

# NEKRETNINE I IZGRADNJA

Prema poslednjim podacima Svetske banke, Srbija se našla na 9. mestu kada je reč o pribavljanju građevinskih dozvola. Već nekoliko godina za redom Srbija beleži svoje mesto među top 10 zemalja u ovoj oblasti.

Izmenama zakona koji uređuje konverziju uz naknadu iz 2020. godine, omogućeno je da se nastave postupci konverzije, čak i ako su predmet zahteva za restituciju, ukoliko postoji potvrda da nije moguće vraćanje imovine u

naturalnom obliku.

Kao i u drugim oblastima poslovanja, i rad RGZ bio je izuzetno pogođen uticajem pandemije COVID-19. Posle početnog nesnalaženja, primećen je izvesni napredak u komunikaciji, kroz izdavanje elektronskih listova nepokretnosti i kopija planova, kao i rešavanje predmeta (međutim, usponeno) koje su katastru dostavljali javni beležnici elektronskim putem.

## GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE I IZGRADNJA

### STANJE

U fokusu Saveta stranih investitora ostaje primena Zakona o planiranju i izgradnji, posebno procedure za pribavljanje dozvola, status građevinskog zemljišta i ozakonjenje objekata. Izgradnja novih objekata, ishodovanje neophodnih dozvola u objedinjenoj proceduri i praćenje stanja primene usvojenih propisa, ostaje glavno polje interesovanja Saveta stranih investitora.

### Građevinsko zemljište i izgradnja

Još uvek ostaje kao velika prepreka izgradnje u Srbiji pitanje svojinskih odnosa na zemljištu i pomešanih oblika državne i privatne svojine. Sve do 2009. godine, država je bila jedini vlasnik gradskog građevinskog zemljišta, a najveći obim prava koji je neko lice moglo da ima na takvom zemljištu bio je trajno pravo korišćenja ili dugoročni zakup u trajanju od 99 godina.

### Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

Zakon o planiranju i izgradnji predviđa dve vrste konverzije, konverziju bez naknade, koja je postavljena kao opšte pravilo, i konverziju uz naknadu.

### Konverzija uz naknadu se primenjuje na nosioce prava korišćenja koja predstavljaju:

- pravna lica privatizovana na osnovu zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i njihove pravne sledbenike u statusnom smislu;
- lica koja su pravo korišćenja na zemljištu stekla posle 11. septembra 2009. godine, kupovinom objekta sa pri-

padajućim pravom korišćenja od privatizovanih pravnih lica iz stava (1);

- privredna društva koja su stekla pravo korišćenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu u državnoj svojini koje je stečeno radi izgradnje do 13. maja 2013. godine ili na osnovu odluke nadležnog organa;
- sportska i druga udruženja;
- društvena preduzeća;
- lica osnovana na teritoriji bivše Jugoslavije na koja se primenjuju odredbe Sporazuma o pitanjima sukcesije.

Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (Zakon o konverziji uz naknadu) postavlja uslove za konverziju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu u državnoj svojini, kao i mogućnost zasnivanja dugoročnog zakupa na zemljištu.

Naknada za konverziju predstavlja tržišnu vrednost zemljišta (što utvrđuje lokalna samouprava svojim aktom) u momentu podnošenja zahteva za konverziju. Tako utvrđena naknada je podložna zakonski predviđenim umanjenjima na pojedinačnoj osnovi (najznačajnije umanjenje je za izgrađeno zemljište, gde se naknada ne plaća za zemljište pod objektom i za redovnu upotrebnu objekta). Odobrenje državne pomoći se primenjuje kod umanjenja (u situacijama kada je potrebno).

Zakon o konverziji uz naknadu dozvoljava zaključenje ugovora o dugoročnom zakupu građevinskog zemljišta na 99 godina sa vlasnikom građevinskog zemljišta do konverzije. Na taj način, zakupcima se omogućava da dobiju građevinsku dozvolu pre plaćanja naknade za konverziju.

### Izgradnja

Zakon o planiranju i izgradnji je menjan nekoliko puta u proteklih par godina. Ove izmene se generalno mogu

oceniti kao pozitivne, jer su imale za cilj olakšavanje procedura i preciziranje nejasnoća, te unapređenje regulatornog okvira.

Neke od najvećih izmena su:

- građevinska dozvola prestaje da važi ako se ne izvrši prijava radova u roku od tri godine od dana pravnosnažnosti rešenja kojim je izdata građevinska dozvola, umesto prethodno propisanih dve godine.
- Uveden je koncept kondominijuma.
- umesto Inženjerske komore Srbije, licencu za odgovornog planera, odgovornog urbanistu, odgovornog projektanta i odgovornog izvođača radova rešenjem izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva, prostornog planiranja i urbanizma. Ministarstvo će ispitivati i ispunjenost uslova za obavljanje usluga od strane stranog državljanina.
- Propisano je formiranje Registra investicionih lokacija.
- Uspostavljen je Centralni registar energetskih pasoša (CREP). Isti sadrži baze podataka o ovlašćenim organizacijama za izdavanje sertifikata, odgovornim inženjerima za energetska efikasnost koji su zaposleni u tim organizacijama i izdatim sertifikatima o energetskim svojstvima zgrada.
- Umesto da bude solidarno odgovoran sa investitorom za sve obaveze prema trećim licima, finansijer je odgovoran za obaveze prema trećim licima koje su posledica radnji koje preduzme u skladu sa ovlašćenjima.

### Ozakonjenje

Zakonodavac je pokušao da reši pitanje ozakonjenja usvajanjem različitih propisa, međutim nijedan od tih pokušaja se za sada nije pokazao kao uspešan. Zakon iz 2015. godine predviđa samo dve opcije, koje okončavaju status nelegalno izgrađenog objekta – rušenje ili puno ozakonjenje. 2018. godine ovaj zakon je značajno izmenjen, gde se po značaju ističu uvođenje zabrane prometa nelegalnim objektima i oročavanje procesa ozakonjenja do 2023. godine.

### COVID-19

Sve procedure koje nisu digitalizovane pre COVID-19 pandemije su značajno usporene zbog smanjenja radne snage u administraciji. Ovo je još jedna potvrda neophodnosti da se nastavi sa implementiranjem i razvojem novih tehnologija, koje će učiniti administrativnu proceduru bržom i dostupnom online.

Svedoci smo da nije bilo negativnog uticaja na administraciju i da procedure nisu usporene samo u onim poljima koja su digitalizovana pre izbijanja pandemije.

## POBOLJŠANJA

### Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

- Član 11 (6) Zakona o konverziji uz naknadu treba ograničiti samo na slučaj kada je podnosilac zahteva za konverziju privredno društvo sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom.

Odredbe člana 1 stav 5 i člana 11 stav 6 Zakona o konverziji uz naknadu, koje su predviđale da je nadležni organ, ukoliko utvrdi da je predmetna parcela predmet zahteva u postupku restitucije, dužan da bez odlaganja donese zaključak o prekidu postupka, dok se pravnosnažno ne okonča postupak vraćanja oduzete imovine.

Izmenama zakona iz 2020. godine ove odredbe su ublažene, tako da se u navedenom slučaju postupak prekida, dok se pravnosnažno ne okonča postupak vraćanja oduzete imovine, odnosno dok se ne donese konačno rešenje kojim je utvrđeno pravo na obeštećenje, odnosno potvrda da nije moguće vraćanje imovine u naturalnom obliku.

- Neophodno je precizirati slučajeve kada se konverzija vrši uz naknadu, a kada bez naknade.

Izmenama zakona iz 2020. godine su precizirani slučajevi na koje se postupak konverzije uz naknadu primenjuje, kao i izuzeci od konverzije uz naknadu, koji se odnose na nepokretnosti koje su pripadale licima koja su bila predmet privatizacije u prošlosti.

Takođe, postignut je određen napredak u sprovođenju postupaka konverzije, iz razloga što nadležni organi sve bolje sarađuju u tom smislu.

### Izgradnja

Što se tiče broja izdatih građevinskih dozvola, primetan je porast broja izdatih građevinskih dozvola otkako je uvedena objedinjena procedura.

Prema poslednjim podacima Svetske banke, Srbija se našla na 9. mestu kada je reč o pribavljanju građevinskih dozvola,

što predstavlja izuzetan skok u poređenju sa 152. mestom na kom se Srbija nalazila pre samo nekoliko godina. Uz to, Svetska banka je konstatovala da se sprovede reforme u cilju olakšanja poslovanja u ovoj oblasti.

## PREOSTALI PROBLEMI

### Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

S obzirom da je članom 9. Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju propisano da je obveznik vraćanja podržavljene imovine u naturalnom obliku privredno društvo ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, privredno društvo sa većinskim društvenim kapitalom i zadruga, uključujući i privredna društva i zadruge u postupku stečaja i likvidacije, u svim drugim slučajevima vraćanje u naturalnom obliku nije moguće, te je prekid postupka konverzije u svim drugim slučajevima neopravdan.

Prema tome, neophodne su dalje izmene odredbe stava 6 člana 11 Zakona o konverziji uz naknadu, tako da se ista ograniči samo na slučaj kada je podnosilac zahteva za konverziju privredno društvo sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom.

Dodatno, izračunavanje naknade za konverziju podleže ozbiljnim problemima u smislu nedoslednosti nadležnih organa pri izračunavanju naknade. Investitori su onemogućeni da unapred procene trošak konverzije za veće projekte i sa tim u skladu planiraju sredstva u knjigama. Upravo ova nepredvidivost troškova u značajnoj meri utiče na planove investitora da stižu lokacije na kojima je neophodno sprovesti konverziju pre izgradnje.

Takođe, iako je izmenama Zakona o planiranju i izgradnji razjašnjena nedoumica u pogledu slučajeva kada se konverzija vrši uz naknadu, ostaje da se vidi da li će ovo doprineti stvaranju jedinstvene prakse i poboljšanju efikasnosti prilikom odlučivanja od strane nadležnih organa.

### Izgradnja

Primena objedinjene procedure i poslednje verzije Zakona o planiranju i izgradnji trebalo bi da prate svi relevantni društveni činioci i akteri, kako bi blagovremeno otkrili i otklonili probleme koji nastaju u praksi. Takođe, potrebno je unaprediti softverska rešenja i kapacitete, kako bi se

olakšao i ubrzao postupak elektronskog dostavljanja dokumentacije.

Potrebno je da, organi nadležni za izdavanje dozvola u postupku objedinjene procedure, iste izdaju u odgovarajućoj sadržini koja će, u skladu sa važećim propisima, omogućiti upis prava svojine investitora na novoizgrađenom objektu/objektima, (posebno kada se radi o kompleksima sa više objekata i vodova), bez izlaganja dodatnom gubitku vremena i trošenju sredstava radi pribavljanja dodatne posebne dokumentacije (veštačenje i dr.), kojom će se potvrđivati na šta se građevinska/upotrebna dozvola odnose (upoređivanjem dozvole i projekta na osnovu kojeg je dozvola izdata), kao i da bez odlaganja dostavljaju izdate dozvole na sprovođenje po službenoj dužnosti nadležnim službama za katastar nepokretnosti, odnosno odeljenjima za katastar vodova (ukoliko se radi o izgrađenim vodovima).

### Licenca podizvođača

Nepreciznost u pogledu obaveze pribavljanja licence za izvođače i podizvođače dovodi do neujednačene i nejasne prakse. Postavlja se pitanje da li podizvođači imaju obavezu da pribave u situaciji kada glavni izvođač radova (lice sa kojim investitor ima zaključen direktan ugovor o građenju za sve radove) poseduje licencu, i da li je neophodno da glavni izvođač ima licencu u situaciji kada svi podizvođači imaju potrebne licence. Odgovor na ovo pitanje ne utiče samo na postojanje obaveze iniciranja postupka pribavljanja licence, već i na druge aspekte poslovanja podizvođača i izvođača, pogotovo ukoliko je u pitanju strano lice. Dodatno, potrebno je doneti pravilnike kojim bi se izmene vezane za licence mogle implementirati.

### Ozakonjenje

Zabranom prometovanja stvoren je problem kada titular nelegalnog objekta i zemljišta nisu isto lice. Zakon je potrebno izmeniti u cilju omogućavanja ozakonjenja ovakvih objekata kada postoji saglasnost obe strane. Takođe, potrebno je sagledati da li postoji mogućnost da se zabrana raspolaganja nelegalnim objektima limitira na objekte koji ne mogu biti legalizovani, jer u praksi trenutno postojeća zabrana u znatnoj meri komplikuje pravni promet u situacijama kada je ozakonjenje moguće.

Oročavanje ozakonjenja koje za posledicu ima odbijanje zahteva za ozakonjenje je princip koji bi moralo da

se promeni, jer se postupak vodi po službenoj dužnosti i ne zavisi od volje stranke, te stoga vlasnik nelegalnog objekta ne bi smeo da snosi posledice neefikasnosti uprave.

Zakon je nedorečen u pogledu toga zamenjuje li rešenje o ozakonjenju i građevinsku i upotrebnu dozvolu. U praksi se pokazalo da rešenje o ozakonjenju ne predstavlja, po mišljenju nadležne institucije, osnov za ishodovanje energetske licence, već se, u postupku izdavanja licence,

traži poseban tehnički prijem objekata koji su bili predmet ozakonjenja, odnosno dostavljanje posebno pribavljenog izveštaja komisije za tehnički pregled u kome će biti jasno navedeno da je objekat pogodan za upotrebu u skladu sa namenom, iako se radi o objektima za koje se u rešenju konstatuje namena. Ovim se vlasnici ovakvih objekata izlažu dodatnim troškovima i stavljaju u neravnopravan položaj u odnosu na vlasnike objekata druge namene za čije korišćenje nije potrebno pribavljati energetske licence.

### PREPORUKE SAVETA

- Primena Zakona o planiranju i izgradnji treba da bude praćena od strane svih relevantnih društvenih činilaca. (1)
- Digitalizacija administracije i svih administrativnih postupaka. (1)
- Potrebna je izmena Zakona o ozakonjenju objekata u cilju limitiranja zabrane raspolaganje na objekte koji ne mogu biti legalizovani, kao i da se izbriše odredba koja predviđa da se zahtev za ozakonjenje odbija ukoliko se ozakonjenje ne okonča do 2023. godine. (3)
- Potrebno je da rešenje o ozakonjenju ima snagu građevinske i upotrebne dozvole, što bi se konstatovalo odgovarajućom sadržinom samog rešenja (bez dodatnog tehničkog pregleda/pribavljanja posebne upotrebne dozvole). (1)
- Potrebne su dalje izmene Zakona o konverziji uz naknadu, tako da se Član 11 (6) ograniči samo na slučaj kada je podnosilac zahteva za konverziju privredno društvo sa većinskim društvenim ili državnim kapitalom. (3)
- Potrebna je jedinstvena praksa i poboljšanje efikasnosti prilikom odlučivanja od strane nadležnih organa u postupcima konverzije, imajući u vidu poslednje izmene Zakona o konverziji uz naknadu. (2)
- Doneti pravilnike o izdavanju licenci i precizirati obaveze posedovanja licence za podizvođače koji su angažovani od strane izvođača radova koji već ima licencu i obrnuto. (3)

## HIPOTEKE I FINANSIJSKI LIZING NEKRETNINA

### STANJE

Zakon o hipoteci usvojen je krajem 2005. godine, a posljednje izmene pretrpeo je 2015. godine.

Moramo ponovo istaći načelnu primedbu da izmene Zakona o hipoteci iz 2015. godine, ipak, nisu bile dovoljno dalekosežne i utisak je da je propušteno da se njima obuhvate još neka korisna razjašnjenja, te da se uvedu i novi korisni instituti.

Međutim, iako Zakon o hipoteci nije pretrpeo nikakve izmene u skorije vreme, sam postupak upisa hipoteke u katastar nepokretnosti je značajno izmenjen usvajanjem Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova iz 2018. godine, što se, osim na sam postupak upisa hipoteke, odrazilo i na funkcionisanje pojedinih instituta predviđenih Zakonom o hipoteci.

Finansijski lizing nepokretnosti, koji je uveden izmenama Zakona o finansijskom lizingu iz 2011. godine, praktično nije profunkcionisao u praksi.

### COVID-19

Epidemija Kovid-19 nije uticala na trenutnu situaciju.

### POBOLJŠANJA

Sveukupno gledano, izmene Zakona o hipoteci iz 2015. godine donele su značajna regulatorna poboljšanja u vezi sa pojedinim institutima koji su izazivali najviše problema u praksi, uključujući veoma važnu izmenu odredbe o rezervaciji prava docnijih hipotekarnih poverilaca u slučaju vansudske realizacije hipoteke, zbog koje je veliki broj hipotekarnih poverilaca ranije birao sporiji, ali sigurniji postupak sudske realizacije hipoteke. Takođe, uvedena je mogućnost određivanja trećeg lica, zapravo „agenta obezbeđenja“, koji institut je zaživeo u praksi u slučajevima zajedničkog kreditiranja od strane više banaka, iako je odredba o ovlašćenjima „agenta obezbeđenja“ nedovoljno razrađena.

Regulisanjem rokova u kojim nadležne službe imaju dužnost da odlučuju o zahtevima za upis odgovarajućih

zabeležbi povećana je efikasnost katastra u postupanju po predmetnim zahtevima, a uvođenjem načela oficijelnosti Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, kojim se predviđa obaveza javnog beležnika da u roku od 24 časa od trenutka overe nadležnoj upravi za katastar dostavi overeni dokument, doprinelo se dodatnom ubrzanju postupka.

pozitivna promena jeste i rešavanje pitanja vrste postupka koji će se voditi u slučaju da je izvršni postupak pokrenut i po odredbama Zakona o hipoteci i po odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

### PREOSTALI PROBLEMI

I dalje nije eksplicitno regulisana, u praksi već neretka situacija, da jedna hipoteka može biti registrovana kao sredstvo obezbeđenja više potraživanja iz različitih osnova, kao i potraživanja različitih poverilaca. U praksi se javljaju problemi u vezi sa uspostavljanjem hipoteke u korist različitih poverilaca, zbog tumačenja javnih beležnika da je takvu hipoteku moguće uspostaviti samo u slučaju da obezbeđena potraživanja različitih poverilaca imaju isti osnov.

Uvođenje instituta trećeg lica (praktično „agenta obezbeđenja“) je dobro, ali postojeća odredba ne razrađuje ulogu agenta obezbeđenja u odnosu na nadležne organe, te smatramo da će u praksi agent obezbeđenja verovatno opet morati da pribavlja posebna ovlašćenja radi preduzimanja radnji u korist hipotekarnih poverilaca pred nadležnim organima.

Forma isprave o hipoteci nije zadovoljavajuće regulisana. Imajući u vidu zahtev da izvršna isprava o hipoteci mora biti sastavljena u formi javnobeležničkog zapisa (koji sam po sebi ima snagu izvršne isprave), nepotreban je zahtev zakonodavca da isprava o hipoteci pored toga mora da sadrži tačno određen tekst kako bi imala snagu izvršnosti. Sa druge strane, imajući u vidu da je za promet nepokretnosti potrebno da isprava bude solemnizovana od strane javnog beležnika, ne postoji razlog da se ovakva mogućnost ne uvede i za ispravu o hipoteci.

Takođe, položaj zakupca u slučaju vansudskog namirenja nije potpuno jasan. Naime nakon izmena Zakona o hipoteci, čini se da u slučaju prodaje hipotekarni poverilac/kupac nepokretnosti može u svakom slučaju tražiti da zakupac isprazni nekretninu, što nije praktično rešenje u

svim situacijama (na primer, kada je hipotekarni poverilac u momentu uspostavljanja hipoteke bio ili je mogao biti upoznat sa postojanjem zakupa). Sa druge strane, Zakon o izvršenju i obezbeđenju štiti savesnog zakupca i savestan zakupac ostaje u posedu nepokretnosti i nakon prodaje nepokretnosti u sudskom izvršnom postupku. Zakonodavac mora zauzeti jasan stav o načinu na koji će rešavati sukob između prava kupca u postupku izvršenja (bilo sudskog ili vansudskog) i prava zakupca. Imajući u vidu dosadašnju različitu praksu postupanja u pogledu navedenog, mišljenja smo da bi trebalo organizovati i sprovoditi kontinuiranu obuku sudija, budući da se Zakon o hipoteci i Zakon o obligacionim odnosima u većini slučajeva pogrešno tumači, što dovodi i do njihove različite primene.

Imajući u vidu načelo oficijelnosti, uvedeno Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, ostaje da se vidi na koji način će funkcionisati institut raspolaganja neispisanom hipotekom, predviđen članom 53 Zakona o hipoteci. Naime, kako je raspolaganje neispisanom hipotekom uslovljeno dokazom da je potraživanje prestalo, tj.

izdavanjem brisovne dozvole od strane prethodnog hipotekarnog poverioca u formi javnobeležničkog zapisa ili isprave solemnizovane od strane javnog beležnika, postavlja se pitanje kako će hipotekarni dužnik, koji želi da dalje raspolože predmetnom hipotekom, sprečiti njeno brisanje prilikom overe brisovne dozvole, s obzirom na to da je javni beležnik u obavezi da istu u roku od 24 časa dostavi nadležnoj upravi za katastar. Sa druge strane, bez overene brisovne dozvole vlasnik hipotekovane nepokretnosti nije u mogućnosti da raspolože neispisanom hipotekom.

Konačno, Zakon o hipoteci još uvek eksplicitno ne reguliše i fleksibilnije oblike hipoteke koji postoje u uporednom pravu, kao što su kauciona, kreditna, kontinuirana hipoteka, kao i (ne)mogućnost i posledice izmena postojećih isprava o hipoteci.

U vezi sa finansijskim lizingom nepokretnosti, napominjemo da, kako zakonski okvir nije dovoljno razrađen, finansijski lizing nekretnina u praksi i dalje praktično ne funkcioniše.

## PREPORUKE SAVETA

- Zakon o finansijskom lizingu trebalo bi uskladiti sa važećim propisima u oblasti nepokretnosti, posebno u delu koji se odnosi na mogućnost upisa zabeležbe postojanja lizinga kod registra nepokretnosti, što je potrebno da bude decidno propisano Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova. Takođe, kroz razradu poreskih propisa država bi trebalo da stvori povoljnu klimu za primenu instituta lizinga nekretnina. (3)
- Potrebno je izmeniti Zakon o hipoteci kako bi se eksplicitno regulisalo procedura i posledice izmena upisanih hipoteka, regulisati i neke fleksibilnije oblike hipoteke koji postoje u uporednom pravu, kao što su kauciona, kreditna i kontinuirana hipoteka, te predvideti da jedna hipoteka može biti registrovana kao sredstvo obezbeđenja više potraživanja iz različitih osnova, kao i potraživanja različitih poverilaca. (3)
- Potrebno je precizirati prava zakupca u slučaju vansudskog izvršenja. (3)

## KATASTARSKI POSTUPAK

### STANJE

Republički geodetski zavod je u proteklih godinu dana intenzivno radio na digitalizaciji procesa, a u cilju ustanovljavanja e-šaltera i omogućavanju što većem broju profesionalnih korisnika preuzimanje podataka katastra elektronskim putem. Javni beležnici, geodetske organizacije, advokati, agencije za posredovanje u prometu nepokretnosti imaju, zaključujući odgovarajući ugovor sa RGZ, direktan pristup bazi katastra, što je doprinelo smanjanju broja novih zahteva, koji su se uglavnom odnosili na pribavljanje listova nepokretnosti. Elektronska oglasna tabla je pokušaj da se prevaziđe problem u dostavljanju rešenja i omogućila je transparentniji uvid u doneta akta katastra. Uspostavljen je i adresni registar i utvrđena procedura za određivanje kućnih brojeva na teritoriji cele zemlje. Uvođenje e-šaltera posebno je doprinelo uvođenju digitalne komunikacije u radu geodetskih organizacija na realizaciji poslova predviđenih Zakonom o državnom premeru i katastru.

Napredak u ovoj oblasti je primetan, s tim što i dalje ima mesta za napredovanje.

Tačan broj nerešenih predmeta u prvom i drugom stepenu još uvek nije utvrđen, ali je pretpostavka da ih ima više stotina hiljada. Kadrovska onesposobljenost i neažurnost u radu dovode do stihijskog rada na nerešenim predmetima, dajući prorititet zahtevima koje su podneli javni beležnici. Nužno je dodatno organizovati službe, kako bi u što skorijem periodu smanjile broj nerešenih predmeta.

I dalje ostaje problem sporog rada Odeljenja za katastar vodova, kao i sporno pitanje dokumentacije potrebne za upis prava na vodovima (nepriznavanje dozvola izdatih u skladu sa važećim zakonima za vodove izgrađene pre nekoliko decenija, odnosno pre uvođenja mogućnosti upisa prava na vodovima, ali i za vodove za koje je dozvola izdata u postupku objedinjene procedure zbog nenavođenja pojedinačno svih vodova na koje se dozvola odnosi).

### COVID-19

Kao i u drugim oblastima poslovanja, i rad RGZ bio je izuzetno pogođen uticajem pandemije COVID-19. Naj-

pre, sama organizacija rada službe trpela je zbog poštovanja zakonskih normi u vezi sa prisustvom zaposlenih, sprovođenje procedure rada od kuće onemogućilo je rad na predmetima za koje je bio potreban uvid u arhivsku dokumentaciju. Sve to dovelo je do dodatnog usporavanja rada i do daljeg produženja rokova za izradu, kako prvostepenih, tako i drugostepenih odluka. Tokom trajanja vanrednog stanja primetno je bilo i različito postupanje službi za katastar nepokretnosti po pitanju istih ili sličnih zahteva.

Posle početnog nesnalaženja, primećen je izvesni napredak u komunikaciji kroz izdavanje elektronskih listova nepokretnosti i kopija planova, kao i usporena realizacija predmeta koje su katastru dostavljali javni beležnici elektronskim putem.

### POBOLJŠANJA

U odnosu na preporuke Saveta iz Bele knjige 2019, znatno poboljšanje desilo se u domenu digitalizacije procesa. Izvestan napredak ostvaren u sledećim preporukama:

- potrebno je obezbediti transparentnije i jasnije instrukcije o primeni zakona radi dodatnog ubrzanja i predviđivosti katastarskih procedura – na sajtu RGZ date su instrukcije, forme zahteva, mogućnost da se zakaže sastanak sa obrađivačem predmeta, kao i da se prati status predmeta,
- Republički geodetski zavod bi trebalo da utiče na ujednačavanje prakse službi za katastar nepokretnosti/odeljenja za katastar vodova i da pojača nadzor nad njihovim radom, da obezbedi veću dostupnost strankama za konsultacije, i da ažurnije postupi po pritužbama, odnosno da omogući pritužbe i na rad odeljenja za KV preko odgovarajućeg linka na zvaničnom sajtu RGZ - u pojedinim slučajevima postignuto je ujednačavanje prakse u postupanju,
- praksa održavanja i unapređenja softvera mora da bude na višem nivou – uz primetne probleme koji se dosta brzo ispravljaju, poboljšanje je primetno kod održavanja baze katastra nepokretnosti koja je javno dostupna.

Primenu navedenih preporuka možemo generalno oceniti pozitivno, i njihovo usvajanje doprinosi povećanoj ažurnosti, uštedi vremena stranaka i jednostavnijoj i bržoj

proceduri upisa, s tim da je i dalje evidentno da je ostalo dosta prostora za unapređenje.

## PREOSTALI PROBLEMI

I dalje glavni problem ostaju nekonzistentna tumačenja važećih propisa od strane različitih službi za katastar nepokretnosti, a koja su često neusklađena sa drugim zakonima i podzakonskim aktima.

Jedan od većih problema je neusaglašenost Zakona po kojem se vrši izdavanje dozvola za gradnju i upotrebu (Zakon o planiranju i izgradnji - objedinjena procedura) i zakona po kojima se vrši upis nepokretnosti/vodova i prava na njima (Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova). Vrlo često se mora angažovati veštak građevinske struke da bi se potvrdilo kroz nalaz veštaka na koje se tačno objekte odnosi izdata dozvola (građevinska, upotrebna i projektno – tehnička dokumentacija), jer bez ovog nalaza katastar neće izvršiti upis s obzirom da dispozitiv dozvole ne sadrži pojedinačno nabrojane vodova, npr. na koje se dozvola odnosi. Ovo je pre svega problem kod upisa vodova, koji po pravilu nisu obuhvaćeni dispozitivima rešenja o gradnji, odnosno upotrebi. Na ovaj način se produžava vreme potrebno za upis, a stranka koja je pribavila validnu dozvolu izlaže i dodatnom trošku za angažovanje veštaka i pribavljanje njegovog nalaza.

Problem postoji i kod upisa objekata izgrađenih po Zakonu o rudarstvu i geološkim istraživanjima i prava na njima, posebno u odnosu na objekte, pre svega vodove, izgrađene pre više decenija po dozvolama pribavljenim u skladu sa tada važećim propisima, koje se dozvole ne priznaju kao validne u postupku upisa vodova i prava na njima u skladu sa važećim Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova. Ovakvo postupanje dovodi do zaključka da praktično nema pravnog kontinuiteta između ranije važećih i sada važećih zakona u ovoj oblasti, a što svakako utiče i na pravnu sigurnost.

Iako je očigledna tendencija da digitalizacijom procesa katastar nepokretnosti postane evidencija nepokretnosti i svih promena koje se dešavaju, to je takođe jasno da i dalje postoji veliki broj zahteva u kojima odluke katastra imaju konstitutivno dejstvo. To je posebno vidljivo na predmetima koji su otvoreni pre više godina u kojima je, u cilju rešavanja potrebno sprovesti javne rasprave. Sa druge strane, mogućnost održavanja javne rasprave u katastarskim postupcima je zakonom isključena, što onemogućuje brzo i efikasno rešavanje u ovim predmetima.

Jedan od najvećih problema ostaju rokovi za odlučivanje po zahtevima stranaka za upis u registar katastra, koji se i dalje redovno prekoračuju, usled preopterećenosti službi za katastar nepokretnosti predmetima u radu. Iako je napravljen izvestan napredak i dalje je ostao veliki broj nerešenih predmeta iz prošlosti, od kojih su neki stari i po više godina. Ovo se odnosi i na rešavanje drugostepenih predmeta.

U radu službi i dalje je izražen preterani formalistički pristup prilikom rešavanja o zahtevima za upis prava na nepokretnostima. To je primetno u postupanju u predmetima koje uslužno podnose javni beležnici, u kojima nije omogućeno učešće stranke u eventualnoj dopuni predmeta ili odustajanju od podnetog zahteva.

Veliki broj nerešenih predmeta su sprovođenje založnih izjava i brisovnih dozvola u postupku upisa i brisanja hipoteka. U pojedinim službama navedeni predmeti se ne rešavaju godinama, pa je primetna situacija da klijent vrati kredit banci, a da još uvek nije rešen zahtev za upis hipoteke koja služi kao obezbeđenje predmetnog kredita.

Poseban izazov pred katastrom biće prelazak na potpunu digitalizaciju od 1.1.2021. godine, što je zakonom predviđen datum od kada više neće biti moguće podnositi zahteve katastru u papirnom obliku.

## PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je obezbediti ujednačenu, transparentnu i jasnu primenu zakona radi dodatnog ubrzanja i predvidivosti katastarskih procedura, te usaglasiti zakone po kojima se izdaju dozvole sa zakonima koji se odnose na upis nepokretnosti i prava na njima, odnosno uspostaviti pravni kontinuitet na način da se priznaju dozvole pribavljene



u skladu sa odredbama ranije važećih zakona kojima je regulisana ova oblast. (3)

- Povezanost i ažurnost inormacionih sistema i razmena podataka između katastra i drugih državnih organa. (3)
- Neophodno je uspostaviti još efikasniji sistem rešavanja po zahtevima stranaka i pojednostaviti način dopune tzv. notarskih predmeta ili uvesti obavezu notara da ispravama koje overava pridruži isprave koje su neophodne da bi se izvršila uknjižba. (3)
- Republički geodetski zavod bi trebalo da u što kraćem roku reši sve zaostale prvostepene i drugostepene predmete. (3)
- Potrebno je omogućiti disponiranje stranke u predmetu koji je otvoren od strane javnih beležnika, imajući u vidu da je to uslužna aktivnost beležnika. (3)
- Nužno je utvrditi broj nerešenih predmeta koji se odnose na oblast upisa i brisanja hipoteka i prioritarno ih rešavati radi unošenja pravne sigurnosti u poslovne procese. (3)
- Formiranje elektronske baze za katastar vodova koja će biti dostupna javnosti ili registrovanim korisnicima, na način kako je već urađeno sa katastrom nepokretnosti, uz mogućnost izdavanja izvoda iz katastra vodova (po uzoru na izdavanje listova nepokretnosti iz KN). (2)
- Potrebno je bez odlaganja upisati sve vodove u Katastar vodova, ali i prava na njima, što je od opšteg značaja (važno je znati ko je vlasnik voda zbog potreba npr. brze reakcije u određenim situacijama, u cilju zaštite života i zdravlja ljudi, imovine, kao i životne sredine). ( 2)
- Online pristup podacima katastra nepokretnosti treba da bude neograničen i besplatan, sa ažuriranjem u realnom vremenu. (1)
- Listovi nepokretnosti u elektronskoj formi sa sa GKIS-a su nepregledni i nečitki, prvenstveno za parcele na kojima se nalazi više objekata, gde nije moguće dobiti pregled A lista, u kome će na jednom spisku/strani biti navedeni svi objekti/delovi jedne parcele. Potrebno je vratiti formu u kojoj su LN izdavani do 6. 7.2020. godine. (1)

## RESTITUCIJA

### STANJE

#### Restitucija

Prioritet restitucije bazira se na njenim ogromnim potencijalima u smislu unapređenja sigurnosti prava vlasništva na jedan simboličan i primeran način, jer veoma jasno pokazuje nameru da država vrati ono što je nepravredno oduzeto. Rok za predaju zahteva za vraćanje imovine, odnosno obeštećenje, je istekao, i nadležne institucije su počele da rešavaju pojedine predmete ali, za sada, utisak je da će postupak rešavanja predmeta potrajati.

Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju štiti stečena prava privatnih lica, a obaveza povraćaja, prema Zakonu, postoji samo u slučaju da na nepokretnosti koja može biti predmet vraćanja, nema stvarnih prava privatnih lica. Iako Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju propisuje prioritet naturalne restitucije (vraćanje oduzete imovine), izuzeci od naturalne restitucije su brojni, tako da će, najverovatnije, najčešći oblik restitucije biti obeštećenje. Obveznik vraćanja imovine je isključivo Republika Srbija, jedinica lokalne samouprave, javno preduzeće čiji je osnivač Republika Srbija, odnosno društvena preduzeća i zadruge, dok je obveznik obeštećenja isključivo Republika Srbija. U izuzetnim slučajevima, obveznik vraćanja može biti i privatno lice, odnosno privatno preduzeće.

U dosadašnjem radu, Agencija za restituciju (Agencija), kao i ostali organi, uključujući i Ustavni sud Srbije, zauzeli su krajnje rigidan stav, naročito kada su u pitanju strani državljani. U praksi se to ogleda u neadekvatnoj primeni načela slobodne ocene dokaza i zahtevima za dokumentacijom koja nije nužna za donošenje odluka i koju je, u većem broju slučajeva, nemoguće pribaviti.

Problem se može pripisati nedostacima u samom zakonu koji samom organu koji postupa onemogućava primenu načela slobodne ocene dokaza, a postoje neusklađenosti između samih propisa koji regulišu oblast restitucije.

#### Poljoprivredno zemljište

Počev od 1. septembra 2017. godine državljani Evropske unije mogu sticati u svojину poljoprivredno zemljište površine do 2 hektara, uz ispunjenje zakonom propisanih usova.

Strane investicije u srpsku poljoprivredu se uglavnom ostvaruju kroz privatizaciju poljoprivrednih preduzeća, putem koje strani investitori postaju većinski vlasnici tih preduzeća, koja imaju pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. U nekim slučajevima se kompanije suočavaju sa pogrešnim tumačenjem odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Tokom 2015. godine usvojen je Zakon o zadrugama, koji više ne sadrži odredbe o vraćanju imovine novoosnovanim zadrugama. Međutim, problem ranije zloupotrebe prava nije definitivno rešen, s obzirom da prelaznim i završnim odredbama novog Zakona o zadrugama nisu zaštićena stečena prava stranih investitora, već je ostavljena mogućnost da se, u već započetim postupcima zadruga osnovanih radi zloupotrebe prava na vraćanje zadružne imovine, reši u skladu sa ranijim propisima.

### COVID-19

Epidemija COVID-19 nije uticala na proces restitucije.

### POBOLJŠANJA

#### Poljoprivredno zemljište

Zakon iz 2015. godine ukazuje da će se, ubuduće, onemogućiti zloupotreba prava na vraćanje zadružne imovine.

Državljanima Evropske unije je dozvoljeno sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu.

#### Restitucija

Tokom 2017. godine Ustavni sud Srbije, Vrhovni kasacioni Sud Republike Srbije, Upravni sud Republike Srbije i Ministarstvo finansija Republike Srbije donosili su odluke kojima su poništene odluke Agencije donete suprotno zakonu i na osnovu kojih se, pod pretpostavkom da Agencija uskladi svoje postupanje sa nalogima ovih organa, očekuje značajan napredak.

Odlukama Ustavnog suda Srbije i Vrhovnog kasacionog suda, Agencija je u obavezi da u svakom predmetu, pre odbacivanja zahteva kao neurednog, od podnosioca traži nedostajuću dokumentaciju i time podnosiocima omogući učešće u postupku.

Odlukama Upravnog suda Srbije, Agenciji je naloženo da postupa u skladu sa svim zakonima i međunarodnim spo-

razumima i zabranjeno joj je da donosi odluke o pitanjima izvan svoje nadležnosti, a posebno po pitanju postojanja reciprociteta sa stranim državama.

Ministarstvo finansija je, svojim odlukama, dalo nalog Agenciji da, u toku daljeg postupanja poštuje sudske odluke, a posebno sudske odluke kojima se rehabilituju bivši vlasnici. Odlukom Ministarstva finansija je Agenciji za restituciju jasno ukazano, da, u slučajevima kada su bivši vlasnici rehabilitovani sudski odlukama, nema ovlašćenje da odbija zahteve za restituciju uz obrazloženje da su bivši vlasnici bili pripadnici stranih okupacionih snaga.

Kada je u pitanju restitucija poljoprivrednog zemljišta, izmenama podzakonskih akata dozvoljeno je vraćanje poljoprivrednog zemljišta supstitucijom. To znači da je, u pojedinim slučajevima, moguće ostvariti pravo na vraćanje poljoprivrednog zemljišta iste vrste i kvaliteta, ali na teritoriji druge jedinice lokalne samouprave.

## PREOSTALI PROBLEMI

### Restitucija

Nejasnoće i nedorečenosti u Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju omogućavaju kreiranje različite prakse u Agenciji za restituciju, što može ugroziti stečena prava stranih investitora.

U pojedinim postupcima restitucije, Agencija tumači propise

na način kojima se otežava ili čak i onemogućuje pravo stranih državljana na restituciju ili obeštećenje. Sudski i upravni organi Republike Srbije su, u pojedinim predmetima, doneli odluke kojima se ispravljaju nepravilnosti u radu Agencije za restituciju, ali ostaje pitanje da li će Agencija za restituciju usvojiti i primeniti uputstva iz donetih odluka.

Pitanje slobode ocene dokaza u postupcima restitucije još uvek nije rešeno. Podnosioci zahteva za restituciju koji ne uspeju da pribave zakonom određen dokaz – ispravu o podržavljenju – neće moći da ostvare svoje pravo na restituciju, bez obzira na postojanje drugih dokaza da se podržavljenje imovine zaista dogodilo. Na žalost, Ustavni sud Srbije stao je na stanovište da je zakonodavac ovlašćen da propiše i dokazna sredstva koja se u određenim postupcima moraju podneti radi dokazivanja određenih činjenica, odnosno da je zakonodavac ovlašćen da oceni da su sva druga dokazna sredstva „nedovoljna i nepouzdana“, te je odbacio inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti ove zakonske odredbe.

### Poljoprivredno zemljište

Državni organi, u prvom redu Ministarstvo finansija, još uvek nisu zauzeli jasan stav da se odredbe ranijeg Zakona o zadrugama mogu tumačiti samo tako da privatna svojina na poljoprivrednom zemljištu, koje su privatna preduzeća stekli na osnovu privatizacije ili na neki drugi način, ne može biti oduzeta bez naknade i data novoosnovanim zadrugama. U protivnom, reč je nezakonitom oduzimanju privatne svojine.

## PREPORUKE SAVETA

- Agencija za restituciju u postupcima restitucije treba da vodi transparentan postupak u cilju ostvarenja prava na restituciju, uvek vodeći računa o tome da se ispravlja nepravda učinjena pre sedamdeset godina i starajući se da, na odgovarajući način, zaštiti osnovna ljudska prava učesnika u postupku. (3)
- Stranim državljanima treba olakšati ostvarenje prava na restituciju i to tako što će se, u ovim postupcima izjednačiti sa domaćim državljanima, bez obzira na državljanstvo i nacionalnu pripadnost, u skladu sa odlukama sudskih organa vlasti i Ministarstva finansija. (3)
- Državni organi treba da se staraju da stečena prava stranih investitora ostanu zaštićena, u skladu sa Zakonom. (2)
- Državni organi u postupcima po zahtevima novoosnovanih zadruga, koji se vode po osnovu odredbi ranijeg Zakona o zadrugama, treba da zaštite privatnu svojину stranih investitora. (2)