeka na izdavanje građevinske dozvole duže od utvrđenog roka, a izdavanje građevinskih dozvola može trajati i do 320 dana. Postupak izdavanja građevinskih dozvola je komplikovan, zbog mnogobrojne dokumentacije, koju investitor najčešće samostalno pribavlja. U nekim slučajevima investitor je obavezan pribaviti i do 30 dokumenata od različitih javnih institucija.** Između ostaloga, investitori su obavezni prikupiti i dokumente o činjenicama o kojima općina/grad vodi službenu evidenciju. Prethodno navedeno, ukazuje da u postupku izdavanja građevinskih dozvola nema suštinske primjene principa dobre uprave koji podrazumijevaju brzo, jednostavno i kvalitetno pružanje usluga korisnicima.

Takođe, općine/gradovi nisu osigurali da se kroz postupak izdavanja građevinskih dozvola preventivno djeluje na sprečavanje nelegalne gradnje, što za posljedicu ima gradnju velikog broja objekata bez neophodnih građevinskih dozvola. **Procjenjuje se da je u većini općina/gradova više od 20% nelegalno izgrađenih objekata.**

Nijedna općina/grad nije postavila vlastite ciljeve u pogledu efikasnosti izdavanja građevinskih dozvola i generalno su izostale inicijative prema nadležnim institucijama, koje mogu uticati na skraćenje i pojednostavljenje postupka izdavanja građevinskih dozvola.

Pored, nedovoljnih aktivnosti općina/gradova, revizijom je utvrđeno da je dug i komplikovan postupak izdavanja građevinskih dozvola, uzrokovan i nepostojanjem odgovarajućeg pravnog okvira za oblast prostornog uređenja i građenja, što je neophodna pretpostavka za efikasan postupak izdavanja građevinskih dozvola.

Na osnovu provedene revizije, zaključeno je slijedeće:

- **Postojeći postupak izdavanja građevinskih dozvola ne osigurava brzo i jednostavno izdavanje građevinskih dozvola.**
- **Dug i komplikovan postupak izdavanja građevinskih dozvola nije u funkciji prevencije nelegalne gradnje, već na indirektnan način potiče nastanak novih nelegalnih objekata.**
- **U većini općina/gradova nisu se poduzimale odgovarajuće aktivnosti u cilju skraćanja i pojednostavljenja postupka izdavanja građevinskih dozvola.**

Ured za reviziju cijeni da je neophodno unaprijediti efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola u lokalnoj upravi, te se daju slijedeće preporuke:

Preporuke za općine/gradove u FBiH

- **Osigurati investitorima sveobuhvatne i lako dostupne informacije o mogućnostima i uslovima gradnje, administrativnim koracima i dokumentaciji potrebnoj za izdavanje građevinskih dozvola.**



- Po službenoj dužnosti pribavljati dokumente o činjenicama o kojima općina/grad vodi službenu evidenciju, a koji su neophodni za izdavanje građevinskih dozvola.
- Poduzeti aktivnosti u cilju izrade nedostajućih prostornih planova i usaglašavanja postojećih planova užeg područja sa planovima šireg područja.
- Utvrditi hodograme aktivnosti, odnosno interne procedure sa jasno definisanim koracima, zadacima, odgovornostima i rokovima u postupku izdavanja građevinskih dozvola.
- Koristeći raspoložive informacije o trajanju postupka i učinku odgovornih zaposlenika, izraditi plan unapređenja vlastite efikasnosti u postupku izdavanja građevinskih dozvola.
- Izraditi i kantonalnim ministarstvima nadležnim za oblast prostornog uređenja i građenja dostaviti analizu uzroka dugog i komplikovanog postupka izdavanja građevinskih dozvola.
- Izraditi operativni plan za prevenciju neplanske gradnje kojim će se utvrditi mjere, aktivnosti, nosioci i dinamika implementacije pojedinačnih aktivnosti.

Preporuke za vlade kantona i kantonalna ministarstva nadležna za oblast prostornog uređenja i građenja

- Izraditi analizu postojećeg pravnog okvira relevantnog za oblast prostornog uređenja i građenja, te skupštinama kantona uputiti prijedloge za izmjene i dopune regulative u cilju skraćanja i pojednostavljenja postupka izdavanja građevinskih dozvola.

1. UVOD

1.1. Indikacije problema

Postupak izdavanja građevinskih dozvola često se navodi kao primjer neefikasnosti javne uprave. Karakteriše ga dugo trajanje, neprihvatljivo za investitore, nepredvidive i komplikovane procedure sa mnogobrojnim koracima. Ishod postupka je neizvjestan, stoga investitor koji ulazi u ovaj postupak ne može sa sigurnošću znati da li će gradnja biti odobrena.⁵

Investitori navode da procedure dobivanja građevinskih dozvola u velikom broju općina nisu u potpunosti unaprijed poznate, pa nisu rijetke situacije da investitor pokrene postupak dobivanja dozvola za građenje i u toku njega odustane. Takođe, navode da je višemjesečno trajanje postupka dobivanja građevinskih dozvola neprihvatljivo za bilo kojeg investitora, bilo domaćeg ili stranog.⁶

U globalnom smislu, Bosna i Hercegovina je u 2017. godini, po lakoći dobivanja građevinske dozvole, rangirana na 170. mjesto od 190 svjetskih ekonomija.⁷ U odnosu na zemlje u okruženju, BiH je najlošije rangirana (Makedonija – rang 4., Srbija –rang 96., Crna gora - rang 93., Albanija - rang 106., Hrvatska – rang 128.).⁸ U odnosu na 2010. godinu, BiH je po lakoći dobivanja građevinskih dozvola zabilježila pogoršanje ranga za 34 mjesta.⁹

Neefikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola, prema mišljenju stručnjaka iz predmetne oblasti, usporava ekonomski razvoj, obzirom da komplikovane i skupe procedure postupka demotiviraju domaće i strane investitore. Tamo gdje postoji lakši postupak dobivanja dozvola za građenje, jednostavnost i niži troškovi, postoji i veći interes za investiciona ulaganja.¹⁰

Takođe, dugotrajan i komplikovan postupak izdavanja građevinskih dozvola, potiče nelegalnu gradnju. Pojava masovne nelegalne gradnje u posljednim decenijama, predstavlja jedan od gorućih problema nadležnih institucija. U medijima se navode podaci da je u FBiH od ukupno izgrađenih objekata, njih 50% izgrađeno bez građevinskih dozvola.¹¹ S tim u vezi, stručna javnost upozorava na nesagledive društveno-ekonomske posljedice nelegalne gradnje i ukazuje na potrebu za efikasnijim radom nadležnih organa u postupku izdavanja dozvola za građenje.¹²

Nadležne vlasti su se kroz strateške i operativne dokumente¹³ opredijelile za unapređenje sistema izdavanja građevinskih dozvola. Aktuelna reforma javne uprave usmjerena je na stvaranje efikasnije, djelotvornije, odgovornije i transparentnije javne uprave, orijentisane ka korisnicima usluga (građanima/preduzetnici) i spremna da odgovori svim evropskim zahtjevima. Jedan od ciljeva reforme je pojednostavljenje upravnih procedura kroz uvođenje principa da državni organi po službenoj dužnosti prikupljaju podatke o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju.¹⁴

⁵<http://www.avaz.ba/clanak/150740/komplicirane-procedure-za-gradenje-tjeraju-investitore-izbih?url=clanak/150740/komplicirane-procedure-za-gradenje-tjeraju-investitore-iz-bih>

⁶ Izjava Predsjednika Vijeća stranih investitora u BiH, gosp. Branimira Muidže; preuzeto sa <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/132453>

⁷ Lakoća poslovanja u BiH; 2017. godina, Federalni zavod za programiranje razvoja

⁸http://www.doingbusiness.org/reports/~/_media/WBG/DoingBusiness/Documents/Profiles/Regional/DB2017/ECA.pdf

⁹ Lakoća poslovanja u BiH; 2010. godina, Federalni zavod za programiranje razvoja

¹⁰ <http://fzpr.gov.ba/bs/pubs/28/6/doing-business--lakoca-poslovanja>

¹¹<http://dnevni-list.ba/web1/u-bih-ne-postoji-i-izgleda-da-nitko-ne-smije-ni-napraviti-registar-bespravno-izgrađenih-objekata/>

¹² <http://www.legalizacijagradnje.com/gradevinska-dozvola/>

¹³ Strategija reforme javne uprave u BiH i Revidirani Akcijski plan 1, Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godina i Akcioni plan Federacije Bosne i Hercegovine za realizaciju reformske agende (aktivnost 12.).

¹⁴ Reformska oblast „Upravni postupak i upravne usluge“

Naprijed navedeno motiviralo je Ured za reviziju institucija u FBiH da provede reviziju učinka sa fokusom na problem neefikasnosti u postupku izdavanja građevinskih dozvola, cijeneći da postoji potreba i mogućnost za unapređenjem.

1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije bio je da procijeni da li se postupak izdavanja građevinskih dozvola provodi efikasno, te da identifikuje uzroke zbog kojih je postupak izdavanja građevinskih dozvola dug i komplikovan. Efikasan postupak izdavanja građevinskih dozvola je mehanizam za ostvarivanje ekonomskog razvoja jer brz, kvalitetan i jeftin postupak, pravna sigurnost i povjerenje u rad javnih institucija privlači investitore. Istovremeno, kroz sistem izdavanja građevinskih dozvola implementiraju se prostorni planovi, te je efikasnost predmetnog postupka ključna pretpostavka za osiguranje planskog upravljanja i korištenja prostora kao vrijednog i ograničenog resursa. Uzimajući u obzir značajnost postupka izdavanja građevinskih dozvola za ostvarivanje socio-ekonomskog razvoja i planskog korištenja prostora, kao imperativ nameće se obaveza podizanja kvalitete rada nadležnih institucija u ovom postupku, odnosno primjena principa orijentiranosti rada prema korisnicima usluga. Osnova za ispitivanje u ovoj reviziji bila su slijedeća revizijska pitanja:

1. Da li postojeći postupak izdavanja građevinskih dozvola omogućava brzo i jednostavno dobivanje građevinskih dozvola?
2. Da li je postojeći postupak izdavanja građevinskih dozvola u funkciji prevencije nelegalne gradnje?
3. Da li se poduzimaju odgovarajuće aktivnosti s ciljem skraćivanja i pojednostavljenja postupka izdavanja građevinskih dozvola?

1.3. Subjekti revizije

Subjekti revizije bile su općine i gradovi u FBiH. Prilikom odabira subjekata revizije uzete su u obzir izvorne nadležnosti općina/gradova da neposredno odlučuju o planiranju i uređenju prostora, kao i da kroz postupak izdavanja građevinskih dozvola implementiraju prostorno-planske dokumente.¹⁵ Takođe, općine/gradovi, odnosno lokalna uprava, shodno vrsti objekta i lokaciji gradnje, izdaju najveći broj građevinskih dozvola u toku godine.¹⁶ U konačnici, građani i preduzetnici u najvećoj mjeri svoja prava i zahtjeve rješavaju na lokalnom nivou vlasti, zbog čega je posebno značajno da općine/gradovi u svom radu primjenjuju princip orijentisanosti prema korisnicima usluga.

1.4. Obim i ograničenja revizije

Revizija je obuhvatila ispitivanje efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola koje, shodno svojim nadležnostima, provode općine/gradovi (lokalna uprava).¹⁷ Efikasnost postupka analizirana je u odnosu na vrijeme u kojem subjekti revizije izdaju građevinske dozvole. Značajno ispitivanje revizije bilo je usmjereno na identifikaciju uzroka koji utiču na trajanje postupka i analizu aktivnosti koje su subjekti revizije poduzeli s ciljem skraćivanja i pojednostavljenja postupka izdavanja građevinskih dozvola. Pod postupkom izdavanja građevinskih dozvola u ovoj reviziji, podrazumijeva se postupak koji provode nadležni organ radi izdavanja urbanističke saglasnosti, odobrenja za građene i upotrebne dozvole.

Predstudijska istraživanja revizije, provedena su u svim općinama/gradovima u FBiH, dok je glavna studija provedena na uzorku koji je obuhvatio slijedeće općine/gradove: Bosanska Krupa, Sanski Most, Odžak, Orašje, Kladanj, Gradačac, Foča - Ustikolina, Goražde, Zenica, Visoko, Maglaj, Travnik, Kiseljak,

¹⁵ Član 8. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH

¹⁶ U Federaciji BiH građevinske dozvole, u okviru svojih nadležnosti, izdaju: Federalno ministarstvo prostornog uređenja, kantonalna ministarstva nadležna za pitanja prostornog uređenja i građenja i općine/gradovi.

¹⁷ Općine su nadležne za izdavanje građevinskih dozvola ukoliko se radi o izgradnji i intervencijama unutar općine, izgradnje prometne, komunalne i energetske infrastrukture, odnosno njihovog dijela koji se nalazi u općini. Gradovi su nadležni za izdavanje građevinskih dozvola u slučaju gradnje koja se odvija na teritoriji dvije ili više općina u gradu odnosno gradnje objekata od interesa za grad, kao što su ceste, elektrane, i sl.

Donji Vakuf, Konjic, Grad Mostar, Jablanica, Široki Brijeg, Grude, Stari Grad Sarajevo, Centar Sarajevo, Novi Grad Sarajevo, Bosansko Grahovo i Drvar. Odabir uzorka izvršen je kombinovanjem kriterija koji se odnose na: ujednačenu geografsku zastupljenost, površinu i broj stanovnika općine/grada, stepen razvijenosti općine, broj izdatih građevinskih dozvola u odnosu na broj primljenih zahtjeva na godišnjem nivou, procenat nelegalno sagrađenih objekata u odnosu na broj ukupno sagrađenih na području općine/grada i dr. Zbog sveobuhvatnosti revizijskog ispitivanja ovaj izvještaj pruža uvid u stanje i praksu subjekta revizije, što može poslužiti zainteresiranim stranama za poređenje i analizu različitih praksi.

Revizijom su obuhvaćeni podaci o provedenim postupcima izdavanja građevinskih dozvola u periodu 2013.-2015. godina. U obzir su uzete i aktivnosti koje su subjekti revizije poduzimali, izvan posmatranog perioda, s ciljem unapređenja postupka izdavanja građevinskih dozvola. Revizija je imala pristup okrenut problemu, što u skladu sa ISSAI 300.26¹⁸ podrazumijeva ispitivanje, provjeravanje i analiziranje uzroka određenih problema ili odstupanja od utvrđenih kriterija.

Iako revizija nije ispitivala postupak izdavanja građevinskih dozvola koji provode kantonalna ministarstva nadležna za pitanja prostornog uređenja i građenja, uzeta je obzir njihova uloga u kreiranju pretpostavki za efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola. Navedena kantonalna ministarstva obavljaju stručne poslove koji se odnose na pripremanje i predlaganje zakonskih, podzakonskih i drugih akata kojima se reguliše oblast prostornog uređenja i građenja, a samim time i postupak izdavanja građevinskih dozvola.

Revizija, takođe, nije ispitivala postupak izdavanja građevinskih dozvola koji provodi Federalno ministarstvo prostornog uređenja. Nije se ispitivala zakonitost izdatih građevinskih dozvola, niti stepen implementacije prostorno-planskih dokumenata. Pored navedenoga, revizija nije ispitivala efikasnost drugih institucija nadležnih za izdavanje različitih saglasnosti, mišljenja i odobrenja neophodnih za izdavanje građevinskih dozvola. Cijeneći značaj i kompleksnost predmetnih pitanja, ista bi trebala biti obuhvaćena zasebnim revizijama.

1.5. Kriteriji revizije

Revizijski kriteriji predstavljaju mjerila koja se koriste da bi se izvršila procjena predmeta revizije. Formulirani su u skladu sa zahtjevima ISSAI 300.27¹⁹, odnose se na revizijska pitanja i povezani su sa principima efikasnosti.

Opći kriterij revizije proizilazi iz opredjeljenja vlasti da osigura da javna uprava u svome radu primjenjuje principe orijentisanosti prema korisnicima usluga, odnosno da predstavlja servis putem kojeg građani i preduzetnici brzo i jednostavno ostvaruju svoja prava i interese, istovremeno stvarajući konkurentan prostor privlačan za investiranje i razvoj lokalne zajednice. Za formulisanje realnih kriterija korištena je regulativa relevantna za oblast prostornog uređenja i građenja i upravni postupak, obaveze lokalne uprave koje proizilaze iz njihovih nadležnosti, relevantne međunarodne i domaće studije iz predmetne oblasti, te praksa i iskustva zemalja iz okruženja.²⁰

Kriteriji revizije strukturirani su po revizijskim pitanjima, kako slijedi:

- Građevinske dozvole se izdaju u utvrđenim rokovima. Osigurane su lako dostupne informacije za investitore koje podrazumijevaju detaljnije upute o uslovima gradnje i administrativnim koracima postupka, vrsti i broju različitih saglasnosti, mišljenja i odobrenja potrebnih za izdavanje određene građevinske dozvole, troškovima i ostale informacije, koje bi mogle biti korisne za investitora. Postupak je jednostavan za investitora obzirom da dokumente potrebne za izdavanje određene građevinske dozvole prikuplja po službenoj dužnosti organ koji vodi postupak izdavanja građevinske dozvole.
- Postupak izdavanja građevinskih dozvola je u funkciji prevencije nelegalne gradnje. Proaktivno se provode preventivne mjere u cilju efektivnog sprečavanja nastanka novih nelegalnih objekata, pri

¹⁸ ISSAI 300.26: ISSAI - Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija - Revizioni pristup

¹⁹ ISSAI 300.27: ISSAI - Međunarodni standardi vrhovni revizijskih institucija - Kriterij revizije

²⁰ Hrvatska, Srbija i Crna Gora

čemu se fokus prvenstveno usmjerava na uspostavljanje brzog i jednostavnog postupka izdavanja građevinskih dozvola. Istovremeno, poduzimaju se i aktivnosti na smanjenju postojećih nelegalno izgrađenih objekata. Redovni postupak izdavanja građevinskih dozvola brži je i jednostavniji od postupka izdavanja naknadnih građevinskih dozvola u slučaju legalizacije²¹ nelegalno sagrađenih objekata.

- Uspostavljene su pretpostavke koje omogućavaju odgovarajuće upravljanje vremenom u postupku izdavanja građevinskih dozvola, što se ogleda u postojanju internih procedura koje jasno definišu korake i zadatke, kao i odgovorne osobe i rokove vezane za postupak. Uspostavljeni su i mehanizmi za praćenje radnog učinka odgovornih zaposlenika u postupku i trajanja pojedinačnih predmeta/postupaka. Informacije dobivene praćenjem se analiziraju u svrhu identifikovanja uzroka koji postupak čine neefikasnim. Na osnovu provedenih analiza pokreću se inicijative za unaprjeđenje vlastite efikasnosti kao i inicijative kod nadležnih institucija koje mogu uticati na skraćenje i pojednostavljenje postupka.

1.6. Izvori podataka i metodologija

Za potrebe revizije prikupljeni su podaci iz više izvora čime su osigurani dovoljni, pouzdani i relevantni podaci neophodni za cjelovito i objektivno ispitivanje predmeta revizije. Primarni izvori podataka bili su subjekti revizije, što je omogućilo reviziji, da stekne širu sliku o trajanju postupka izdavanja građevinskih dozvola, procedurama i koracima postupka, obavezama investitora, aktivnostima organa koji provode postupak na analiziranju uzroka neefikasnosti postupka i aktivnostima koje se poduzimaju u cilju skraćanja i pojednostavljenja istog. Takođe, korišteni su i sekundarni izvori podataka, kako bi se obuhvatile sve relevantne perspektive predmeta revizije. U tom smislu, koristile su se informacije dobivene analizom zakonske i podzakonske regulative, strateških dokumenata i planova, izvještaja, stručnih studija i statističkih podataka. Radi upoznavanja sa praksom u susjednim zemljama, bilo je potrebno koristiti međunarodne publikacije dostupne na internetu.²²

Prikupljanje podataka izvršeno je kombinovanjem različitih metoda. Korišteni su upitnici i traženo je dostavljanje neophodne dokumentacije, što je obzirom na obim ove revizije, omogućilo racionalno korištenje resursa Ureda za reviziju i subjekata revizije. Subjektima revizije, poslani su identični upitnici što je dalo osnovu za poređenje odgovora i praksi. (Detaljnije u Prilogu br. 1 i 2).

U toku predstudijskog ispitivanja upitnici su poslani u 79 općina/gradova, od kojih sedam, nije dostavilo odgovore, i to: Centar Sarajevo, Stolac, Vitez, Jajce, Dobretići, Usora i Teočak. U glavnoj studiji poslani su upitnici i tražena je dokumentacija od 24 općine/grada.²³ Općina Stari Grad Sarajevo nije dostavila ni Upitnik niti dokumentaciju, a općine Drvar i Travnik nisu dostavile dokumentaciju u skladu sa pismenim zahtjevom Ureda za reviziju.²⁴ *Za nedostavljanje traženih informacija i dokumenata, po pisanom zahtjevu Ureda za reviziju, utvrđeno je da pravni subjekt može biti kažnjen novčanom kaznom, shodno čl. 39. i 47. Zakona o reviziji institucija u FBiH.*²⁵

Za potrebe provođenja glavne studije, od subjekata revizije, izuzeto je oko 200 pojedinačnih predmeta izdavanja građevinskih dozvola. Svi podaci o trajanju postupaka, primjeri i ilustracije, predstavljeni u ovom izvještaju, zasnovani su na analizi izuzetih predmeta. Pored toga, podaci su prikupljeni i putem intervjua²⁶ sa nadležnim u općinama/gradovima, te analizom dokumentacije dostavljene od strane

²¹ Pod legalizacijom se podrazumijeva donošenje rješenja o naknadnoj urbanističkoj saglasnosti, naknadnom odobrenju za građenje. Nelegalnim građevinama smatraju se građevine ili njihov dio izgrađene bez odobrenja za građenje, građevine u čijoj je izgradnji odstupljeno od odobrenja za građenje i građevine dograđene ili nadzidane bez odobrenja za građenje.

²² Detaljnije u referencama

²³ Općine/gradovi iz uzorka na kojem je provedena glavna studija

²⁴ Općina Travnik je dostavila nekompletne spise predmeta za izdate urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje i upotrebne dozvole. Općina Drvar je dostavila dokumentaciju koja je zaprimljena u Ured za reviziju 07.02.2017.godine, a krajnji rok za dostavljanje istih prema zahtjevu Ureda za reviziju bio je 09.12.2016.godine.

²⁵ „Službene novine Federacije BiH“, broj 22/06

²⁶ Intervju su održani sa predstavnicima općina: Centar Sarajevo, Visoko, Kiseljak i Konjic.

subjekata revizije.²⁷ Prikupljeni podaci su analizirani i međusobno uspoređivani primjenom različitih kvantitativnih i kvalitativnih metoda.

Analizirano je trajanje pojedinačnih postupaka izdavanja građevinskih dozvola u praksi i izvršeno je poređenje stvarnog trajanja postupaka u praksi u odnosu na rokove propisane kantonalnim zakonima. Pod trajanjem pojedinačnih postupaka izdavanja građevinskih dozvola, podrazumijeva se vrijeme koje protekne od predaje zahtjeva investitora do dobijanja predmetne građevinske dozvole. Namjera je bila se da se utvrdi da li postojeći postupak omogućava brzo izdavanje građevinskih dozvola investitorima. Analizirani su uzroci koji utiču na trajanje postupka, kao i obaveze investitora u pogledu prikupljanja dokumentacije potrebne za dobivanje određene građevinske dozvole, s ciljem utvrđivanja da li je postupak jednostavan za investitora.

Takođe, revizija je ispitivala da li je postupak izdavanja građevinskih dozvola u funkciji prevencije nelegalne gradnje. Poredilo se trajanje redovnog postupka izdavanja građevinskih dozvola i postupka izdavanja naknadnih građevinskih dozvola u slučaju legalizacije nelegalno sagrađenih objekata. Analizirane su aktivnosti koje subjekti revizije poduzimaju na smanjenju postojećih nelegalno izgrađenih objekata, kao i aktivnosti koje su se poduzimale u cilju efektivne prevencije nastanka novih nelegalnih objekata.

Koristeći metode deskripcije, komparativne analize i kritičkog pregleda, analizirane su aktivnosti subjekata revizije usmjerene na unapređenje efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola. Pregledane su interne procedure koji se odnose na postupak izdavanja građevinskih dozvola, kako bi se utvrdilo da li pružaju osnovu za praćenje i ocjenu vlastite efikasnosti. Nadalje, analizirani su mehanizmi za praćenje efikasnosti rada zaposlenika uključenih u postupak izdavanja građevinskih dozvola, kao i mehanizmi praćenja trajanja pojedinačnih postupaka/predmeta. U tom smislu, ispitano je, ko i na koji način vrši praćenje efikasnosti, kao i kome se dostavljaju informacije o praćenju. Analizirano je i kako subjekti revizije koriste informacije dobivene praćenjem vlastite efikasnosti, da bi se utvrdilo da li se poduzimaju aktivnosti usmjerene na otklanjanje uzroka neefikasnosti.

1.7. Struktura izvještaja

Nakon prvog poglavlja, koje je imalo za cilj da upozna čitaoca sa motivima za vršenje ove revizije, predmetom revizije, izvorima podataka i metodologijom, ostatak izvještaja strukturiran je na slijedeći način:

Drugo poglavlje sadrži detaljniji opis predmeta revizije;

Treće poglavlje izvještaja sadrži nalaze revizije kojima su identifikovana odstupanja od utvrđenih kriterija i strukturirani su po revizijskim pitanjima;

U četvrtom poglavlju prezentirani su zaključci revizije koji su izvedeni iz nalaza i daju odgovore na revizijska pitanja;

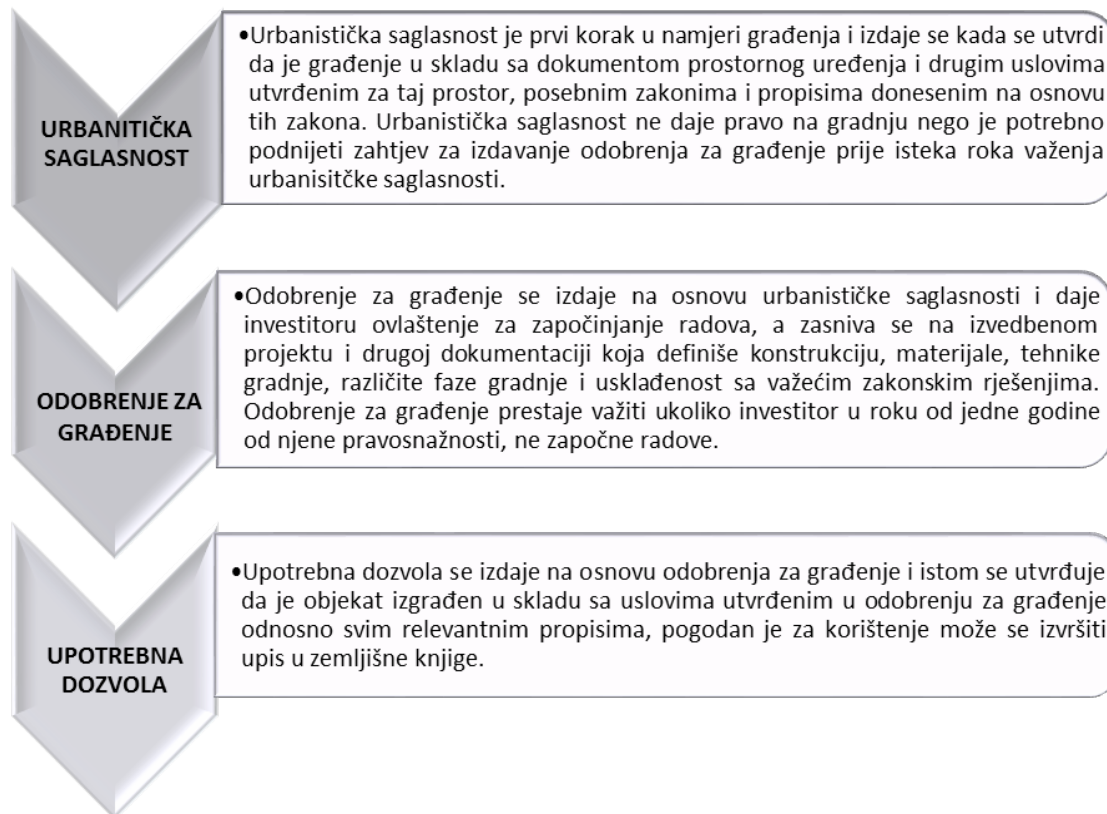
U petom poglavlju izvještaja date su preporuke usmjerene na otklanjanje uočenih nedostataka čija implementacija može doprinijeti unapređenju efikasnosti u postupku izdavanja građevinskih dozvola.

²⁷ Planovi rada općinskih/gradskih službi nadležnih za provođenje postupka i izvještaji o radu za period obuhvaćen ovom revizijom, hodogrami aktivnosti ili interne procedure vezane za postupak izdavanja građevinskih dozvola, dokumentacija o praćenju blagovremenosti u izvršavanju radnih zadataka službenika i praćenju dužine trajanja postupka, informativni materijal o toku, dokumentima i troškovima koji se odnose na postupak izdavanja, analize uzroka neefikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola koje vrše subjekti revizije, i u vezi s identifikovanim uzrocima i dokumenti o aktivnostima poduzetim na njihovom otklanjanju.

2. OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1. Pojam i vrste građevinskih dozvola

Termin građevinske dozvole koristi se kao sinonim za upravne akte odnosno rješenja koja izdaju nadležni organi uprave, a koje investitor²⁸ treba dobiti, da bi mogao legalno izgraditi i koristiti objekat. U osnovi, tri su građevinske dozvole potrebne za sve objekte bez obzira na tip objekta²⁹ i bez obzira na vrstu građevinskih zahvata³⁰ i izdaju se redosljedom kako su prezentirani:



2.2. Nadležnost za izdavanje građevinskih dozvola i postupak

Prema važećoj zakonskoj regulativi nadležnost za izdavanje građevinskih dozvola u FBiH imaju: općine/gradovi, kantonalna ministarstva nadležna za pitanja prostornog uređenja i građenja i Federalno ministarstvo prostornog uređenja. Kriterij za određivanje nadležnosti su tip objekta i lokacija gradnje. Isti organ koji je izdao urbanističku saglasnost izdaje i odobrenje za građenje i upotrebnu dozvolu. (Detaljnije u Prilogu br. 3).

Postupak izdavanja građevinskih dozvola u općinama/gradovima propisan je kantonalnim zakonima koji regulišu oblast prostornog uređenja i građenja. Predmetni zakoni, pored ostaloga, određuju da se građevinske dozvole izdaju u upravnom postupku. Organi i institucije³¹ koji maju javna ovlaštenja za

²⁸ Investitor je pravno ili fizičko lice u čije ime se gradi građevina i vrše drugi zahvati u prostoru.

²⁹ Tip objekta: stambeni, poslovni i stambeno-poslovni

³⁰ Vrsta građevinskih zahvata: Izgradnja, rekonstrukcija, nadogradnja objekata (dodavanje sprata na vrhu postojećeg objekta); druge naknadne radove na postojećem objektu; promjena namjene objekta (npr. promjena namjene iz stambenog u poslovni objekat, itd.)

³¹ Zakon o upravnom postupku čl. 6. i 14. (" Službene novine Federacije BiH", broj 2/98 i 48/99);

rješavanje u upravnim stvarima, obavezni su se pridržavati svih načela³² upravnog postupka. Nadležni organi dužni su, pored ostaloga, da osiguraju efikasno i ekonomično ostvarivanje prava i interesa korisnika usluga, što obuhvata dobru organizaciju u izvršavanju poslova, brzo, potpuno i kvalitetno rješavanje upravnih stvari u upravnom postupku, uz njihovo svestrano razmatranje. Isto tako, postupak se mora voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku³³ i druge osobe koje učestvuju u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

Rokovi za izdavanje građevinskih dozvola, takođe su propisani kantonalnim zakonima relevantnim za oblast prostornog uređenja i građenja. Rokovi su utvrđeni u danima i računaju se od predaje potpunog zahtjeva investitora do izdavanja predmetnih građevinskih dozvola od strane nadležnog organa. U zavisnosti od kantona kreću se od 10 do 45 dana za urbanističku saglasnost i od 10 do 60 dana za odobrenje za građenje. Rokovi za izdavanje upotrebne dozvole definisani su po pojedinim koracima postupka (rok za imenovanje komisije za tehnički pregled, rok za obavljanje tehničkog pregleda, rok za dostavljanje izvještaja, rok za izdavanje upotrebne dozvole) i različiti su ovisno od kantona. (Detaljnije u Prilogu br.4).

2.3. Značaj efikasnog postupka izdavanja građevinskih dozvola za društveno-ekonomski razvoj

Postupak izdavanja građevinskih dozvola predstavlja mehanizam lokalne uprave za ostvarivanje društveno-ekonomskog razvoja. Brz i jednostavan postupak izdavanja građevinskih dozvola čini područje konkurentnijim, jer se stvara povoljan ambijent za investicije. Investicije omogućavaju otvaranje novih radnih mjesta, smanjenje nezaposlenosti, rast prihoda i dr. Brzina i lakoća dobivanja građevinskih dozvola jedan je od parametara za mjerenje lakoće poslovanja. Praksa pokazuje da lokalne uprave koje ovom pitanju nisu posvetile dovoljno pažnje, ostaju samo puki receptori razvojnih aktivnosti, a ne njihovi primarni generatori.

Takođe, postupak izdavanja građevinskih dozvola je mehanizam putem kojeg se ostvaruje plansko upravljanje, korištenje i zaštita prostora. Kroz postupak izdavanja građevinskih dozvola implementiraju se usvojeni prostorni planovi. Prostorni planovi su razvojni planski dokumenti, koji određuju dugoročne ciljeve i mjere prostornog razvoja u skladu sa planiranim privrednim, društvenim i historijskim razvojem prostora na koji se odnosi. Shodno navedenom, nadležne institucije imaju odgovornost da osiguraju efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola, kao i da poduzmu adekvatne mjere na smanjenju nelegalne gradnje, a sve u cilju osiguranja planskog upravljanja prostorom.

2.4. Pravo građana na „dobru upravu“

Obaveza na unapređenje efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola proizilazi i iz usvojene Strategije reforme javne uprave u BiH. Cilj reforme je efikasnija, djelotvornija, odgovornija i transparentnija javna uprava, orijentisana ka građanima i spremna da odgovori svim evropskim zahtjevima. Implementacija predmetne reforme treba da dovode do preobražaja javne uprave od koncepta „uprave kao vlasti“ koji polazi od odnosa nadređenosti državnih organa prema građanima, do koncepta u kojem se javna uprava posmatra kao „*servis građana*“. Građani i preduzetniciprivred očekuju da javna uprava usluge pruža brzo, jednostavno i kvalitetno, pri čemu se efektivnost i efikasnost javne uprave ne mjeri samo u odnosu na postojeće pravne odredbe. Princip „dobre

³² Načela upravnog postupka su: načelo zakonitosti, načelo razmjernosti u zaštiti prava građana i zaštita javnog interesa, načelo efikasnosti, načelo materijalne istine i načelo samostalnosti i slobodne ocjene dokaza, načelo saslušanja stranke, načelo ekonomičnosti, pravo stranke na pravni lijek, načelo pomoći stranci, načelo upotrebe jezika i pisma i dr.

³³ Stranka je osoba po čijem je zahtjevu pokrenut ili protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo da učestvuje u postupku, (Zakon o upravnom postupku član 48.)

uprave³⁴ orijentisane ka korisniku podrazumijeva ispunjavanje očekivanja korisnika, dok se istovremeno poštuju pravne odredbe.

Unapređenje efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola obuhvaćeno je kroz reformsku oblast „Upravni postupak i upravne usluge“, obzirom da se građevinske dozvole izdaju u upravnom postupku. Jedna od najznačajnijih mjera unutar spomenute reformske oblasti, a koja ima za cilj da pojednostavi upravne procedure i smanji rizik od pojave korupcije, jeste uvođenje principa prikupljanja podataka iz službenih registara po službenoj dužnosti. Procjena je da u oblasti pojednostavljivanja (optimizacije) postupaka ima najviše mjesta za uštede i poboljšanje zadovoljstva korisnika.

2.5. Primjeri praksi unapređenja efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola

Srbija Prema Zakonu o građevinskim dozvolama, građevinske dozvole izdaju za najviše 28 dana i to putem takozvane "objedinjene procedure", na jednom opštinskom šalteru. Lokalna samouprava je obavezna da obezbijedi u objedinjenoj proceduri sva dokumenta investitoru. Od početka 2016. godine počelo je izdavanje elektronskih građevinskih dozvola.³⁵

Crna gora Urbanističko-tehnički uslovi izdaju se u roku od 30 dana, a investitor treba samo podnijeti zahtjev u kojem navede: ime i prezime, adresu, broj katastarske parcele i opštinu. Sve ostale dokumente osigurava po službenoj dužnosti organ koji vodi postupak i izdavanje je besplatno. Sve građevinske dozvole izdaju se po principu „jednošalterskog sistema“ odnosno investitor komunikaciju sa javnim sektorom obavlja sa jedne pristupne tačke.³⁶

Hrvatska Uveden je informacijski sistem namijenjen izdavanju jedinstvenog akta za građenje „eDozvola“. Osnovni cilj centralizovanog sistema je podizanje nivoa kvalitete usluga vođenja upravnih i neupravnih postupaka, kroz jednostavnu i brzu informatizaciju i automatizaciju procedure. Sistem podnosiocu zahtjeva u bilo kojem trenutku omogućava uvid u vlastiti predmet i njegov trenutni status. Na internetskim stranicama dostupni su svi službeni obrasci za podnošenje zahtjeva, podaci o nadležnim organima za izdavanje dozvole, javnopravnim tijelima, ovlaštenim projektantima i važećim građevinskim propisima. Dostupna je i procedura koja zainteresirano lice vodi kroz proces podnošenja zahtjeva, kao i podaci o prostornim planovima, kako bi investitori na jednom mjestu mogli brzo i jednostavno provjeriti šta se i pod kojim uslovima može graditi, a šta ne može na svakoj pojedinačnoj građevinskoj čestici.³⁷

³⁴ Pravo građana na „dobru upravu“ utemeljeno je u čl. 41. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima čija će primjena u narednom periodu u kontekstu evropskih integracija predstavljati jedan od preduslova za pristupanje BiH Evropskoj uniji.

³⁵Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Srbije;
preuzeto sa: <http://mgsi.gov.rs/lat/aktuelnosti/do-gradjevske-dozvole-za-28-dana>

³⁶Ministarstvo održivog razvoja i turizma Crne Gore;
preuzeto sa: http://www.mrt.gov.me/rubrike/dozvole/kako_do_utu

³⁷Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja Hrvatske; preuzeto sa: <https://dozvola.mgipu.hr/>

3. NALAZI

3.1. Trajanje postupka izdavanja građevinskih dozvola

U ovom dijelu izvještaja predstavljeni su nalazi koji se odnose na trajanje postupka izdavanja građevinskih dozvola obuhvaćenih obimom revizije, nakon čega su prezentirani najznačajniji uzroci koji predmetni postupak čine dugim i komplikovanim.

3.1.1. Razlike u trajanju postupaka izdavanja građevinskih dozvola

Analizom **pojedinačnih postupaka**³⁸ po vrstama građevinskih dozvola, obuhvaćenih obimom revizije, utvrđeno je da trajanje postupaka izdavanja građevinskih dozvola značajno varira, pri čemu je najkraće i najduže utvrđeno trajanje prikazano u narednoj tabeli:

Tabela br. 1: Trajanje pojedinačnih postupaka u praksi*

Trajanje postupka u danima	Najkraći postupak	Najduži postupak
Vrsta građevinske dozvole		
Urbanistička saglasnost	1	320
Odobrenje za građenje	1	274
Upotrebna dozvola	1	269

Izvor: Predmeti izuzeti u postupku revizije

*Trajanje postupaka računa se od predaje potpunog zahtjeva investitora do izdavanja građevinske dozvole

Kako je vidljivo iz prethodne tabele prisutne su značajne razlike u trajanju pojedinačnih postupaka, kako kod izdavanja urbanističke saglasnosti, tako i kod odobrenja za građenje i upotrebne dozvole.

Analiza **postupaka po općinama/gradovima**³⁹ pokazala je da prosječno trajanje postupaka izdavanja iste vrste građevinske dozvole značajno varira između općina/gradova. Tako na primjer, izdavanje urbanističke saglasnosti, u ovisnosti od općine/grada, traje od 4 do 167 dana, izdavanje odobrenja za građenje od 3 do 135 dana, dok izdavanje upotrebne dozvole traje od 9 do 201 dan. (Detaljnije u Prilogu br.5).

3.1.2. Trajanje postupaka izdavanja građevinskih dozvola u odnosu na utvrđene rokove

Analizom **pojedinačnih postupaka** po vrstama građevinskih dozvola, u odnosu na rokove koji su propisani kantonalnim zakonima za prostorno uređenje i građenje, utvrđeno je da:

- **54% postupaka izdavanja urbanističke saglasnosti traje duže od zakonom propisanih rokova,**
- **50% postupaka izdavanja odobrenja za građenje traje duže od zakonom propisanih rokova,**
- **53% postupaka izdavanja upotrebne dozvole traje duže⁴⁰ od zakonom propisanih rokova.**

Navedeno u praksi znači, da je minimalno svaki drugi investitor na izdavanje urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje ili upotrebne dozvole, čekao duže od zakonom utvrđenog roka (Detaljnije u Prilogu br.6).

Analizom postupaka **po općinama/gradovima** i vrstama građevinskih dozvola, u odnosu na rokove propisane kantonalnim zakonima, utvrđeno da u:

- **64 % općina/gradova izdavanje urbanističke saglasnosti traje duže u odnosu na utvrđene rokove,**
- **62 % općina/gradova izdavanje odobrenja za građenje traje duže u odnosu na utvrđene rokove,**
- **66% općina /gradova izdavanje upotrebne dozvole traje duže⁴¹ u odnosu na utvrđene rokove.** (Detaljnije u Prilogu br. 7).

³⁸ U predmetnoj analizi postupci su grupisani po vrstama građevinskih dozvola bez obzira na općinu/grad u kojem je postupak proveden.

³⁹ U predmetnoj analizi postupci su grupisani po vrstama građevinskih dozvola i po općinama/gradovima u kojima su postupci provedeni.

⁴⁰ Trajanje duže od zakonom propisanih rokova utvrđeno je u jednom ili u više koraka u postupku izdavanja upotrebne dozvole i to: imenovanje komisije za tehnički pregled, obavljanje tehničkog pregleda, dostavljanje izvještaja komisije i izdavanje rješenja o upotrebnoj dozvoli.

⁴¹ U jednom ili više koraka postupka izdavanja upotrebne dozvole.

Analizirani su odgovori⁴² subjekata revizije u namjeri da se uzme u obzir način na koji isti poimaju efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola. Rezultati analize pokazuju da 45% ispitanika smatra da predmetni postupak nije ni dug ni komplikovan za investitora jer, kako se navodi u većini slučajeva, isti se provodi u skladu sa važećim propisima. Ovakvi stavovi ukazuju da, navedeni ispitanici trajanje i komplikovanost postupka prvenstveno vezuju za dosljednu primjenu zakonskih propisa. Međutim, analiza prikupljenih informacija i podataka je pokazala da su rokovi za izdavanje građevinskih dozvola propisani odgovarajućim zakonima. Ipak, utvrđeno je da i uz primjenu važeće zakonske regulative, trajanje postupka značajno varira, odnosno da postupak može biti manje ili više efikasan.

3.1.3. Uzroci koji mogu uticati na trajanje postupka izdavanja građevinskih dozvola

U namjeri da se identifikuju najznačajniji uzroci koji postupak izdavanja građevinskih dozvola čine dugim i komplikovanim, revizija je analizirala pojedinačne postupke/predmete obuhvaćene ovom revizijom i dokumentaciju izuzetu od subjekata revizije. Rezultati navedenih analiza daju se u nastavku izvještaja.

➤ Nedostatak lako dostupnih i sveobuhvatnih informacija relevantnih za investitore

Provedenom revizijom utvrđeno je da, investitor vodeći se odredbama zakona o prostornom uređenju i građenju nema potpune informacije o broju i vrsti dokumenata, saglasnosti i mišljenja koja će mu biti potrebna, kako bi dobio sve potrebne dozvole za gradnju ili korištenje objekta. Konačan broj dokumenata potrebnih za dobivanje tražene građevinske dozvole u praksi može značajno veći u odnosu na odredbe važećih kantonalnih propisa o prostornom uređenju i građenju, što se ilustruje na primjeru izdavanja urbanističke saglasnosti:

	Dokumenti koji se zahtijevaju shodno kantonalnim zakonima o prostornom uređenju	Dokumenti koji se mogu zahtijevati u praksi
Urbanistička saglasnost	<ol style="list-style-type: none">1. Zahtjev za izdavanje urbanističke saglasnosti,2. Podaci o parceli,3. Idejni projekt građevine ili zahvata u prostoru,4. Obrazloženje zahtjeva sa podacima potrebnim za utvrđivanje urbanističko-tehničkih i drugih uslova,5. Dokaz o uplati administrativne takse za troškove pripreme i izdavanja urbanističke saglasnosti.	<ol style="list-style-type: none">1. Zahtjev za izdavanje urbanističke saglasnosti,2. Zemljišno-knjižni izvadak,3. Posjedovni list,4. Kopija katastarskog plana sa naznakom korisnika predmetne i susjednih parcela,5. Idejni projekt građevine ili zahvata u prostoru,6. Obrazloženje zahtjeva sa podacima potrebnim za utvrđivanje urbanističko-tehničkih i drugih uslova,7. Dokaz o uplati administrativne takse za troškove pripreme i izdavanja urbanističke saglasnosti,8. Prethodna vodna saglasnost,9. Preliminarna procjena uticaja na okoliš i okolinska dozvola,10. Odobrenje za gradnju u zaštitnom pojasu magistralne ili regionalne ceste,11. Odobrenje za izradu priključaka na magistralnu ili regionalnu cestu,12. Poljoprivredna saglasnost,13. Elaborat o geomehaničkom ispitivanju tla,14. Prethodna elektroenergetska saglasnost,15. Saglasnost za priključak na vodovod i kanalizaciju.

Izvor: Kantonalni zakoni o prostornom uređenju i građenju, odgovori subjekata na Upitnik revizije učinka i predmeti izuzeti u postupku revizije

Dodatni dokumenti potrebni za dobivanje građevinskih dozvola značajnim dijelom su propisani različitim sektorskim zakonima⁴³, kojima se utvrđuju uslovi gradnje vezani za određenu oblast. Između kantona postoje različitosti u pogledu predmetnih saglasnosti, tako da se u jednom kantonu određeni

⁴² Odgovori subjekata revizije na Upitnik revizije učinka

⁴³ Zakon o vodama, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o veterinarstvu u FBiH, Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu u FBiH, Zakon o cestama FBiH, Zakon o zaštiti okoliša u FBiH

dokument traži kao uslov za dobivanje urbanističke saglasnosti, dok se u drugom kantonu isti dokument traži kao uslov za dobivanje odobrenja za građenje. U konačnici gledano, za sve tri građevinske dozvole potrebno je pribaviti do 30 dokumenata od različitih javnih institucija i preduzeća.

Prema izjavama sagovornika, nisu rijetke situacije da investitori, upravo nakon saznanja koliko dokumentacije je potrebno prikupiti, odustaju od gradnje u potpunosti ili odustaju od legalne gradnje i započinju nelegalnu gradnju. Mišljenja sagovornika su da, investitori nisu dovoljno informisani i često sebi otežaju postupak, zahtijevajući gradnju koja u odnosu na lokaciju, vrstu i obim nije predviđena planskim dokumentima. Ističu da bi se investitori, prije podnošenja zahtjeva, trebali adekvatno informisati o mogućnostima i vrsti gradnje na konkretnoj lokaciji, te u skladu s tim podnositi realne zahtjeve.⁴⁴

Slijedom izloženog, revizija je analizirala koje su konkretne aktivnosti poduzimali subjekti revizije kako bi adekvatno informisali investitora o pitanjima važnim za gradnju na konkretnim lokacijama. Utvrđeno je da, u većini slučajeva, lokalna uprava nije poduzela dovoljno aktivnosti da sumira sve informacije korisne za dobijanje građevinskih dozvola i učini ih lako dostupnim za investitore. Zvanične web-stranice općina uglavnom sadrže informacije iz zakona o prostornom uređenju i građenju, dok informacije iz mnogobrojnih sektorskih zakona, kojima se definišu relevantni uslovi gradnje i u vezi s tim neophodni dokumenti i procedure, nisu adekvatno ili nisu opšte dostupne investitorima.

Revizija je utvrdila da lokalna uprava izrađuje različite promotivne materijale u obliku letaka ili informatora, što ukazuje na nastojanja lokalne uprave da osigura bolju dostupnost informacija za investitore. Međutim, u promotivnim materijalima, kao i kod web-stranica najčešće se citiraju odredbe kantonalnih zakona o prostornom uređenju i građenju i Zakona o upravnom postupku, dok informacije o uslovima i potrebnim priložima iz sektorskih zakona uglavnom nisu sadržane. Dobra praksa uočena je u općinama u kojima su formirani centri za građevinske dozvole, koji na jednom mjestu objedinjuju informacije korisne za potencijalne investitore.⁴⁵

➤ **Investitor samostalno pribavlja mnogobrojnu dokumentaciju**

Saglasnosti, mišljenja i odobrenja koje izdaju nadležne javne institucije/preduzeća, a koje su neophodne za dobivanje urbanističke saglasnosti, odnosno odobrenja za građenje, u većini slučajeva investitor pribavlja samostalno. Praksa pokazuje da u nekim slučajevima investitor prikuplja predmetnu dokumentaciju od drugih javnih institucija/preduzeća, iako bi prema važećem kantonalnom zakonu o prostornom uređenju, isto po službenoj dužnosti, trebala raditi općinska/gradska služba koja vodi postupak (Detaljnije u Prilogu br. 8).

Analizom izuzete dokumentacije i regulative relevantne za predmet revizije, uočeno je da investitor, pored ostalih dokumenata neophodnih za dobivanje građevinske dozvole, pribavlja i dokumente koje izdaje općina, dakle isti organ, a često i ista općinska služba koja vodi predmetni postupak. Investitor je, takođe, dužan prikupiti saglasnosti i mišljenja od javnih institucija/preduzeća koja su učestvovala u izradi različitih prostorno-planskih dokumenata,

Ilustracija zahtjeva u pogledu osiguranja dokumenata uočena u svim općinama/gradovima

Investitor je, uz zahtjev za izdavanje urbanističke saglasnosti, obavezan priložiti izvod iz katastarskog plana, a katastar nekretnina se vodi i održava u općini, najčešće u istoj općinskoj službi koja provodi postupak izdavanje urbanističke saglasnosti.

Investitor je za dobivanje odobrenja za građenje, uz zahtjev dužan priložiti kopiju urbanističke saglasnosti koju je izdala ista općinska služba koja će izdati i odobrenje za građenje, kao i kopije svih saglasnosti pribavljenih u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti.

Kod predaje zahtjeva za izdavanje upotrebne dozvole investitor je dužan priložiti kopiju odobrenja za građenje, koju je izdala ista služba, koja će izdati upotrebnu dozvolu.

⁴⁴ Zapisnici sa sastanaka održanih 06.12. i 07.12.2016.godine

⁴⁵ Konjic, Bosanska Krupa

što ukazuje da u ovoj fazi može doći do dupliranja koraka. Naime, navedene institucije/preduzeća, prilikom učešća u izradi prostorno-planskih dokumenata, utvrđuju urbanističko-tehničke uslove gradnje za svaku pojedinačnu lokaciju iz prostornog plana. Uprkos tome, investitor je dužan da, u postupku dobivanja građevinske dozvole, ponovno od istih javnih institucija/preduzeća traži utvrđivanje tehničkih uslova gradnje za konkretnu lokaciju.

Pored navedenoga, prilikom prikupljanja predmetnih dokumenata potrebno je da investitor pokrene posebne postupke. Postupci najčešće imaju karakter upravnih postupaka što od investitora zahtijeva da, prije podnošenja samog zahtjeva poduzme dodatne administrativne korake. To podrazumijeva pribavljanje dodatne dokumentacije, izradu elaborata i sl. Navedeno se može ilustrovati na primjeru okolinske dozvole, saglasnosti za priključenje na javni put, poljoprivredne saglasnosti, veterinarske saglasnosti, saglasnosti za zaštitu od požara i dr.

Uočene su i situacije u kojima investitor pribavlja nekoliko dokumenata od iste institucije, pri čemu se izdavanje svakog pojedinačnog dokumenta vodi u zasebnom upravnom postupku.⁴⁶ Navedeno se može ilustrovati na primjeru vodnih akata, gdje investitor za isti objekat mora pribaviti tri vodna akta, odnosno, prethodnu vodnu saglasnost, vodnu saglasnost i u konačnici vodnu dozvolu. Sve navedene vodne akte izdaje isti organ u zasebnim upravnim postupcima.

➤ **Trajanje i ishod postupka izdavanja građevinskih dozvola zavise od rada drugih javnih institucija i preduzeća**

Iako je, prema važećim kantonalnim zakonima, odlučivanje o izdavanju građevinskih dozvola u nadležnosti organa koji provode postupak, ipak javne institucije i preduzeća koje izdaju različite saglasnosti, mišljenja i druge dokumente imaju indirektni uticaj na konačni ishod i trajanje predmetnog postupka. Svaka propisana saglasnost ili mišljenje, neophodan je preduslov za izdavanje određene građevinske dozvole.

Navedeno praktično znači, da u slučaju kada investitor ne osigura bilo koju saglasnost ili mišljenje, nadležni organ neće moći izdati traženu dozvolu. Ovakav postupak stvara neizvjesnost za investitora, jer se u praksi može desiti da investitor, koji ima pravni interes za gradnju, predviđenu odgovarajućim prostornim planom, ipak ne dobije urbanističku saglasnost ili odobrenje za građenje. Pribavljanje saglasnosti, mišljenja i ostalih dokumenata od drugih javnih institucija/preduzeća, smatra se, takođe i jednim od najčešćih uzroka dugog trajanja postupaka

Primjer zavisnosti ishoda postupka od rada drugih institucija

Investitor je kupio građevinsku parcelu na kojoj planira graditi objekat, što je predviđeno odgovarajućom prostorno-planskom dokumentacijom. Pokreće postupak za dobivanje potrebnih građevinskih dozvola kod nadležnog organa lokalne uprave, koje su osnova za legalnu gradnju. Investitor je po nalogu nadležnog organa pribavio sve potrebne saglasnosti, osim saglasnosti od javnog preduzeća koje je zahtijevalo da investitor o svom trošku izradi projekat i izvrši izmještanje stubova elektrodistributivne mreže koja se nalazi na građevinskoj parceli, a sa kojom je planirani objekat u koliziji. Novi zahtjevi će uticati na trajanje postupka izdavanja građevinskih dozvola i povećati trošak investicije, jer navedene činjenice nisu bile unaprijed poznate investitoru, odnosno nisu bile vidljive iz prostorno-planskog dokumenta, iako je isto javno preduzeće učestvovalo u izradi prostorno-planskog dokumenta u koji se investitor pouzdao kada je kupovao parcelu i planirao investiciju. Ukoliko investitor ne ispuni zahtjev javnog preduzeća, neće moći dobiti potrebnu saglasnost, a bez saglasnosti nadležni organ mu neće moći izdati građevinske dozvole, iako postoji ekonomski interes lokalne zajednice da se predmetna investicija realizira (Općina Centar Sarajevo).

⁴⁶ U slučaju kada je ista institucija nadležna za izdavanje: a) tehničkih uslova za dobijanje urbanističke saglasnosti, b) saglasnosti na projektnu dokumentaciju kao preduslov za dobijanje odobrenja za građenje i c) odobrenje kojim verifikuje da je izgradnja izvršena u skladu sa prethodnim aktima.

izdavanja građevinskih dozvola.⁴⁷ Kako navode sagovornici revizije, javne institucije/preduzeća koja izdaju saglasnosti i mišljenja, često ne poštuju rokove za dostavljanje svojih akata i pri tome ne snose odgovornost za vlastitu neefikasnost.⁴⁸ Navedeno se može ilustrovati na primjeru poljoprivredne saglasnosti, koja je potrebna ukoliko se radi o gradnji na parceli koja ima karakter poljoprivrednog zemljišta, pa je prije početka gradnje potrebno da nadležno kantonalno ministarstvo u zasebnom upravnom postupku riješi pitanje mogućnosti pretvorbe poljoprivrednog zemljišta u građevinsko. Revizija je uočila da rješavanje predmetnog pitanja od strane nadležnog kantonalnog ministarstva može potrajati do jedne godine, iako je rok od 30 dana utvrđen važećim zakonima.⁴⁹

Problem neblagovremenog izdavanja saglasnosti, mišljenja i drugih dokumenata od strane nadležnih javnih institucija/preduzeća, nastojao se riješiti kroz kantonalne zakone o prostornom uređenju i građenju, na način da je jasno propisan rok u kojem su navedene institucije obavezne izdati saglasnosti i mišljenja. Dva kantonalna zakona⁵⁰ utvrđuju mogućnost da organ koji vodi postupak u slučaju, kada odgovorne institucije ne dostave u utvrđenom roku traženu saglasnost, izda predmetnu građevinsku dozvolu, kao da je tražena saglasnost data (prešutna saglasnost), odnosno izda predmetnu građevinsku dozvolu na osnovu uslova i stanja na terenu.⁵¹ Prema mišljenju pojedinih subjekata revizije ovako rješenje može prouzrokovati probleme u situacijama kada prethodno nije poznato stanje na terenu. Naime, prema izjavama sagovornika revizije u većini općina nedostaju osnovni dokumenti i informacije o podzemnim, nadzemnim i drugim instalacijama, koje bi općine/gradovi trebale imati na raspolaganju prilikom izdavanja građevinskih dozvola.⁵² **Revizija je konstatovala da izdavanje građevinskih dozvola, uz primjenu odredbe o „prešutnoj saglasnosti“, podrazumijeva da su ispunjeni svi preduslovi, prvenstveno oni koji se odnose na postojanje kvalitetnih i pouzdanih prostornih planova u kojima su sadržane sve potrebne informacije za izdavanje građevinske dozvole. U protivnom, primjena odredbe o „prešutnoj saglasnosti“ nije prihvatljiva jer otvara mogućnost za izdavanje nezakonitih građevinskih dozvola, koje mogu prouzrokovati dalekosežnije negativne posljedice.**

➤ **Nepostojanje, neusaglašenost i zastarjelost prostorno-planskih dokumenata**

Praksa pokazuje da nepostojanje ili zastarjelost prostorno-planskih dokumenata koji obuhvataju područje općine/grada⁵³ otežava i usporava postupak izdavanja urbanističke saglasnosti, obzirom da su prostorno-planski dokumenti osnova za izdavanje predmetne saglasnosti. U slučaju nepostojanja odgovarajućih prostorno-planskih dokumenata, zahtjev investitora se dostavlja na mišljenje instituciji nadležnoj za planiranje i programiranje prostornog uređenja u kantonu, ili posebno imenovanoj komisiji za davanje stručne ocjene. Navedena procedura može potrajati i do dva mjeseca što u konačnici utiče na trajanje postupka izdavanja urbanističke saglasnosti.

Uzimajući u obzir značaj prostorno-planske dokumentacije za efikasnost postupka izdavanja građevinskih dozvola, revizija je ispitala stanje prostorno planskih dokumenata, pri čemu je utvrđeno da u 40% opština/gradova nije donesen prostorni plan općine/grada. U općinama/gradovima u kojima su prostorni planovi doneseni utvrđeno je da⁵⁴:

- 33% općinskih/gradskih prostornih planova nije usaglašeno sa prostornim planom kantona,
- 40% općinskih/prostornih planova je doneseno prije više od 10 godina.

⁴⁷ Analiza odgovora datih na pitanja iz Upitnika revizije učinka.

⁴⁸ Zapisnici sa sastanaka održanih 06.12. i 07.12.2016.godine

⁴⁹ Analiza predmeta izuzetih u postupku revizije

⁵⁰ USK I ZDK

⁵¹ Odredba o mogućnosti da nadležni organ izda građevinsku dozvolu na osnovu uslova i stanja na terenu prisutna je u zakonima zemalja iz okruženja koje su prethodno provele reformu u oblasti izdavanja građevinskih dozvola i donijele kvalitetne i pouzdane prostorne planove.

⁵² Izvor: Komentar na Nacrt izvještaja revizije učinka dostavljen od strane Općine Drvar 07.07.2017.godine; Zapisnik sa sastanaka održanog u Općini Konjic

⁵³ Prostorni plan općine/grada, urbanistički planovi, regulacioni planovi

⁵⁴ Analiza odgovora na pitanja iz Upitnika revizije učinka

Analizom prikupljenih informacija o stanju urbanističkih planova, utvrđeno je da 37% općina nema donesene sve potrebne urbanističke planove. Istovremeno, u općinama u kojima su doneseni urbanistički planovi, njih 62% nije usaglašeno sa prostornim planom općine.

Analizirajući informacije o stanju regulacionih planova, utvrđeno je da 21% općina nema donesene regulacione planove. Istovremeno, u općinama u kojima su doneseni, 38% regulacionih planova nije usaglašeno sa prostornim planom općine, odnosno kantona (Detaljnije u Prilogu br.9).

➤ **Uključivanje zainteresiranih strana (susjeda) u postupak ne vrši se po službenoj dužnosti**

Uključivanje zainteresiranih stranaka (susjeda)⁵⁵ u postupak izdavanja građevinskih dozvola može prolongirati okončanje postupka od nekoliko mjeseci do nekoliko godina, obzirom da susjedi zaštitu svojih prava mogu tražiti na više instanci (općina/grad, nadležno kantonalno ministarstvo, sud itd.).⁵⁶ Susjedi imaju pravo tražiti obustavu ili obnovu postupka izdavanja građevinskih dozvola, ukoliko smatraju da su njihova prava kao susjeda povrijeđena. U slučaju uključivanja susjeda, organ koji vodi postupak izdavanja urbanističke saglasnosti, odnosno odobrenja za građenje, dužan je primarno riješiti zahtjev susjeda čime se odgađa izdavanje predmetne dozvole, odnosno odgađa pravosnažnost već izdate dozvole.

Slijedom navedenog, revizija je ispitivala da li su subjekti revizije poduzimali aktivnosti vezano za uključivanje susjeda u postupak, u cilju smanjenja uticaja na trajanje postupka. Utvrđeno je da se u nekim općinama/gradovima nisu poduzimale nikakve aktivnosti, a razlog je činjenica da kantonalnim propisima nije utvrđena obaveza da nadležni organ koji vodi postupak izdavanja urbanističke saglasnosti/odobrenja za građenje po službenoj dužnosti uključuje zainteresirane stranke (susjede) u postupak.⁵⁷ U ovim slučajevima, susjedi se na osnovu vlastitog zahtjeva uključuju u postupak i traže zaštitu svojih prava, što se najčešće dešava u momentu

Primjer uticaja uključivanja susjeda u postupak

Zainteresovana lica (susjedi) podnijeli su zahtjev za uključivanje u postupak i tražili obustavu izdavanja odobrenja za građenje, jer smatraju da planirana izgradnja na predmetnoj lokaciji ugrožava njihova prava kao susjeda. Općina je na zahtjev susjeda iste uključila u postupak. Nakon mišljenja općinskog urbaniste na prigovore susjeda da isti nisu opravdani, općina je donijela akt kojim se svi prigovori susjeda odbijaju. Nakon toga je općina izdala odobrenje za građenje, na koje su susjedi ponovo uputili žalbu nadležnom kantonalnom ministarstvu. Ministarstvo je odbilo žalbe kao neosnovane, nakon čega su susjedi podnijeli tužbu nadležnom kantonalnom sudu. Sud je donio presudu kojom se tužba susjeda odbija, nakon čega je odobrenje za građenje postalo pravosnažno (Općina Centar Sarajevo).

kada krene izgradnja objekta ili kad je objekat već izgrađen. Analiza je pokazala da uključivanje susjeda u fazu kad je izgradnja objekta počela ili je objekat izgrađen povećava mogućnost da će žalba susjeda dobiti sudski epilog, što u konačnici može značajno uticati na trajanje postupka izdavanja građevinskih dozvola.

U općinama/gradovima u kojima nadležni organ po službenoj dužnosti uključuje susjede, postoje različite prakse, zavisno od toga kako je predmetno pitanje uređeno kantonalnim propisima. Tako neke općine uključuju susjede u najranijoj fazi, odnosno prije izdavanja urbanističke saglasnosti, a neke općine susjede uključuju u postupak izdavanja odobrenja za građenje.

Takođe, postoje razlike i u pogledu načina uključivanja susjeda. Naime, u nekim slučajevima nadležna općinska/gradska služba poziva susjede putem javnog poziva da izvrše uvid u idejni projekat, dok u

⁵⁵ Zainteresirana strana je podnosilac zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje urbanistička saglasnost i nosilac drugih stvarnih prava na toj nekretnini, te vlasnik i nosilac drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči sa nekretninom za koju se izdaje urbanistička saglasnost.

⁵⁶ Analiza predmeta izuzetih u postupku revizije i odgovora subjekata na Upitnik revizije učinka

⁵⁷ Općine/gradovi sa područja HNK, ŽZH I KS

nekim slučajevima nadležna općinska služba, putem pismenog akta, poziva svakog pojedinačnog susjeda da u određenom roku izvrši uvid u idejno rješenje.

Bez obzira na koji način je zainteresirana strana (susjed) pozvana, ukoliko se ne odazove pozivu i ne pristupi uvidu u idejno rješenje, ili glavni projekat smatra se da joj je pružena mogućnost uvida i ne može iz tih razloga tražiti obnovu postupka. Isto tako, ukoliko investitor uz zahtjev za izdavanja određene građevinske dozvole priloži pismenu saglasnost susjeda, u tom slučaju aktivnosti pozivanja subjekata se ne provode.

Primjer dobre prakse

Općinska služba koja vodi postupak izdavanja urbanističke saglasnosti objavila je na oglasnoj ploči općine javni poziv da sve zainteresovane strane izvrše uvid u idejni projekat. Takođe, uputila i je pojedinačne pozive susjedima da izvrše uvid u idejno rješenje. Nakon isteka roka za uvid i okončanja predviđenih procedura doneseno je rješenje kojim se investitoru daje urbanistička saglasnost, a ukupan postupak od podnošenja zahtjeva investitora do izdavanja urbanističke saglasnosti trajao je 27 dana (Općina Bosanska Krupa).

3.2. Prevencija nelegalne gradnje kroz postupak izdavanja građevinskih dozvola

Provedenom revizijom je utvrđeno da postojeći postupak izdavanja građevinskih dozvola nije u funkciji prevencije nelegalne gradnje, na šta ukazuje pojava značajnog broja nelegalno izgrađenih objekata. Značajan broj općina/gradova procjenjuje da na svom području ima preko 20% nelegalno izgrađenih objekata u odnosu na ukupan broj objekata (Detaljnije u Prilogu br.10).

Subjekti revizije navode da je dug i komplikovan postupak izdavanja građevinskih dozvola jedan od značajnih uzroka, koji potiče pojavu nelegalne gradnje, jer kako su naveli, nelegalni graditelji u postupku legalizacije, vrlo često, brže ishoduju naknadne građevinske dozvole nego legalni graditelj u redovnom postupku.⁵⁸ Analiza informacija o trajanju postupaka ukazuje na slučajeve kraćeg trajanja postupka legalizacije, u odnosu na trajanje redovnog postupka izdavanja građevinskih dozvola. Ilustracije radi, za istu vrstu objekta i građevinskih zahvata (izgradnja stambenog objekta), redovni postupak izdavanja urbanističke saglasnosti trajao je 158 dana, dok je postupak legalizacije trajao 9 dana.⁵⁹

Takođe, revizija je uporedila podatke o trajanju postupaka izdavanja građevinskih dozvola i podatke o nelegalnim objektima na području općina/gradova, te je uočila da postoji značajna zastupljenost nelegalno izgrađenih objekata u onim općinama/gradovima u kojima postupci izdavanja građevinskih dozvola traju duže od zakonom predviđenog roka⁶⁰ (Detaljnije u Prilogu br.11).

Revizija je uočila da, u nekim slučajevima, investitori koriste mogućnost legalizacije nelegalno izgrađenih objekata, jer u redovnom postupku ne bi mogli dobiti urbanističku saglasnost, odnosno odobrenje za građenje.⁶¹ Navedeno se može ilustrovati na primjeru kada investitor pokrene postupak dobivanja građevinskih dozvola za izgradnju objekta koji se nalazi u Prvoj agrozoni, njegov zahtjev će biti odbijen, jer na takvom području nije dozvoljena gradnja, odnosno ne može se izvršiti pretvorba poljoprivrednog zemljišta u građevinsko. Međutim, ukoliko investitor u Prvoj agrozoni nelegalno sagradi objekat i pokrene postupak legalizacije, postoji mogućnost da dobije naknadnu urbanističku saglasnost i odobrenje za građenje, jer se u postupku legalizacije dozvoljava naknadna pretvorba poljoprivrednog zemljišta u građevinsko zemljište u gabaritu izgrađenog objekta.⁶²

⁵⁸ Analiza odgovora na pitanja iz Upitnika revizije učinka

⁵⁹ Sanski Most

⁶⁰ Predmeti izuzeti u postupku revizije

⁶¹ Zapisnik sa sastanka od 07.12.2016.godine i dokumentacija izuzeta u postupku revizije

⁶² Primjer HNK

➤ Nedovoljne aktivnosti općina/gradova na prevenciji nelegalne gradnje

Uzimajući u obzir navedeno, revizija se fokusirala na aktivnosti koje subjekti revizije poduzimaju u pravcu smanjenja već postojećih nelegalno sagrađenih objekata, kao i koje preventivne aktivnosti subjekti poduzimaju, da bi se spriječila izgradnja novih nelegalnih objekata.

Revizija je utvrdila da značajan broj subjekata revizije ne raspolaže podacima o stvarnom broju nelegalno sagrađenih objekata, iako su takvi podaci osnovni preduslov za bilo kakvo planiranje aktivnosti na smanjenju i prevenciji nelegalne gradnje. Općine/gradovi raspolažu sa procjenama koje se zasnivaju na kombinaciji podataka o podnesenim zahtjevima za legalizaciju i izvršenom inspekcijskom nadzoru. Popis i identifikacija stvarnog broja nelegalno sagrađenih objekata nisu vršeni od strane subjekata revizije.

Najznačajnija aktivnost općina/gradova koja se poduzima u cilju smanjivanja broja nelegalnih objekata jeste legalizacija, odnosno izdavanje naknadnih građevinskih dozvola za postojeće nelegalno izgrađene objekte. Revizija je konstatovala da općine/gradovi nastoje da, kroz promovisanje raznih pogodnosti legalizacije, podstaknu što veći broj nelegalnih graditelja na pokretanje postupaka legalizacije. Primjera radi, kontinuirano se produžavaju rokovi za legalizaciju, ukida se posebna naknada za legalizaciju, kao penal za nelegalne graditelje i smanjuje se osnovica za obračun naknade za uređenje građevinskog zemljišta, daje se mogućnost plaćanja taksi i naknada u ratama, mijenjaju se prostorno- planski dokumenti, kako bi se isti uskladili sa stvarnim stanjem prostora i sl. Navedene aktivnosti potiču nelegalne graditelje da pokrenu postupak legalizacije, što dovodi do toga da se na godišnjem nivou u nekim općinama, polovina od ukupnog broja postupaka izdavanja građevinskih dozvola, odnosi se na postupke legalizacije nelegalno sagrađenih objekata.⁶³

Revizija je, takođe, analizirala preventivne aktivnosti subjekata revizije poduzete u cilju demotivisanja potencijalnih nelegalnih graditelja i sprečavanja nastanka novih nelegalnih objekata. Utvrđeno je da lokalna uprava svoje preventivno djelovanje fokusira na vršenje inspekcijskog nadzora, edukaciju i informisanje građana, putem medija, o potrebi poštivanja zakonskih propisa i posljedicama nelegalne gradnje i uvođenje zabrane priključenja nelegalnih objekata na javnu komunalnu infrastrukturu i elektrodistributivnu mrežu.⁶⁴ Međutim, sagovornici revizije ističu da navedene mjere nisu do sada imale značajnog efekta na prevenciju nelegalne gradnje. Naime, kako navode, inspekcijski organi nemaju dovoljno ljudskih resursa za pravovremeno djelovanje, a nelegalni graditelji kojima je izdat prekršajni nalog ili prijava najčešće plate kaznu i nastave sa nelegalnom gradnjom.⁶⁵

3.3. Aktivnosti subjekata revizije u cilju unapređenja efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola

U posljednjem dijelu ovog poglavlja prezentirani su nalazi utvrđeni ispitivanjem aktivnosti subjekata revizije, koje se odnose na unapređenje vlastite efikasnosti u postupku izdavanja građevinskih dozvola, kao i aktivnosti koje se odnose na inicijative subjekata revizije prema drugim institucijama koje mogu uticati na skraćenje i pojednostavljenje postupka.

3.3.1. Donošenje internih procedura i praćenje efikasnosti

Analiza je pokazala da općine/gradovi nisu posvetili značajniju pažnju donošenju hodograma aktivnosti, odnosno interne procedure kojom bi se jasno definisali koraci i zadaci, odgovorne osobe kao i rokovi u postupku izdavanja građevinskih dozvola. Revizijom je utvrđeno da oko 55% općina/gradova nema utvrđen hodogram aktivnosti ili donesenu internu proceduru, koja bi predstavljala osnovu za planiranje i praćenje efikasnosti, kako predmeta/postupaka, tako i efikasnosti zaposlenika uključenih u postupak. Većina sagovornika, iz općina/gradova koje nemaju hodogram aktivnosti, odnosno internu proceduru, smatraju da bi bilo korisno utvrditi procedure u cilju unapređenja vlastite efikasnosti u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje

⁶³ Dokumentacija izuzeta u postupku revizije, analiza odgovora Upitnika revizije učinka

⁶⁴ Analiza dokumentacije izuzete u postupku revizije

⁶⁵ Zapisnik sa sastanka od 09.11.2016.godine i dokumentacija izuzeta u postupku revizije

i upotrebne dozvole.⁶⁶ Isto tako određeni broj subjekata smatra da nije potrebno donositi dodatne procedure jer su pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, jasno utvrđeni zadaci i odgovornosti zaposlenika vezani za predmetni postupak. Kada su u pitanju rokovi izdavanja građevinskih dozvola, većina ispitanika smatra da nema potrebe da se nekim dodatnim aktom ponovo utvrđuju rokovi u predmetnom postupku,⁶⁷ obzirom da su rokovi već propisani kantonalnim zakonima o prostornom uređenju i građenju i Zakonom o upravnom postupku. Navedeni stavovi ispitanika ukazuju na činjenicu da se pitanje efikasnosti postupka poistovjećuje sa dosljednom primjenom zakonskih odredaba, iako princip efikasnosti podrazumijeva najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa i vezan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.⁶⁸

Analizom informacija o aktivnostima praćenja efikasnosti zaposlenika uključenih u postupak izdavanja građevinskih dozvola i trajanja pojedinačnih postupaka, utvrđeno je da, većina subjekata revizije po ovom pitanju poduzima određene aktivnosti.⁶⁹ Takve aktivnosti, najčešće podrazumijevaju praćenje broja zaduženih i riješenih predmeta, praćenje zakonskih rokova rješavanja predmeta, datum prijema zahtjeva investitora, status predmeta i datum izdavanja građevinskih dozvola. Informacije dobivene praćenjem dostupne su rukovodiocu odsjeka/sluzbe i rukovodiocu organa i koriste u svrhu vođenja različitih internih evidencija, godišnjeg ocjenjivanja rada službenika, izradu izvještaja o radu službe i drugih statističkih izvještaja.

3.3.2. Analiza uzroka neefikasnosti postupka i predlaganje mjera za unapređenje

Iako većina subjekata revizije ima informacije, kako o učinku zaposlenika uključenih u postupak izdavanja građevinskih dozvola, tako i o trajanju pojedinačnih postupaka, što je prikazano u prethodnom poglavlju, ispitivanje je pokazalo da oko 65% subjekata revizije ne koristi predmetne informacije kako bi analizirali i identifikovali uzroke koji postupak izdavanja građevinskih dozvola čine dugim i komplikovanim.

Subjekti revizije navode kako predmetne analize nisu u mogućnosti vršiti jer ne raspolažu sa odgovarajućim stručnim osobljem, a takođe, značajan broj subjekata revizije smatra da nema potrebe da se analiziraju uzroci neefikasnosti postupka jer su isti već poznati iz dosadašnjeg rada i iskustva, i vezuju se za neadekvatna zakonska rješenja.⁷⁰ Uprkos tome što značajan broj subjekata smatra da su uzroci sadržani u postojećim zakonskim rješenjima, analiza je pokazala da je neznatan broj subjekata revizije, uputio komentare, sugestije ili prijedloge nadležnim institucijama u cilju otklanjanja uzroka neefikasnosti postupka koji se vezuju za važeće propise. Upućeni prijedlozi i komentari najčešće se odnose na izmjene i dopune zakona o prostornom uređenju i građenju, dok se neznatan broj prijedloga i komentara odnosio na izmjene i dopune sektorskih zakona. Subjekti revizije, koji su upućivali nadležnim institucijama sugestije i prijedloge za unapređenje ističu, da viši nivoi vlasti nedovoljno uvažavaju inicijative koje dolaze sa nižih nivoa vlasti (općina/gradova), odnosno, da se u većini slučajeva, njihovi zahtjevi i prijedlozi ne uvažavaju.

⁶⁶ Dokumentacija izuzeta u postupku revizije, analiza odgovora Uпитnika revizije učinka

⁶⁷ Isto kao fusnota 56

⁶⁸ ISSAI 300.11

⁶⁹ 77% ispitanika provodi aktivnosti na praćenju efikasnosti službenika uključenih u postupak izdavanja građevinskih dozvola i trajanje pojedinačnih postupaka

⁷⁰ Analiza odgovora na pitanja iz Uпитnika revizije učinka

4. ZAKLJUČCI

Na osnovu provedene revizije, Ured za reviziju je zaključio da se postupak izdavanja građevinskih dozvola u općinama/gradovima ne provodi efikasno, niti se poduzimaju odgovarajuće aktivnosti u cilju skraćanja i pojednostavljenja predmetnog postupka.

4.1. Postojeći postupak izdavanja građevinskih dozvola ne osigurava brzo i jednostavno izdavanje građevinskih dozvola.

U većini općina/gradova građevinske dozvole se ne izdaju u predviđenim rokovima. Svaki drugi investitor čeka na izdavanje građevinske dozvole duže od zakonom utvrđenog roka, a postupak je komplikovan zbog mnogobrojnih administrativnih procedura. Navedeno ukazuje da u postupku izdavanja građevinskih dozvola nema suštinske primjene principa dobre i efikasne uprave, koji podrazumijevaju brzo, jednostavno i kvalitetno pružanje usluga korisnicima. Razlozi navedenog odnose se na slijedeće:

- **Općine/gradovi nisu poduzeli odgovarajuće aktivnosti da osiguraju dovoljno informacija relevantnih za investitore kako bi se ubrzao postupak izdavanja građevinskih dozvola.** U uslovima u kojima investitori nemaju lako dostupne i sveobuhvatne informacije relevantne za dobivanje građevinskih dozvola, dešava se da su zahtjevi za izdavanje građevinskih dozvola nepotpuni, a prikupljanje nedostajućih dokumenata za investitora iziskuje dodatno vrijeme, čime se u konačnici prolongira izdavanje građevinske dozvole.
- **Općine/gradovi i druge nadležne institucije nisu poduzele odgovarajuće aktivnosti kako bi investitorima olakšale postupak prikupljanja dokumentacije neophodne za izdavanje građevinskih dozvola.** Nije jasno utvrđena obaveza nadležnih organa, koji vode postupak izdavanja građevinskih dozvola, da po službenoj dužnosti, u ime investitora, prikupljaju dokumente koje izdaju druge javne institucije/preduzeća. Investitor samostalno osigurava većinu dokumenata neophodnih za izdavanje građevinske dozvole, što mu otežava i usporava proces dobijanja građevinske dozvole, jer konstantno nailazi na nove administrativne procedure i zahtjeve, a da nije u potpunosti jasna njihova praktična dodatna vrijednost.
- **Prikupljanje saglasnosti, mišljenja i odobrenja od drugih javnih institucija/preduzeća čini postupak komplikovanim i dugotrajnim za investitora, a konačan ishod postupka neizvjesnim.** Nisu poduzete odgovarajuće aktivnosti niti su ispunjeni preduslovi kako bi se jasno utvrdilo ovlaštenje nadležnih organa koji vode postupak izdavanja građevinskih dozvola, da u slučaju, neblagovremenog izdavanja saglasnosti, mišljenja ili odobrenja od strane drugih javnih institucija/preduzeća, izdaju građevinsku dozvolu kao da je tražena saglasnost data (prešutna saglasnost), odnosno izdaju predmetnu građevinsku dozvolu na osnovu uslova i stanja na terenu.
- **Odsustvo potrebnih i neusaglašenost postojećih prostorno-planskih dokumenata usporava i komplikuje postupak izdavanja građevinskih dozvola.** Općine/gradovi nisu donijeli značajan broj prostorno-planskih dokumenata, iako je obaveza njihovog donošenja predviđena važećim zakonima iz predmetne oblasti. U uslovima kada prostorni planovi nisu doneseni, uvodi se nova administrativna procedura koja podrazumijeva da općinska/gradska služba šalje zahtjev investitora na saglasnost i ocjenu drugim institucijama ili tijelima, što dodatno komplikuje i produžava postupak izdavanja građevinskih dozvola. Kod donesenih planova često postoji neusaglašenost između planova užeg područja sa planovima šireg područja, što ostavlja prostor za različito tumačenje i postupanje, pa u takvim uslovima postoji nesigurnost za investitore.
- **Zainteresirane strane (susjedi) se ne uključuju po službenoj dužnosti u postupak izdavanja građevinskih dozvola, čime se prolongira izdavanje građevinskih dozvola.** Ne postoji jasno utvrđena obaveza da nadležni organi koji vode postupak, po službenoj dužnosti uključuju susjede prije početka gradnje objekta. U takvim uslovima povećava se rizik da će uključivanje susjeda, po njihovom zahtjevu, u momentu kada je izgradnja objekta počela ili je objekat već izgrađen, značajno produžiti vrijeme izdavanja građevinske dozvole i stvoriti neizvjesnost za investitora.

4.2. Dug i komplikovan postupak izdavanja građevinskih dozvola nije u funkciji prevencije nelegalne gradnje, već na indirektan način potiče nastanak novih nelegalnih objekata.

Općine/gradovi nisu poduzimali odgovarajuće aktivnosti kako bi se kroz postupak izdavanja građevinskih dozvola osiguralo preventivno djelovanje u cilju sprečavanja nastanka nelegalne gradnje, što za posljedicu ima značajnu pojavu gradnje objekata bez neophodnih građevinskih dozvola na području općina/gradova. Razlozi navedenog odnose se na slijedeće:

- **Ne postoji jasna vizija niti plan mjera kojima bi se na sistemski način, kroz skraćenje i pojednostavljenje postupka izdavanja građevinskih dozvola, uticalo na sprečavanje nastanka nelegalne gradnje.** Sporadične i ad-hoc aktivnosti na prevenciji nelegalne gradnje, koje su se poduzimale, imale su ograničene ili nikakve rezultate i kao takve nisu dovoljne da osiguraju adekvatnu prevenciju nelegalne gradnje.
- **Najznačajnije aktivnosti općina/gradova u pogledu smanjenja nelegalne gradnje, odnosno se na legalizaciju odnosno izdavanje naknadnih građevinskih dozvola.** Kontinuirano se produžavaju rokovi za legalizaciju i promoviraju različite pogodnosti samog postupka legalizacije. Iako navedene aktivnosti, s jedne strane, motiviraju nelegalne graditelje, na pokretanje postupaka legalizacije, istovremeno, takve aktivnosti nadležnih, pogoduju nastanku novih nelegalnih objekata. Ovakvim aktivnostima općina/gradova šalje se poruka da je bespravna gradnja prihvatljiva, te da nelegalni graditelji neće snositi nikakve sankcije, niti posljedice. Navedeno, u konačnici rezultira pojavom novih nelegalnih objekata.

4.3. U većini općina/gradova nisu se poduzimale odgovarajuće aktivnosti u cilju skraćanja i pojednostavljenja postupka izdavanja građevinskih dozvola.

Ne postoji jasna vizija i praktična opredjeljenost da se suštinski unaprijedi efikasnost u postupku izdavanja građevinskih dozvola. Izostale su prakse postavljanja ciljeva u pogledu efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola, kao i značajnije inicijative prema nadležnim institucijama koje mogu uticati na skraćenje i pojednostavljenje postupka izdavanja građevinskih dozvola investitorima. Razlozi navedenog odnose se na slijedeće:

- **Općine/gradovi nisu poduzimali odgovarajuće aktivnosti u cilju osiguranja pretpostavki za unapređenje vlastite efikasnosti u postupku izdavanja građevinskih dozvola.** Većina općina/gradova nema utvrđene hodograme aktivnosti, odnosno interne procedure koje jasno definišu korake i zadatke, odgovorne osobe i rokove u postupku izdavanja građevinskih dozvola i koje pružaju osnovu za planiranje, praćenje i unapređenje vlastitog učinka u postupku izdavanja građevinskih dozvola.
- **Općine/gradovi nisu poduzimali odgovarajuće aktivnosti, kako bi nadležnim kantonalnim i federalnim institucijama osigurale kvalitetne informacije o uzrocima koji postupak izdavanja građevinskih dozvola čine dugim i komplikovanim.** Izostale su analize koje bi identifikovale uzroke neefikasnosti u postupku izdavanja građevinskih dozvola i koje bi bile osnova za upućivanje argumentovanih prijedloga za unapređenje efikasnosti postupka. Prijedlozi koji su se upućivali, nisu bili potkrijepljeni kvalitetnim analizama i kao takvi nisu osigurali značajniju reakciju nadležnih institucija.

5. PREPORUKE

Ured za reviziju cijeni da postoji značajan prostor za unapređenje efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola u općinama/gradovima. Nalazi i zaključci revizije pokazuju da se uzroci dugog i komplikovanog postupka izdavanja građevinskih dozvola odnose, kako na nedovoljne aktivnosti općina/gradova, tako i na nepostojanje odgovarajućeg pravnog okvira, relevantnog za oblast prostornog uređenja i građenja, kao neophodne pretpostavke za efikasan postupak izdavanja građevinskih dozvola.

Uzimajući u obzir navedeno, Ured za reviziju daje preporuke općinama/gradovima obzirom na njihovu nadležnost da neposredno odlučuju o planiranju i uređenju prostora, kao i da kroz postupak izdavanja građevinskih dozvola osiguravaju plansko korištenje prostora. Takođe, Ured za reviziju daje preporuke vladama kantona, odnosno kantonalnim ministarstvima nadležnim za pitanja prostornog uređenja i građenja, obzirom na njihovu nadležnost u pripremanju i predlaganju zakonskih, podzakonskih i drugih akata kojima se reguliše oblast prostornog uređenja i građenja.

5.1. Preporuke za općine/gradove u FBiH

- ***Osigurati investitorima sveobuhvatne i lako dostupne informacije o mogućnostima i uslovima gradnje, administrativnim koracima i dokumentaciji potrebnoj za izdavanje građevinskih dozvola.***

Dostupnost relevantnih informacija daje mogućnost investitorima da se upoznaju sa detaljnim zahtjevima u pogledu mogućnosti i uslova gradnje, a naročito u pogledu zahtjeva koje utvrđuju sektorski zakoni relevantni za oblast prostornog uređenja i građenja. Adekvatna informisanost investitora, omogućava im da blagovremeno poduzmu neophodne radnje i osiguraju potrebne dokumente, što može doprinijeti kraćem trajanju i izvjesnijem ishodu postupka izdavanja građevinskih dozvola.

- ***Po službenoj dužnosti pribavljati dokumente o činjenicama o kojima općina/grad vodi službenu evidenciju, a koji su neophodni za izdavanje građevinskih dozvola.***

Osiguranje dokumenata o činjenicama sa kojima raspolaže općina/grad, kao što su izvod iz katastarskog plana ili dokumenti iz prethodnog postupka izdavanja građevinske dozvole, dovelo bi do pojednostavljenja procedure za investitora.

- ***Poduzeti aktivnosti u cilju izrade nedostajućih prostornih planova i usaglašavanja postojećih planova užeg područja sa planovima šireg područja.***

Izrada prostornih planova podrazumijeva definisanje namjene prostora i uslove za korištenje i zaštitu prostora na području koje je obuhvaćeno planom. Kvalitetni prostorni planovi mogu dovesti do reduciranja koraka u postupku izdavanja građevinskih dozvola, pojednostavljenja procesa prikupljanja saglasnosti, mišljenja i odobrenja od institucija/preduzeća koja učestvuju u njihovoj izradi.

- ***Utvrđiti hodograme aktivnosti, odnosno interne procedure sa jasno definisanim koracima, zadacima, odgovornostima i rokovima u postupku izdavanja građevinskih dozvola.***

Svrha hodograma, odnosno internih procedura je da osiguraju adekvatnu informisanost zaposlenika o zadacima i rokovima u postupku izdavanja građevinskih dozvola što je pretpostavka za unapređenje efikasnosti rada. Istovremeno, rukovodiocima nadležnih službi pruža osnovu za planiranje i praćenje kvalitete i brzine provođenja različitih koraka postupka i radnog učinka odgovornih zaposlenika.

- ***Koristeći raspoložive informacije o trajanju postupka i učinku odgovornih zaposlenika, izraditi plan unapređenja vlastite efikasnosti u postupku izdavanja građevinskih dozvola.***

Svrha plana je da identifikuje „uska grla“ postupka izdavanja građevinskih dozvola, odnosno uzroke neblagovremenog i komplikovanog postupka, kao i mogućnosti za poboljšanje, što je neophodan preduslov za unapređenje vlastite efikasnosti u postupku izdavanja građevinskih dozvola.



- **Izraditi i kantonalnim ministarstvima nadležnim za oblast prostornog uređenja i građenja dostaviti analizu uzroka dugog i komplikovanog postupka izdavanja građevinskih dozvola.**
Svrha izrade takve analize je da osigura kvalitetne ulazne informacije na osnovu kojih nadležna kantonalna ministarstva treba da poduzmu odgovarajuće mjere u cilju skraćanja i pojednostavljenja postupka izdavanja građevinskih dozvola.
- **Izraditi operativni plan za prevenciju neplanske gradnje kojim će se utvrditi mjere, aktivnosti, nosioci i dinamika implementacije pojedinačnih aktivnosti.**
Plan treba biti usmjeren na otklanjanje uzroka neplanske gradnje i orijentisan na promociju legalnog građenja kroz brzo i jednostavno izdavanje građevinskih dozvola.

5.2. Preporuke za vlade kantona i kantonalna ministarstva nadležna za oblast prostornog uređenja i građenja

- **Izraditi analizu postojećeg pravnog okvira, relevantnog za oblast prostornog uređenja i građenja, te skupštinama kantona uputiti prijedloge za izmjene i dopune regulative u cilju skraćanja i pojednostavljenja postupka izdavanja građevinskih dozvola. Za realizaciju ove preporuke prevashodno je potrebno:**
 - Utvrditi obavezu da organi koji vode postupak izdavanja urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje i upotrebne dozvole, po službenoj dužnosti pribavljaju saglasnosti, mišljenja ili odobrenja koja izdaju druge javne institucije/preduzeća, a koja su neophodna za izdavanje navedenih građevinskih dozvola.
 - Jasno definisati rokove u kojima su javne institucije/preduzeća dužna izdati saglasnosti, mišljenja ili odobrenja neophodna za izdavanje građevinskih dozvola.
 - Utvrditi mogućnost da, u situacijama kada javne institucije/preduzeća blagovremeno ne dostave traženu saglasnost, mišljenje ili odobrenje, organi koji vode postupak izdavanja građevinske dozvole, mogu izdati traženu dozvolu isključivo kada su svi zakonski uslovi i uslovi na terenu ispunjeni (prešutna saglasnost).
 - Utvrditi obavezu da organi koji vode postupak izdavanja urbanističke saglasnosti, po službenoj dužnosti uključuju zainteresirana lica (susjede) u postupak izdavanja urbanističke saglasnosti.

Sveobuhvatna reforma postupka izdavanja građevinskih dozvola obuhvata mnogo širi obim aktivnosti od pojednostavljenja administrativnih procedura za izdavanje građevinskih dozvola. **Zbog značajnosti predmetne oblasti Ured za reviziju cijeni da se realizaciji reformskih aktivnosti treba pristupiti u što kraćem vremenskom periodu. Neophodno je interresorno i sinhronizovano djelovanje institucija sa različitim nivoa, zbog čega je potrebno da vlade kantona uključe i druga resorna ministarstva, a naročito općine i gradove, obzirom na njihove izvorne nadležnosti u oblasti planiranja i upravljanja prostorom.**

Koordinator u Sektoru za reviziju učinka:

Aida Đozić

Tim za reviziju:

Ajsela Tanković, vođa tima

Rasema Žerić, član tima



PRILOZI

**PRILOG BROJ 1: Upitnik revizije učinka (predstudija)**

OPĆINA/GRAD: _____

Općinska/gradska služba/odjel: _____

Ime, prezime i kontakt odgovorne osobe koja je popunila upitnik: _____

Napomena:

- Na pitanja iz upitnika treba odgovoriti kratko i sadržajno.
- Upitnik će svim ispitanicima biti dostavljen i u elektronskoj formi pa se u skladu s tim, polja predviđena za upisivanje podataka mogu prilagoditi (smanjiti/proširiti) ovisno od konkretnog odgovora.
- Pojam „rješenje“ korišten u ovom upitniku označava zajednički naziv za urbanističku saglasnost, odobrenje za građenje i upotrebnu dozvolu.

A. POSTUPAK IZDAVANJA URBANISTIČKE SAGLASNOSTI (LOKACIJSKE INFORMACIJE), ODOBRENJA ZA GRAĐENJE I UPOTREBNE DOZVOLE**1. Molimo popunite slijedeću tabelu:**

Tabela br. 1: Broj zaprimljenih zahtjeva i riješenih predmeta u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje / upotrebne dozvole po godinama:

Broj zaprimljenih i riješenih predmeta	Urbanistička saglasnost		Odobrenje za građenje		Upotrebna dozvola	
	Zaprimljeni zahtjevi	Riješeni predmeti	Zaprimljeni zahtjevi	Riješeni predmeti	Zaprimljeni zahtjevi	Riješeni predmeti
Godina						
2013.						
2014.						
2015.						

2. Molimo obrazložite razloge povećanja/smanjenja broja primljenih zahtjeva/riješениh predmeta u referentnom periodu datom u tabeli br. 1.:**3. Molimo opišite korake postupka od momenta predaje zahtjeva do momenta dostave rješenja (urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje, upotrebne dozvole) podnosiocu zahtjeva: (primjer .1. korak -podnošenje zahtjeva za izdavanje saglasnosti/odobrenja/dozvole, mjesto obrade- šalter sala/pisarnica, vrijeme obrade 1-2 dana)**

Tabela br.2: Koraci u postupku izdavanja rješenja, mjesto i trajanje obrade koraka u općini

Vrsta rješenja	Korak	Mjesto obrade koraka	Trajanje obrade koraka
Urbanistička saglasnost	1.	1.	1.
	2.	2.	2.
Odobrenje za građenje	1.	1.	1.
	2.	2.	2.
Upotrebna dozvola	1.	1.	1.
	2.	2.	2.



4. Molimo navedite dokumente potrebne za dobivanje urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje, upotrebne dozvole, pravni osnov i odgovornost za osiguranje dokumenta:

Tabela br. 3: Dokumenti potrebni za izdavanje urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje, upotrebne dozvole

Vrsta rješenja	Potrebni dokument	Pravni dokumenta osnov	Dokument osigurava (Investitor/općinska služba/drugo)
Urbanistička saglasnost	1. 2.	1. 2.	1. 2.
Dozvola za građenje	1. 2.	1. 2.	1. 2.
Upotrebna dozvola	1. 2.	1. 2.	1. 2.

5. Da li se broj dokumenata navedenih u tabeli br. 3. mijenjao u periodu 2013.-2015. godine?

DA NE

Ukoliko je odgovor DA molimo obrazložite navedene promjene:

6. Da li se potrebna dokumentacija razlikuje ovisno o vrsti objekta (stambeni, stambeno-poslovni i poslovni)?

DA NE

Ukoliko je odgovor DA molimo navedite predmetne razlike:

7. Da li se potrebna dokumentacija razlikuje ovisno o vrsti investitora (fizičko lice, pravno lice)?

DA NE

Ukoliko je odgovor DA molimo navedite predmetne razlike:

8. Smatrate li da je postupak izdavanja urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje i upotrebne dozvole dug i komplikovan za investitore?

DA NE

Ukoliko je odgovor DA molimo navedite najznačajnije uzroke koji utiču na trajanje i složenost postupka:

9. Smatrate li da je postupak izdavanja urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje i upotrebne dozvole moguće skratiti i pojednostaviti?

DA NE

Ukoliko je odgovor DA molimo navedite na koji način bi se postupak izdavanja dozvola mogao efektivno skratiti i pojednostaviti:

B. PLANSKI DOKUMENTI

1. Molimo popunite slijedeće tabelle:

Tabela br.4: Podaci o Prostornom planu općine

Naziv važećeg Prostornog plana općine	Datum donošenja i izmjena važećeg Prostornog plana	Da li je Prostorni plan općine usklađen sa Prostornim planom kantona
		DA NE

Komentar:



Tabela br.5: Podaci o urbanističkim i regulacionim plan(ovima) općine

Vrsta općinskog plana	Broj planova koji bi trebali biti doneseni za područje općine?	Broj do sada donesenih planova za područje općine	Da li su planovi usklađeni sa Prostornim planom općine
Urbanistički plan(ovi)			DA NE
Regulacioni plan(ovi)			DA NE

Komentar:

C. NELEGALNA GRADNJA OBJEKATA

1. Na koji način i koliko često općina utvrđuje broj nelegalno izgrađenih objekata?
2. Koji su najznačajniji uzroci nelegalne gradnje objekata?
3. Prema Vašoj procjeni, koliko je procenat nelegalno izgrađenih objekata od ukupno izgrađenih objekata na području općine? _____%
4. Koje se aktivnosti poduzimaju na legaliziranju postojećih nelegalno izgrađenih objekata i koliko iste utiču na smanjenje nelegalne gradnje?
5. Koje se aktivnosti poduzimaju na prevenciji nelegalne gradnje i koliko iste utiču na smanjenje nelegalne gradnje?

U _____ Dana, _____ 2016.godine

Ime i prezime osobe odgovorne za tačnost podataka _____

Potpis _____



PRILOG BROJ 2: Upitnik revizije učinka (glavna studija)

OPĆINA/GRAD: _____

Općinska/gradska služba/odjel: _____

Ime, prezime i kontakt odgovorne osobe koja je popunila upitnik: _____

Napomena:

- Na pitanja iz upitnika treba odgovoriti kratko i sadržajno.
- Upitnik će svim ispitanicima biti dostavljen i u elektronskoj formi pa se u skladu s tim, polja predviđena za upisivanje podataka mogu prilagoditi ovisno od konkretnog odgovora.

- 1. Da li je općina utvrdila hodogram aktivnosti ili donijela interne procedure koje definišu osnovne korake, odgovorne osobe i rokove u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti/odobrenja za građenje/upotrebne dozvole?**

DA

NE

Ukoliko je odgovor DA molimo da u prilogu odgovorenog upitnika dostavite navedene procedure /hodograme.

Ukoliko je odgovor NE smatrate li da bi u cilju unapređenja efikasnosti u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti/odobrenja za građenje/upotrebne dozvole bilo korisno utvrditi hodograme aktivnosti ili donijeti interne procedure koje utvrđuju osnovne korake, odgovorne osobe i rokove?

Komentar:

- 2. Da li je općina osigurala da svi službenici uključeni u postupak izdavanja urbanističke saglasnosti/odobrenja za građenje/upotrebne dozvole (od službenika koji prima zahtjev investitora do službenika odgovornog za rješavanje po zahtjevu investitora) imaju jasno definisane radne zadatke i rokove vezane za predmetni postupak?**

DA

NE

Ukoliko je odgovor DA molimo objasnite na koji način je isto osigurano:

Ukoliko je odgovor NE smatrate li da bi u cilju unapređenja efikasnosti u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti/odobrenja za građenje/upotrebne dozvole bilo korisno osigurati da svi službenici uključeni u navedeni postupak imaju jasno definisane radne zadatke i rokove za izvršavanje istih? Komentar:

- 3. Da li se u općini prati blagovremenost u izvršavanju radnih zadataka službenika uključenih u postupak izdavanja urbanističke saglasnosti/odobrenja za građenje/upotrebne dozvole?**

DA

NE

Ukoliko je odgovor DA molimo obrazložite:

- a) Ko prati blagovremenost navedenih službenika?
- b) Koji parametri se koriste za praćenje blagovremenosti rada navedenih službenika?
- c) Koliko često se prati blagovremenost rada navedenih državnih službenika?
- d) Kome se dostavljaju informacije o izvršenom praćenju blagovremenosti rada navedenih službenika?
- e) U koje svrhe se koriste informacije o izvršenom praćenju blagovremenosti rada navedenih službenika?

(Potrebno je u prilogu odgovorenog upitnika dostaviti primjer praćenja blagovremenosti u izvršavanju radnih zadataka službenika)



Ukoliko je odgovor NE smatrate li da bi u cilju unapređenja efikasnosti u postupku bilo korisno pratiti blagovremenost u izvršavanju radnih zadataka službenika uključenih u postupak izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole službenika?
Komentar:

4. Da li općina prati dužinu trajanja postupka što podrazumijeva vođenje evidencija o datumu prijema zahtjeva investitora i datumu izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole?

DA

NE

Ukoliko je odgovor DA molimo obrazložite:

- a) Ko vodi navedene evidencije?
- b) Kome se dostavljaju navedene evidencije?
- c) U koje svrhe se koriste navedene evidencije?

(Potrebno je u prilogu odgovorenog upitnika dostaviti primjer praćenja dužine trajanja postupka)

Ukoliko je odgovor NE smatrate li da bi u cilju unapređenja efikasnosti u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole bilo korisno pratiti dužinu trajanja pojedinačnih postupaka? Komentar:

5. Da li je općina osigurala informativni materijal koji investitorima daje edukativne/praktične informacije o toku, dokumentima i troškovima koji se odnose na postupak izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole?

DA

NE

Ukoliko je odgovor DA molimo obrazložite na koji način se investitori mogu pristupiti informativnom materijalu?

(Potrebno je u prilogu odgovorenog upitnika dostaviti predmetni informativni materijal)

Ukoliko je odgovor NE smatrate li da bi u cilju unapređenja efikasnosti u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole bilo korisno osigurati edukativne/praktične informativne materijale za investitore? Komentar:

6. Da li općina analizira uzroke koji postupak izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole čine dugim i komplikovanim za investitore?

DA

NE

Ukoliko je odgovor DA molimo obrazložite:

- a) Ko vrši navedenu analizu?
- b) Kome se dostavlja navedena analiza?
- c) U koju svrhu se koristi navedena analiza?

(Potrebno je u prilogu odgovorenog upitnika dostaviti primjer analize).

Ukoliko je odgovor NE molimo obrazložite razloge zbog kojih se ne analiziraju uzroci koji postupak izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole čine dugim i komplikovanim za investitore? Komentar:

7. Molimo zaokružite opciju/e koja odgovara stanju u Vašoj općini:

Na dužinu trajanja i komplikovanost postupka izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole utiče:

- a) Nepostojanje ili zastarjelost prostorno – planskih dokumenata,



- b) Neusaglašenost zemljišnih knjiga i katastra
- c) Pribavljanje različitih saglasnosti utvrđenih sektorskim zakonima,
- d) Uključivanje susjeda i drugih lica u postupak,
- e) Ostalo: _____

8. Da li je općina upućivala nadležnim institucijama prijedloge za ubrzanje i pojednostavljenje postupka izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole?

DA

NE

Ukoliko je odgovor DA molimo da u prilogu odgovorenog upitnika dostavite kopiju poslanih prijedloga za ubrzanje i pojednostavljenje postupka izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole nadležnim institucijama?

Ukoliko je odgovor NE smatrate li da bi u cilju unapređenja efikasnosti u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti/ odobrenja za građenje/ upotrebne dozvole bilo korisno uputiti nadležnim institucijama prijedloge za ubrzanje i pojednostavljenje? Komentar:

U _____ Dana, _____ 2016.godine

Ime i prezime osobe odgovorne za tačnost podataka _____

Potpis _____



PRILOG BROJ 3: Organi nadležni za izdavanje građevinskih dozvola u FBiH

1. Općinska služba za urbanizam u slučaju:
<ul style="list-style-type: none">• Izgradnje i intervencija unutar općine• Izgradnje prometne, komunalne i energetske infrastrukture odnosno njihovog dijela koji se nalazi u općini
2. Gradska uprava u slučaju:
<ul style="list-style-type: none">• Gradnje koja se odvija na teritoriji dvije ili više općina u gradu• Gradnje objekata od interesa za grad, kao što su ceste, elektrane, i slično
3. Kantonalno ministarstvo prostornog uređenja u slučaju:
<ul style="list-style-type: none">• Gradnje objekta koji je od interesa za Kanton, kao npr. elektrane, rudarski objekti i sl, u skladu sa odredbama Kantona;• Gradnje objekta koji se nalazi na teritoriju dvije ili više općina;• Gradnje i s njom vezane aktivnosti mogu značajno utjecati na okoliš u kantonu;• Izgradnje objekata površine veće od 2.000m²; (u zavisnosti od kantona)• Izgradnje objekata površine veće od 4.000 m²; (u zavisnosti od kantona)• Izgradnje objekata površine veće od 5.000 m²; (u zavisnosti od kantona)• Izgradnje bolnica/kliničkih centara, kamenoloma, pilana i deponija;• Rekonstrukcije, unapređenja, nadogradnje, konzervacije, promjena namjene objekta čija je površina veća od 5000 m² i za koji je postupak odobravanja gradnje izvršilo kantonalno ministarstvo;• Objekata i radova koje finansira Kanton;• Objekata i radova za koje je Kanton dao koncesiju;• Rada na ili blizu objekata odnosno područja od kulturnog značaja za kanton ili spomenika prirode;• Izgradnje prometnica i pristupnih puteva (izgradnja regionalnih i auto puteva; željeznice; aerodroma koji se koriste za sportske i poljoprivredne avione; izgradnja radio i TV stanica), odnosi se na Kanton 10 i Zapadnohercegovački kanton;• Izgradnje energetskih objekata (električne centrale snage veće od 20 MW; dalekovodi od 110 ili više KV; objekti za opskrbu naftom i gasom sa pratećom mehanizacijom i opremom);
4. Federalno ministarstvo prostornog uređenja u slučaju:
<ul style="list-style-type: none">• Gradnje odnosno građevinske intervencije koje se odvijaju na teritoriji dva ili više kantona;• Gradnje odnosno građevinske intervencije od posebnog interesa za FBiH;• Gradnje na državnoj granici BiH (ukoliko se granica nalazi na teritoriju FBiH);• Gradnja u slobodnim zonama;• Gradnje koja može utjecati na okoliš, živote i zdravlje stanovništva u FBiH, kao što je izgradnja objekata za proizvodnju eksploziva, otpadnih materija, kanalizacionih objekata, i sl.,• Građevine i građevinske intervencije na lokacijama nacionalnih spomenika, odnosno na lokacijama koje su registrirane na popisu nacionalnih spomenika unutar granica koje utvrdi Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika.

Izvor: Zakoni iz oblasti prostornog uređenja i građenja (pogledati Prilog br.4)

PRILOG BROJ 4: Zakoni relevantni za oblasti prostornog uređenja i građenja i rokovi u postupku izdavanja građevinskih dozvola**Tabela br.1: Lista važećih zakona relevantnih za oblasti prostornog uređenja**

Prostor važenja zakona	Zakon	Broj službenih novina (uključujući sve izmjene i dopune)
FBiH	Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine; Zakon o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine; Uredba o određivanju zahvata u prostoru i građevina za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja izdaje urbanističku saglasnost i/ili lokacijsku informaciju; Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu dokumenata prostornog uređenja - prečišćeni tekst; Uredba o tehničkim svojstvima koje građevine moraju zadovoljavati u pogledu sigurnosti te načina korištenja i održavanja građevina-prečišćeni tekst;	„Službene novine FBiH“ br. 2/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 i 45/10. „Službene novine FBiH“ br. 25/03, 16/04 i 67/05 „Službene novine FBiH“ br.32/14; “Službene novine FBiH“ br.63/04 ,50/7 „Službene novine FBiH“ br.29/07,51/08 i 99/14;
USK	Zakon o prostornom uređenju i građenju - prečišćen tekst ; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju i građenju;	“Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona.“br. 12/13 i 3/16;
ŽP	Zakon o prostornom uređenju; Zakon o građenju;	-„Narodne novine Županije posavske“ br. 99 i 7/2000 i 5/2001;
TK	Zakon o prostornom uređenju i građenju;	„Službene novine Tuzlanskog kantona“, br. 6/11 4/13 i 15/13;
BPK	Zakon o prostornom uređenju i građenju BPK – prečišćeni tekst ; Zakon o izmjenama i dopunama zakona o prostornom uređenju i građenju;	„Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona “, br. 7/13 i 16/13; i 6/15;
ZDK	Zakonom o prostornom uređenju i građenju	„Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ br.:/14;
SBK	Zakon o prostornom uređenju ; Zakon o građevinarstvu ;	„Službene novine Srednjo-bosanskog kantona“ br. 11/05 i 10/14 i 11/14;
HNK	Zakon o gradnji; Zakon o prostornom uređenju;	„Službene novine Hercegovacko-neretvanskog kantona“ br. 4/13 i 4/04;
ŽZH	Zakon o prostornom uređenju; Zakon o građenju;	„Narodne novine Zapadno- hercegovačkog kantona „br. 4/99, 15/01,10/03,i 18/11;
KS	Zakon o prostornom uređenju;	„Službene novine KS“ br.7/05;
HBŽ	Zakon o građenju;	„Narodne novine Hercegbosanske županije“br. 3/16;



Tabela br.2: Rokovi za izdavanje urbanističke saglasnosti i odobrenja za građenje

Rok za izdavanje Kanton	Izdavanje urbanističke saglasnosti od predaje potpunog zahtjeva	Izdavanje odobrenja za građenje od predaje potpunog zahtjeva
USK	20 dana	20 dana
TK	30 dana	30 dana
PK	20 dana	30 dana
ZDK	10 dana	10 dana
BPK	45 dana	30 dana
SBK	30 dana	30 dana
HNK	30 dana	60 dana
ZHK	30 dana	30 dana
KS	*	30 dana
K10	30 dana	30 dana

Izvor: Kantonalni zakoni relevantni za prostorno uređenje i građenje

*Kantonalnim zakonom nije utvrđen rok

Tabela br.3: Rokovi za pojedine korake u postupku izdavanja upotrebne dozvole

Rok za pojedine korake Kanton	Imenovanje komisije za tehnički pregled/prijem od podnošenja urednog zahtjeva	Izvođenje tehničkog pregled/prijema od imenovanja komisije	Dostavljanje izvještaja komisije od izvršenog tehničkog pregleda/prijema	Izdavanje upotrebne dozvole od prijema zapisnika komisije za tehnički pregled/prijem
USK	8 dana	30 dana	8 dana	8 dana
TK	8 dana	20 dana	8 dana	7 dana
PK	8 dana	30 dana	8 dana	7 dana
ZDK	8 dana	20 dana	5 dana	7 dana
BPK	10 dana	20 dana	8 dana	7 dana
SBK	8 dana	30 dana	8 dana	10 dana
HNK	8 dana	30 dana	8 dana	15 dana
ZHK	*	30 dana	8 dana	*
KS	15 dana	*	8 dana	*
K10	8 dana	30 dana	8 dana	*

Izvor: Kantonalni zakoni relevantni za prostorno uređenje i građenje

*Kantonalnim zakonom nije utvrđen rok

**PRILOG BROJ 5: Prosječno trajanje postupaka po općinama/gradovima i vrstama građevinskih dozvola izraženo u danima**

Općina/grad	Urbanistička saglasnost	Odobrenje za građenje	Upotrebna dozvola	Ukupno trajanje
Novi Grad Sarajevo*	124	143	201	468
Sanski Most	79	135	134	348
Visoko	167	82	85	334
Grad Mostar	109	54	159	322
Maglaj	129	119	60	308
Bosanska Krupa	155	27	65	247
Kladanj	132	38	121	291
Gradačac	99	72	33	204
Konjic	104	16	75	195
Jablanica	11	101	63	175
Goražde	87	48	38	173
Centar Sarajevo	28	40	102	170
Odžak	10	135	24	169
Široki Brijeg	11	71	76	158
Zenica	53	46	37	136
Kiseljak	68	21	9	98
Bosansko Grahovo	4	16	43	63
Foča - Ustikolina	22	10	24	56
Travnik	55	-	-	55
Donji Vakuf	31	3	15	49
Grude	12	10	24	46
Orašje	5	3	18	26

Izvor: Predmeti izuzeti u postupku revizije

* U izjašnjenju na Nacrt izvještaja revizije učinka, dostavljenom iz Općine Novi Grad Sarajevo 23.06.2017.godine, navedeni su komentari koji se odnose na trajanje postupaka izdavanja građevinskih dozvola u ovoj Općini. Naime, nadležni iz Općine Novi Grad navode da vrijeme izdavanja građevinskih dozvola mjere od trenutka kada se nadležnoj općinskoj službi dostavi sva neophodna dokumentacija (od investitora i ostalih nadležnih institucija/preduzeća). Provedena revizija je analizirala stvarno trajanje postupka dobivanja građevinskih dozvola iz perspektive investitora, s ciljem ispita mogućnost skraćivanja i pojednostavljenja postupka izdavanja građevinskih dozvola. Revizija cijeni potrebnim da se vrijeme izdavanja građevinskih dozvola mjeri od trenutka zaprimanja zahtjeva investitora koji sadrži prateću dokumentaciju navedenu u zahtjevu.

PRILOG BROJ 6: Trajanje pojedinačnih postupaka u odnosu na utvrđene rokove**URBANISTIČKA SAGLASNOST**

OPĆINA/GRAD	Datum prijema zahtjeva	Datum izdavanja urbanističke saglasnosti	Rok za donošenje odobrenja za građenje prema kantonalnom zakonu	Trajanje postupka izraženo u danima
USK				
Predmet 1	30.01.2013	17.12.2013	20 dana od prijema potpunog zahtjeva	320
Predmet 2	02.09.2014	30.12.2014		119
Predmet 3	26.11.2015	23.12.2015		27
Predmet 4	13.08.2013	23.10.2013		71
Predmet 5	09.06.2014	14.11.2014		158
Predmet 6	21.12.2015	30.12.2015		9
ŽP				
Predmet 1	18.09.2013	23.09.2013		5



Predmet 2	31.12.2013	13.01.2014	20 dana od podnošenja potpunog zahtjeva	13
Predmet 3	30.12.2015	11.01.2016		12
Predmet 4	16.12.2013	23.12.2013		7
Predmet 5	18.12.2014	22.12.2014		4
Predmet 6	16.12.2015	21.12.2015		5
TK				
Predmet 1	30.07.2013	19.12.2013	30 dana od podnošenja potpunog zahtjeva	141
Predmet 2	27.10.2014	24.12.2014		57
Predmet 3	11.06.2015	28.12.2015		199
Predmet 4	31.07.2013	10.12.2013		71
Predmet 5	10.11.2014	08.12.2014		28
Predmet 6	03.06.2015	18.12.2015		198
BPK				
Predmet 1	10.10.2013	24.10.2013	45 dana od podnošenja kompletnog - urednog zahtjeva	14
Predmet 2	21.11.2014	22.12.2014		31
Predmet 3	11.11.2015	03.12.2015		22
Predmet 4	17.10.2013	31.12.2013		75
Predmet 5	08.10.2014	29.12.2014		82
Predmet 6	10.09.2015	24.12.2015		105
ZDK				
Predmet 1	13.11.2013	12.12.2013	10 dana od podnošenja potpunog zahtjeva,	29
Predmet 2	18.09.2014	18.12.2014		91
Predmet 3	09.11.2015	18.12.2015		39
Predmet 4	30.12.2013	04.03.2014		63
Predmet 5	24.12.2014	09.06.2015		166
Predmet 6	25.12.2015	26.04.2016		121
Predmet 7	27.05.2013	30.12.2013		216
Predmet 8	30.07.2014	29.12.2014		151
Predmet 9	17.08.2015	30.12.2015		134
SBK				
Predmet 1	12.10.2013	12.12.2013	30 dana od uredno podnesenog zahtjeva,	61
Predmet 2	05.08.2014	18.12.2014		135
Predmet 3	23.11.2015	01.12.2015		8
Predmet 4	02.12.2013	10.12.2013		8
Predmet 5	26.12.2014	26.12.2014		1
Predmet 6	30.12.2015	24.03.2016		84
HNK				
Predmet 1	22.05.2013	11.12.2013	30 dana od dana izdavanja pisanog izvještaja o osnovanosti zahtjeva i uredno podnesenog zahtjeva, te pribavljene dokumentacije	203
Predmet 2	01.12.2014	19.12.2014		18
Predmet 3	17.09.2015	18.12.2015		92
Predmet 4	24.06.2013	30.12.2013		189
Predmet 5	08.10.2014	18.12.2014		71
Predmet 6	12.10.2015	16.12.2015		67
Predmet 7	26.12.2013	30.12.2013		4
Predmet 8	26.11.2014	05.12.2014		9
Predmet 9	01.12.2015	23.12.2015		22
ŽZH				
Predmet 1	19.12.2013.	20.12.2013.	30 dana od uredno podnesenog zahtjeva	1
Predmet 2	16.12.2014	31.12.2014		15
Predmet 3	14.12.2015	22.12.2015		8
Predmet 4	24.10.2013	26.11.2013		33
Predmet 5	08.12.2014	09.12.2014		1
Predmet 6	29.12.2015	30.12.2015		2
KS				



			30 (60) dana* prema Zakonu o upravnom postupku	
Predmet 1	24.09.2013	31.12.2013		98
Predmet 2	19.09.2014	31.12.2014		103
Predmet 3	07.07.2015	23.12.2015		172
Predmet 4	28.11.2013	06.12.2013		8
Predmet 5	09.07.2014	07.08.2014		29
Predmet 6	14.10.2015	02.12.2015		48
HBŽ				
			30 dana od prijema zahtjeva odnosno 60 dana ako je potrebno provoditi poseban ispitni postupak	
Predmet 1	04.12.2013	09.12.2013		5
Predmet 2	28.02.2014.	28.02.2014		1
Predmet 3	15.06.2015	22.06.2015		7
Od 63 predmeta izdavanja urbanističke saglasnosti, kod 34 predmeta, izdavanje urbanističke saglasnosti trajalo je duže od zakonom propisanih rokova.				

Izvor: Predmeti izuzeti u postupku revizije/kantonalni zakoni za oblast prostornog uređenja i građenja

*Kantonalnim zakonom nije utvrđen rok

ODOBRENJE ZA GRAĐENJE

OPĆINA/GRAD	Datum prijema zahtjeva	Datum izdavanja odobrenja za građenje	Rok za donošenje odobrenja za građenje prema kantonalnom zakonu	Trajanje postupka izraženo u danima
USK				
			20 dana od prijema potpunog zahtjeva	
Predmet 1	22.11.2013	25.12.2013		33
Predmet 2	14.11.2014	19.12.2014		35
Predmet 3	16.12.2015	28.12.2015		12
Predmet 4	08.07.2013	27.12.2013		172
Predmet 5	02.06.2014	30.12.2014		211
Predmet 6	30.11.2015	22.12.2015		22
ŽP				
			30 dana od prijema urednog zahtjeva	
Predmet 1	08.07.2013	27.12.2013		172
Predmet 2	02.06.2014	30.12.2014		211
Predmet 3	30.11.2015	22.12.2015		22
Predmet 4	24.12.2013	27.12.2013		3
Predmet 5	16.12.2014	18.12.2014		2
Predmet 6	30.11.2015	03.12.2015		3
TK				
			30 dana od prijema urednog zahtjeva	
Predmet 1	24.10.2013	30.12.2013		67
Predmet 2	18.11.2014	16.12.2014		28
Predmet 3	05.11.2015	23.11.2015		18
Predmet 4	05.06.2013	25.12.2013		203
Predmet 5	02.12.2014	11.12.2014		9
Predmet 6	14.12.2015	17.12.2015		3
BPK				
			30 dana od prijema urednog zahtjeva	
Predmet 1	13.11.2013	06.12.2013		23
Predmet 2	25.12.2014	30.12.2014		5
Predmet 3	24.12.2015	25.12.2015		1
Predmet 4	04.09.2013	02.12.2013		89
Predmet 5	15.11.2014	25.12.2014		40
Predmet 6	11.12.2015	25.12.2015		14
ZDK				



Predmet 1	03.12.2013	17.12.2013	10 dana od podnošenja potpunog zahtjeva	14
Predmet 2	30.10.2014	01.12.2014		62
Predmet 3	09.10.2015	01.12.2015		63
Predmet 4	31.12.2013	30.01.2014		30
Predmet 5	23.12.2014	13.02.2015		52
Predmet 6	23.12.2015	23.09.2016		274
Predmet 7	27.11.2013	31.12.2013		33
Predmet 8	29.09.2014	30.12.2014		91
Predmet 9	30.07.2015	31.12.2015		123
SBK				
Predmet 1	05.12.2013	30.12.2013	30 dana od predaje potpunog zahtjeva	25
Predmet 2	02.12.2014	18.12.2014		16
Predmet 3	03.12.2015	24.12.2015		21
Predmet 4	02.10.2013	03.10.2013		1
Predmet 5	16.10.2014	17.10.2014		1
Predmet 6	22.12.2015	28.12.2015		6
HNK				
Predmet 1	29.11.2013	23.12.2013	60 dana od prijema potpune dokumentacije	24
Predmet 2	11.12.2014	25.12.2014		14
Predmet 3	09.12.2015	18.12.2015		9
Predmet 4	09.09.2013	12.12.2013		95
Predmet 5	20.10.2014	22.12.2014		62
Predmet 6	18.12.2015	23.12.2015		5
Predmet 7	03.12.2013	26.05.2014		174
Predmet 8	22.12.2014	20.01.2015		29
Predmet 9	01.12.2015	23.12.2015		22
ŽZH				
Predmet 1	20.05.2013	10.12.2013	30 dana od prijema urednog zahtjeva	204
Predmet 2	18.12.2014	19.12.2014		1
Predmet 3	14.12.2015	21.12.2015		7
Predmet 4	05.11.2013	06.11.2013		1
Predmet 5	17.12.2014	30.12.2014		13
Predmet 6	22.10.2015	05.11.2015		15
KS				
Predmet 1	27.08.2013	24.12.2013	30 dana od prijema zahtjeva	119
Predmet 2	16.04.2014	26.12.2014		255
Predmet 3	21.10.2015	14.12.2015		54
Predmet 4	30.05.2013	10.07.2013		41
Predmet 5	10.03.2014	18.04.2014		39
Predmet 6	09.09.2015	20.10.2015		41
HBŽ				
Predmet 1	20.12.2013	23.12.2013	30 dana od prijema zahtjeva	3
Predmet 2	13.06.2014	17.06.2014		4
Predmet 3	04.12.2015	15.01.2016		42
Od 63 predmeta izdavanja odobrenja za građenje, kod 32 predmeta, izdavanje odobrenja za građenje trajalo je duže od zakonom propisanih rokova.				

Izvor: Predmeti izuzeti u postupku revizije/kantonalni zakoni za oblast prostornog uređenja i građenja

*Kantonalnim zakonom nije utvrđen rok

**UPOTREBNA DOZVOLA**

Korak Općina/ Grad	Prijem zahtjeva	Imenovanje komisije za tehnički pregled	Vrijeme imenovanja komisije od predaje zahtjeva	Datum obavljanja tehničkog pregleda	Vrijeme od imenovanja komisije do obavljanja tehničkog	Zapisnik komisije	Datum izdavanja Upotrebne dozvole	Trajanje postupka od prijema zapisnika komisije za tehnički pregled	Vrijeme postupka od prijema zahtjeva
USK									
Predmet 1	04.11.2013	14.11.2013	10	20.11.2013	6	20.11.2013	11.12.2013	21	37
Predmet 2	03.12.2014	08.12.2014	5	22.12.2014	14	22.12.2014	29.12.2014	7	26
Predmet 3	06.08.2015	10.11.2015	97				18.12.2015	-	133
Predmet 4	30.04.2013	18.06.2013	49	10.09.2013	84	04.12.2013	25.12.2013	21	239
Predmet 5	12.09.2014	29.10.2014	47	19.11.2014	21	18.12.2014	26.12.2014	8	105
Predmet 6	27.10.2015	20.11.2015	24	02.12.2015	12	05.12.2015	25.12.2015	20	58.
PK									
Predmet 1	19.12.2013	23.12.2013	4	30.12.2013	7	14.01.2014	17.01.2014	3	29
Predmet 2	11.09.2014	16.09.2014	5	18.09.2014	2	19.09.2014	22.09.2014	3	11
Predmet 3	04.11.2015	05.11.2015	1	16.11.2015	11	20.11.2015	07.12.2015	13	33
Predmet 4	23.12.2013	07.01.2014	15	09.01.2014	2	09.01.2014	23.01.2014	14	31
Predmet 5	19.12.2014	19.12.2014	1	22.12.2014	3	22.12.2014	24.12.2014	2	5
Predmet 6	13.11.2015	18.11.2015	5	27.11.2015	9	27.11.2015	30.11.2015	3	17
TK									
Predmet 1	13.11.2013	29.11.2013	16	30.11.2013	1	05.12.2013 13.12.2013	26.12.2013	13	42
Predmet 2	16.09.2014	19.09.2014	3	14.10.2014	25	18.11.2014	15.12.2014	27	89
Predmet 3	20.04.2015	29.06.2015	70	15.07.2015	16	24.07.2015	10.12.2015	139	233
Predmet 4	31.10.2013	15.11.2013	15	05.12.2013	20	12.12.2013	19.12.2013	7	49.
Predmet 5	02.12.2014	05.12.2014	3	06.12.2014	1	18.12.2014	19.12.2014	1	17
Predmet 6	11.11.2015	27.11.2015	16	12.12.2015	15	14.12.2015	14.12.2015	1	33
BPK									
Predmet 1	19.11.2013	19.11.2013	1	29.11.2013	10	05.12.2013	20.12.2013	15	31
Predmet 2	03.11.2014	04.11.2014	1	08 i 09.11.2014	5	13.11.2014	14.11.2014	1	11
Predmet 3	12.10.2015	13.10.2015	1	17.10.2015	4	23.10.2015	10.11.2015	18	29



Predmet 4	23.12.2013	27.12.2013	4	08.01.2014	12	14.01.2014	30.01.2014	16	38
Predmet 5	18.12.2014	22.12.2014	4	26.12.2014.	4	11.01.2015	22.01.2015	11	35
Predmet 6	15.12.2015	05.01.2016	21	12.01.2016.	7	15.01.2016	25.01.2016	10	41
ZDK									
Predmet 1	27.11.2013.	11.12. i 20.12.2013	23	23.12.2013	3	27.12.2013	30.12.2013	3	33
Predmet 2	03.11.2014	10.11.2014	7	21.11.2014	11	02.12.2014	05.12.2014	3	32
Predmet 3	09.11.2015	12.11.2015	3	17.12.2015	35	25.12.2015	25.12.2015	1	46
Predmet 4	27.11.2013	28.11.2013	1	28. i 29. 11.2013	1		29.11.2013	1	2
Predmet 5	19.11.2014	12.12.2014	23	13.12.2014	7	17.12.2014	24.12.2014	7	35
Predmet 6	17.12.2015	22.12.2015	5	24.12.2015	5	04. i 06. 05.2016	11.05.2016	5	145
Predmet 7	09.09.2013	30.09.2013.	21	07.12.2013	9	14.12.2013	23.12.2013	9	115
Predmet 8	11.11.2014	13.11.2014	2	08.12.2014	18	11.12.2014	30.12.2014	18	50
Predmet 9	02.10.2015	07.10.2015	5	28.10.2015	43	18.11.2015	31.12.2015	43	89
SBK									
Predmet 1	18.12.2013	23.12.2013	5	27.12.2013	1	30.12.2013	30.12.2013	1	12
Predmet 2	11.11.2014	13.11.2014	2	19.11.2014	1	19.11.2014	20.11.2014	1	9
Predmet 3	01.12.2015	02.12.2015	1	07.12.2015	1	07.12.2015	07.12.2015	1	6
Predmet 4	22.11.2013	26.11.2013	4	03.12.2013	5	07.12.2013	12.12.2013	5	20
Predmet 5	19.09.2014	19.09.2014	1	20.09.2014	5	20.09.2014	25.09.2014	5	6
Predmet 6	17.11.2015	19.11.2015	2	29.11.2015	7	30.11.2015	07.12.2015	7	20
HNK									
Predmet 1	17.06.2013	24.06.2013	7	01.08.2013	8	28.11. 2013	06.12.2013	8	172
Predmet 2	26.11.2014	28.11.2014	2	05.12.2014	10	12.12.2014	22.12.2014	10	26
Predmet 3	26.11.2015	01.12.2015	5	11.12.2015	8	16.12.2015	22.12.2015	8	26
Predmet 4	04.12.2013	06.12.2013.	2	11.12.2013	12	11.12.2013	23.12.2013	12	18
Predmet 5	11.04.2014	28.04.2014	17	17.10.2014	54	17.10.2014	10.12.2014	54	243
Predmet 6	27.05.2015	05.10.2015	131	27.11.2015	32	27.11.2015	29.12.2015	32	216
Predmet 7	05.12.2013	12.12.2013	7	19.12.2013	30	24.12.2013	23.01.2014	30	49
Predmet 8	07.10.2014	16.10.2014	9	27.10.2014	49	17.11.2014	05.01.2015	49	90
Predmet 9	24.11.2015	10.12.2015	17	17.12.2015	20	25.12.2015	14.01.2016	20	51
ŽZH									
Predmet 1	12.12.2013	16.12.2013	4	17.12.2013	1	17.12.2013	17.12.2013	1	5



Predmet 2	21.08.2014	27.10.2014	67	30.12.2014	1	31.12.2014	31.12.2014	1	132
Predmet 3	14.05.2015	12.06.2015	29	16.06.2015	1	08.09.2015	09.09.2015	1	87
Predmet 4	02.12.2013	04.12.2013	2	-	-	-	17.12.2013	-	15
Predmet 5	10.10.2014	16.10.2014	6	21.10.2014	19	22.10.2014	10.11.2014	19	30
Predmet 6	30.11.2015	04.12.2015	4	08.12.2015	7	21.12.2015	28.12.2015	7	27
KS									
Predmet 1	05.12.2011	15.11.2010	-	-	-	Juni 2013.	01.10.2013	-	-
Predmet 2	14.08.2014	08.09.2014	25	25.09.2014	54	Okt. 2014	25.12.2014	54	133
Predmet 3	24.03.2015	13.05.2015	50	03.06.2015	17	16.07.2015 i Nove. 2015	18.12.2015	17	269
Predmet 4	07.03.2013	11.03.2013	4	12.04.2013	2	24.09.2013	26.09.2013	2	172
Predmet 5	11.08.2014	22.08.2014	11	29.08.2014	7	29.09.2014	02.10.2014	3	51
Predmet 6	16.06.2015	19.06.2015	3	13.08.2015	55	Avgust 2015	08.09.2015	8	83
HBŽ									
Predmet 1	06.08.2013	18.09.2013	42	06.09.2013	-	18.08.2013	19.09.2013	32	43
Predmet 2	Nema zahtjeva	18.08.2014	-	19.08.2014	1	19.08.2014	21.08.2014	2	-
Predmet 3	Nema zahtjeva	Nema rješenja	-	16.12.2015	-	16.12.2015	25.12.2015.	9	-

Od 58 predmeta izdavanja upotrebne dozvole kod 31 predmeta postupak je u jednom ili više koraka trajao duže od zakonom utvrđenog roka. Najčešće se kasnilo u koraku imenovanja komisije za tehnički pregled, a ostali koraci u kojem je utvrđeno kašnjenje su: obavljanje tehničkog pregleda od dana imenovanja komisije, izdavanje upotrebne dozvole od dana podnošenja izvještaja o obavljenom tehničkom pregledu.

Izvor: Predmeti izuzeti u postupku revizije/kantonalni zakoni za oblast prostornog uređenja i građenja



PRILOG BROJ 7: Efikasnost općina u postupcima izdavanja građevinskih dozvola
URBANISTIČKA SAGLASNOST

Općina/grad	Propisani rok	Prosječno trajanje
USK		
Bosanska Krupa	20 dana	155
Sanski Most		79
ŽP		
Odžak	20 dana	10
Orašje		5
TK		
Kladanj	30 dana	132
Gradačac		99
BPK		
Foča - Ustikolina	45 dana	22
Goražde		87
ZDK		
Zenica	10 dana	53
Maglaj		129
Visoko		167
SBK		
Kiseljak	30 dana	68
Travnik		55
Donji Vakuf		31
HNK		
Konjic	30 dana	104
Grad Mostar		109
Jablanica		11
ŽZH		
Široki Brijeg	30 dana	11
Grude		12
KS		
Novi Grad Sarajevo	30 dana	124
Centar Sarajevo		28
HBŽ		
Bosansko Grahovo	30 dana	4
<p>Od ukupno 22 općine/grada, u 14 općina/gradova, postupak izdavanja urbanističke saglasnosti trajao je duže od zakonom utvrđenog roka za izdavanje urbanističke saglasnosti</p>		

Izvor: Predmeti izuzeti u postupku revizije/kantonalni zakoni za oblast prostornog uređenja i građenja

ODOBRENJE ZA GRAĐENJE

Općina/grad	Propisani rok	Prosječno trajanje
USK		
Bosanska Krupa	20 dana	27
Sanski Most		135
ŽP		
Odžak	30 dana	135
Orašje		3
TK		
Kladanj	30 dana	38
Gradačac		72
BPK		
Foča - Ustikolina	30 dana	10
Goražde		48
ZDK		
Zenica	10 dana	46
Maglaj		119
Visoko		83



SBK		
Kiseljak	30 dana	21
Travnik		*
Donji Vakuf		3
HNK		
Konjic	60 dana	16
Grad Mostar		54
Jablanica		101
ŽZH		
Široki Brijeg	30 dana	71
Grude		9
KS		
Novi Grad Sarajevo	30 dana	143
Centar Sarajevo		40
HBŽ		
Bosansko Grahovo	30 dana	16
Od ukupno 21 općina/grada, u 13 općina/gradova, postupak izdavanje odobrenja za građenje trajao je duže od zakonom utvrđenog roka za izdavanje odobrenja za građenje		

Izvor: Predmeti izuzeti u postupku revizije/kantonalni zakoni za oblast prostornog uređenja i građenja

UPOTREBNA DOZVOLA

Rokovi i trajanje u danima	Rok za imenovanje komisije za tehnički pregled od dana podnošenja zahtjeva	Trajanje imenovanja komisije u praksi	Rok za obavljanje tehničkog pregleda od dana imenovanja komisije	Trajanje obavljanja tehničkog pregleda u praksi	Rok za donošenje upotrebne dozvole od dana podnošenja izvještaja	Trajanje postupka prijema zapisnika komisije za tehnički pregled	od za
Općina/grad							
USK							
Bosanska Krupa	8	37	30	10	8	14	
Sanski Most		40		39		16	
ŽP							
Odžak	8	3	30	7	7	6	
Orašje		7		5		6	
TK							
Kladanj	8	30	30	14	7	60	
Gradačac		11		12		3	
BPK							
Foča - Ustikolina	10	1	30	6	7	11	
Goražde		10		8		12	
ZDK							
Zenica	8	11	20	16	7	2	
Maglaj		10		2		4	
Visoko		9		38		24	
SBK							
Kiseljak	8	3	30	5	10	1	
Donji Vakuf		2		6		6	
HNK							
Konjic	8	5	30	18	15	9	
Grad Mostar		50		73		33	
Jablanica		11		8		33	
ŽZH							
Široki Brijeg	30*	33	30	23	30*	1	
Grude		4		4		13	
KS							
Novi Grad Sarajevo	15	37	30*	24	30*	35	
Centar Sarajevo		6		31		4	



HBŽ						
Bosansko Grahovo	8	43	30	1	30*	15
Od ukupno 21 općine/grada, u 13 općina/gradova, postupak izdavanje upotrebne dozvole trajao je duže od zakonom utvrđenog roka za izdavanje upotrebne dozvole.						

PRILOG BROJ 8: Prikupljanje dokumenata u postupku izdavanja građevinskih dozvola
URBANISTIČKA SAGLASNOST

Općina/grad	Prikupljanje dokumenata prema odredbama kantonalnih zakona	Prikupljanje dokumenata u praksi
USK		
Bosanska Krupa	služba (osim ako je sektorskim zakonom regulisano drugačije) i investitor.	investitor i služba
Sanski Most		služba i investitor
ŽP		
Odžak	investitor (osim za slučajeve kada je to zakonom drugačije utvrđeno.)	investitor
Orašje		investitor
TK		
Kladanj	investitor i služba (saglasnosti javnih poduzeća i drugih nadležnih institucija)	služba i investitor
Gradačac		služba i investitor
BPK		
Foča - Ustikolina	Investitor i služba	služba i investitor
Goražde		Služba i investitor
ZDK		
Zenica	služba	Investitor
Maglaj		služba i investitor
Visoko		Služba i investitor
SBK		
Kiseljak	služba (na zahtjev investitora) i investitor	služba i investitor
Travnik		služba i investitor
Donji Vakuf		služba i investitor
HNK		
Konjic	investitor i služba (određene saglasnosti po službenoj dužnosti)	služba i investitor
Grad Mostar		služba i investitor
Jablanica		služba i investitor
ŽZH		
Široki Brijeg	služba i investitor (kada je to određeno posebnim zakonom.)	služba i investitor
Grude		Investitor
KS		
Novi Grad Sarajevo	služba (pribavlja stručno mišljenje nosioca izrade plana,) i investitor	investitor
Centar Sarajevo		investitor
HBŽ		
Bosansko Grahovo	investitor	služba i investitor

ODOBRENJE ZA GRAĐENJE

Općina/grad	Prikupljanje dokumenata prema odredbama kantonalnih zakona	Prikupljanje dokumenata u praksi
USK		
Bosanska Krupa	služba (saglasnosti i druge priloge određene zakonom) i investitor	služba i investitor
Sanski Most		Služba i investitor
ŽP		
Odžak	investitor (osim ako je zakonom utvrđeno drugačije)	služba i investitor
Orašje		služba i investitor



TK		
Kladanj	služba i investitor	služba i investitor
Gradačac		služba i investitor
BPK		
Foča - Ustikolina	služba(saglasnosti) i investitor	služba i investitor
Goražde		služba i investitor
ZDK		
Zenica	služba i investitor	investitor
Maglaj		služba i investitor
Visoko		služba i investitor
SBK		
Kiseljak	služba (na zahtjev investitora.) i investitor	služba i investitor
Travnik		služba i investitor
Donji Vakuf		služba i investitor
HNK		
Konjic	investitor i služba(određene saglasnosti).	služba i investitor
Grad Mostar		služba i investitor
Jablanica		investitor
ŽZH		
Široki Brijeg	investitor	investitor i služba
Grude		investitor
KS		
Novi Grad Sarajevo	investitor i služba (stručno mišljenje nosioca izrade plana).	investitor
Centar Sarajevo		investitor
HBŽ		
Bosansko Grahovo	investitor	investitor

Izvor: kantonalni zakoni iz oblasti prostornog uređenja i građenja i izuzeti predmeti od općina i gradova u toku provođenja predmetne revizije i odgovori općina i gradova na Upitnik revizije učinka

PRILOG BROJ 9: Prostorno-planska dokumentacija

PROSTORNI PLAN

OPĆINA /GRAD	Postoji li prostorni plan općine? DA/NE	Datum donošenja	Broj dosadašnjih izmjena i dopuna prostornog plana ukoliko ih je bilo	Da li je plan usklađen sa prostornim planom kantona DA/NE
USK				
Bosanska Krupa	DA	oktobar 2009		NE
Bosanski Petrovac	NE	-		NE
Bužim	DA	12.09.2009		NE
Cazin	DA	-	1	NE
Grad Bihać	NE			NE
Ključ	DA	15.10.2007	1	NE
Sanski Most	NE-			NE
Velika Kladuša	DA	31.07.2008		NE
ŽP				
Domaljevac	DA	27.08.1999		DA
Odžak	NE			NE
Orašje	DA	11.07.1991		NE
TK				
Banovići	NE			NE
Čelić	*			
Doboj Istok	DA	07.06.2005		DA
Gračanica	DA	29.12.2014		DA
Grad Tuzla	DA	02.12.2014		DA
Gradačac	NE			NE
Kalesija	NE			NE



Kladanj	NE			NE
Lukavac	DA	04.01.2016		DA
Sapna	DA	avgust 2016		DA
Srebrenik	DA	24.12.1998		NE
Teočak	*			
Živinice	DA	25.12.2015		DA
ZDK				
Breza	DA	20.11.2003	2	DA
Doboj – Jug	DA	2007		DA
Grad Zenica	NE			NE
Kakanj	DA	06.07.2010	3	DA
Maglaj	DA	07.02.1990		NE
Olovo	NE			NE
Tešanj	DA	29.09.2009	1	NE
Usora	*			
Vareš	DA	18.04.2000		DA
Visoko	DA	25.07.2015		DA
Zavidovići	NE			NE
Žepče	DA	26.09.2008		DA
BPK				
Foča - Ustikolina	NE			NE
Goražde	NE			NE
Pale	NE			NE
SBK				
Bugojno	DA	28.09.1984.		NE
Busovača	DA	2008.	8	DA
Dobretići	*			
Donji Vakuf	NE			NE
Fojnica	NE			NE
Gornji Vakuf	DA	2011.	1	DA
Jajce	*			
Kiseljak	DA	14.08.2008.		DA
Kreševo	DA	29.05.2012.		DA
Novi Travnik	DA	02.06.2016.	1	DA
Travnik	DA	2008.		DA
Vitez				
HNK				
Čapljina	DA	28.02.2012.		NE
Čitluk	DA	07.11.2013.	4	NE
Grad Mostar	DA	17.07.1990.	3	NE
Jablanica	DA	20.04.2016		DA
Konjic	DA	02.09.1987		DA
Neum	DA	09.11.2015		DA
Prozor	DA	21.10.2015	1	NE
Ravno	DA	14.11.2011	1	DA
Stolac				
ŽZH				
Grad Široki Brijeg	DA	02.04.1991		NE
Grude	NE			NE
Ljubuški	DA	05.10.2015		DA
Posušje	DA	19.12.1986		DA
KS**				
Centar Sarajevo	NE			
Hadžići	NE			NE
Ilidža	NE			NE
Ilijaš	NE			NE
Novi Grad Sar.	NE			NE
Novo Sarajevo	NE			NE
Stari Grad Sar.	NE			NE



Trnovo	NE			NE
Vogošća	NE			NE
HBŽ				
Bosansko Grah.	NE			NE
Drvar	DA	1986		NE
Glamoč	NE			NE
Kupres	DA	03.07.2007		NE
Livno	DA	09.09.1979		NE
Tomislavgrad	NE			NE

Izvor: odgovori subjekata revizije na Upitnik revizije učinka

* nisu dostavljeni podaci

**U KS nema prostornih planova općina nego se primjenjuje Prostorni plan KS

URBANISTIČKI PLANVI OPĆINA/GRADOVA

OPĆINA /GRAD	Broj urbanističkih planova koji su trebali biti doneseni za područje općine/grada	Broj do sada donesenih	Broj dosadašnjih izmjena i dopuna ukoliko ih je bilo	Da li je usklađen sa Prostornim planom općine DA/NE
USK				
Bosanska Krupa	1	0	0	DA
Bosanski Petrovac	0	1	3	DA
Bužim	11	0	0	NE
Cazin	1	1	1	DA
Grad Bihać	1	1	0	DA
Ključ	1	1	1	DA
Sanski Most	1	1	0	NE
Velika Kladuša	1	1	0	NE
ŽP				
Domaljevac	3	1	0	DA
Odžak	0	0	0	NE
Orašje	1	1	1	DA
TK				
Banovići	0	1	1	NE
Čelić	*			
Doboj Istok	0	0	0	NE
Gračanica	0	0	0	NE
Grad Tuzla	1	0	0	NE
Gradačac	1	1	1	NE
Kalesija	0	0	0	NE
Kladanj	0	0	0	NE
Lukavac	0	0	0	NE
Sapna	0	1	0	DA
Srebrenik	1	1	0	*
Teočak	*			
Živinice	0	0	0	NE
ZDK				
Breza	1	1	3	DA
Doboj – Jug	0	0	0	NE
Grad Zenica	2	2	0	NE
Kakanj	1	1	3	DA
Maglaj	1	1	0	NE
Olovo	3			NE
Tešanj	2	2	0	NE
Usora	*			
Vareš	1	0	0	NE
Visoko	1	1	0	DA
Zavidovići	0	1	1	NE
Žepče	5	4	0	DA
BPK				



Foča - Ustikolina	0	0	0	NE
Goražde	1	1	0	NE
Pale	1	0	0	NE
SBK				
Bugojno	1	1	1	DA
Busovača	3	0	0	DA
Dobretići	*			
Donji Vakuf	1	0	0	NE
Fojnica	0	1	0	DA
Gornji Vakuf	1	0	0	NE
Jajce	*			
Kiseljak	0	1	0	DA
Kreševo	1	0	0	NE
Novi Travnik	0	1	1	DA
Travnik	1	1	0	DA
Vitez	*			
HNK				
Čapljina	1	1	6	DA
Čitluk	2	0	0	NE
Grad Mostar	3	3	0	DA
Jablanica	1	1	1	DA
Konjic	1	1	0	DA
Neum	1	1	2	NE
Prozor	0	1	0	DA
Ravno	0	0	0	NE
Stolac	*			
ŽZH				
Grad Široki Brijeg	1	2	2	NE
Grude	0	1	0	NE
Ljubuški	2	2	3	DA
Posušje	1	1	0	DA
KS				
Centar Sarajevo	*			
Hadžići	0	3	0	NE
Ilidža	1	1	0	DA
Ilijaš	0	1	3	*
Novi Grad Sar.	1	1	0	NE
Novo Sarajevo	0	0	0	NE
Stari grad Sarajevo	0	0	0	NE
Trnovo	0	1	0	NE
Vogošća	1	1	1	DA
HBŽ				
Bosansko Grah.	0	0	0	NE
Drvar	0	0	0	NE
Glamoč	0	0	0	NE
Kupres	0	1	0	NE
Livno	1	1	2	DA
Tomislavgrad	0	0	0	NE

Izvor: odgovori subjekata revizije na Upitnik revizije učinka

*nema podataka

REGULACIONI PLANOVI OPĆINA/GRADOVA

OPĆINA /GRAD	Broj regulacionih planova koji su trebali biti doneseni za područje općine/grada	Broj do sada donesenih	Broj dosadašnjih izmjena i dopuna	Da li je usklađen sa Prostornim planom općine DA/NE
USK				
Bosanska Krupa	0	6	2	*
Bosanski Petrovac	0	4	3	DA



Bužim	5	0	0	NE
Cazin	4	3	2	DA
Grad Bihać	15	12	16	DA
Ključ	7	4	1	DA
Sanski Most	4	17	7	NE
Velika Kladuša	1	0	0	NE
ŽP				
Domaljevac	0	0	0	NE
Odžak	0	0	0	NE
Orašje	0	7	1	DA
TK				
Banovići	0	4	0	*
Čelić	*			
Doboj Istok	7	1	1	DA
Gračanica	30	5	0	DA
Grad Tuzla	120	16	1	DA
Gradačac	0	5	1	DA
Kalesija	0	3	0	NE
Kladanj	0	5	0	NE
Lukavac	9	0	0	NE
Sapna	2	2	0	DA
Srebrenik	6	6	2	DA
Teočak	*			
Živinice	20	6	2	DA
ZDK				
Breza	8	3	5	DA
Doboj – Jug	3	1	1	DA
Grad Zenica	5	7	0	NE
Kakanj	4	4	2	DA
Maglaj	7	5	40	NE
Olovo	1	1	1	NE
Tešanj	6	10	7	NE
Usora	*			
Vareš	3	0	0	NE
Visoko	0	8	1	DA
Zavidovići	0	10	16	NE
Žepče	1	1	0	DA
BPK				
Foča - Ustikolina	0	0	0	NE
Goražde	0	11	17	NE
Pale	4	0	0	NE
SBK				
Bugojno	3	10	6	DA
Busovača	6	11	6	*
Dobretići	*			
Donji Vakuf	6	0	0	*
Fojnica	0	3	1	DA
Gornji Vakuf	6	0	0	DA
Jajce	*			
Kiseljak	0	1	0	DA
Kreševo	1	0	0	NE
Novi Travnik	*			
Travnik	14	16	10	DA
Vitez	*			
HNK				
Čapljina	0	18	7	DA
Čitluk	4	1	0	DA
Grad Mostar	30	72	47	DA
Jablanica	6	9	3	DA



Konjic	20	11	1	DA
Neum	8	8	17	NE
Prozor	4	1	1	DA
Ravno	0	2	0	DA
Stolac	*			
ŽZH				
Grad Široki Brijeg	2	2	2	NE
Grude	0	1	0	NE
Ljubuški	2	2	5	DA
Posušje	20	135	89	DA
KS				
Centar Sarajevo	*			
Hadžići	0	5	0	NE
Ilidža	9	28	2	DA
Ilijaš	8	16	9	*
Novi Grad Sar	0	34	6	*
Novo Sarajevo	4	13	0	*
Stari Grad Sar.	17	16	4	*
Trnovo	0	5	0	*
Vogošća	11	10	2	DA
HBŽ				
Bosansko Grah.	0	0	0	NE
Drvar	0	0	0	NE
Glamoč	0	1	0	NE
Kupres	0	3	0	DA
Livno	2	11	8	DA
Tomislavgrad	0	0	0	NE

Izvor: Odgovori subjekata revizije na Upitnik revizije učinka

*nema podataka

PRILOG BROJ 10: Nelegalna gradnja na području općina /gradova

Općina/grad	Procenat nelegalno izgrađenih objekata u odnosu na ukupan broj objekata na području općine/grada	
	do 20%	20 % i više
Bihać		50%
B.Petrovac		20%
B.Krupa		60%
Cazin		20%
Sanski Most		30%
Ključ	10%	
Domaljevac Šamac	15%	
Odžak	10%	
Orašje	5%	
Kalesija		24%
Kladanj		70%
Gračanica	5%	
Lukavac		70%
Sapna		50%
Srebrenik		30%
Živinice		50%
Banovići		25%
Čelić		20%
Doboj Istok	6%	
Tešanj	15%	
Kakanj		30%
Visoko		30%
Olovo		20%
Breza		40%



Doboj Jug	3%	
Maglaj	2%	
Vareš	2%	
Foča - Ustikolina	10%	
Goražde		30%
Pale	5%	
Busovača	5%	
Kiseljak	1%	
Gornji Vakuf		25%
Travnik		50%
Novi Travnik		40%
Fojnica	10%	
Kreševo	5%	
Neum	15%	
Konjic	12%	
Jablanica		20%
Posušje	10%	
Široki Brijeg		20%
Ljubuški	12%	
Stari Grad Sarajevo		60%
Vogošća	5%	
Hadžići		35%
Ilijaš	7%	
Trnovo	10%	
Kupres	10%	
Drvar		30%
Glamoč		20%

Od 51 općine/grada, na području 27 općina /gradova prisutno je više od 20% nelegalno izgrađenih objekata u odnosu na ukupno izgrađene objekte na području općine/grada.

Izvor: Odgovori subjekata revizije na Upitnik revizije učinka

PRILOG BROJ 11: Nelegalna gradnja i trajanje postupka URBANISITIČKA SAGLASNOST

Općina/grad	Trajanje postupka	Procenat nelegalne gradnje
Visoko	167	30%
Bosanska Krupa	155	60%
Kladanj	132	70%
Maglaj	129	2%
Novi Grad Sarajevo	124	-
Grad Mostar	109	-
Konjic	104	12%
Gradačac	99	-
Goražde	87	30%
Sanski Most	79	30%
Kiseljak	68	1%
Travnik	55	50%
Zenica	53	-
Donji Vakuf	31	-
Centar Sarajevo	28	-
Foča - Ustikolina	22	10%
Grude	12	-
Jablanica	11	20%
Široki Brijeg	11	20%
Odžak	10	10%
Orašje	5	5%
Bosansko Grahovo	4	-

Izvor: Predmeti izuzeti u postupku revizije/odgovori subjekata revizije na Upitnik revizije učinka



ODOBRENJE ZA GRAĐENJE

Općina/grad	Trajanje postupka	Procenat nelegalne gradnja
Novi Grad Sarajevo	143	-
Sanski Most	135	30%
Odžak	135	10%
Maglaj	119	2%
Jablanica	101	20%
Visoko	82	30%
Gradačac	72	-
Široki Brijeg-Grad	71	20%
Grad Mostar	54	-
Goražde	48	30%
Zenica	46	-
Centar Sarjevo	40	-
Kladanj	38	70%
Bosanska Krupa	27	60%
Kiseljak	21	1%
Konjic	16	12%
Bosansko Grahovo	16	-
Foča - Ustikolina	10	10%
Grude	10	-
Orašje	3	5%
Donji Vakuf	3	-

Izvor: Predmeti izuzeti u postupku revizije/odgovori subjekata revizije na Upitnik revizije učinka

REFERENCE

1. Benazić, A. „Organizacijske promjene i efikasnost državne uprave“, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Rijeci, 2008.;
2. „Dobra uprava kroz bolji sistem upravnih procedura“, SIGMA , Oktobar 2012.godine;
3. Kantonalni zakoni relevantni za prostorno uređenje i građenje (Prilog br. 4)
4. Lakoća poslovanja u BiH za 2015., 2016. i 2017.godinu; Federalni zavod za programiranje razvoja;
5. Mujakić, M. „Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept nadležnosti i organi“, Institut za javnu upravu Hrvatske, Zagreb, 2010.godina;
6. Povelja Evropske unije o osnovnim pravima (Evropski parlament, Strazbur, 2007. godina,)
7. Pravilnik o sadržaju, obliku, uvjetima i načinu čuvanja vodnih akata (Službene novine Federacije BiH" broj 70/06
8. Pravilnik o tehničkom pregledu građevine ("Službene novine Federacije BiH" broj 58/14);
9. Referentni priručnik za investitore u BiH –Sarajevo 2009;
10. Revidirani akcioni plan 1 (Strategija reforme javne uprave BiH)
11. Strategija reforme javne uprave BiH;
12. Strateški plan razvoja lokalne samouprave - (partnerska grupa za razvoj lokalne uprave BiH tim autora–juni 2006);
13. Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu dokumenata prostornog uređenja ("Službene novine Federacije BiH", broj 63/04,50/07) prečišćeni tekst;
14. Zakon o inspekcijama u FBiH ("Službene novine Federacije BiH", broj 73/14);
15. Zakon o cestama FBiH („ Službene novine Federacije BiH" broj 12/10, 16/10, 66/13);
16. Zakon o električnoj energiji („Službene novine Federacije BiH broj 66/13,i 94/15);
17. Zakon o geološkim istraživanjima FBiH („ Službene novine Federacije BiH“ broj 9/10 i 14/10);
18. Zakon o građevinskim proizvodima ("Službene novine Federacije BiH" broj 78/09);
19. Zakon o javnim preduzećima u FBiH („ Službe novine Federacije BiH“ broj ,8/05 , 81/08,22/09 i 109/12);
20. Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH ("Službene novine Federacije BiH" broj 52/09);
21. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH („Službene novine Federacije BiH“ broj 49/06,i 51/09);
22. Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije BiH (“Službene novine Federacije BiH”, broj 45/10);
23. Zakon o upravnom postupku FBiH („Službenim novinama FBiH“ broj 2/98;i 48/99
24. Zakon o vodama ("Službene novine Federacije BiH" broj 70/06);
25. Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu („ Službene novine Federacije BiH" broj 65/09);
26. Zakon o veterinarstvu ("Službene novine Federacije BiH", broj 46/00);
27. Zakona o zaštiti okoliša („Službene novine Federacije BiH“ broj 33/03,38/09);