

NEKRETNINE I IZGRADNJA

1.48

Utisak sa tržišta nekretnina je da se ove godine investicije u ovom sektoru nastavljaju, uprkos brojnim nepoznicama i nesigurnostima usled pandemije virusa COVID 19.

Još uvek ostaje kao značajna prepreka izgradnje u Srbiji pitanje svojinskih odnosa na zemljištu i pomešanih oblika državne i privatne svojine. Potrebno je razmotriti mogućnost izmene zakona koji reguliše pitanje konverzije uz naknadu u delu koji se tiče plaćanja naknade za konver-

ziju, tako da se naknada ili značajno umanja, ili kao koncept potpuno napusti, a u svakom slučaju je nužno postupak konverzije značajnije pojednostaviti. Ostaje nejasno u kojoj meri kompanije koriste mogućnost zakupa građevinskog zemljišta kao alternativu konverziji.

Elektronsko poslovanje katastra nepokretnosti i katastra vodova suočeno je sa brojnim izazovima koje je neophodno pravovremeno prevazilaziti.

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Građevinsko zemljište i izgradnja				
Primena Zakona o planiranju i izgradnji treba da bude praćena od strane svih relevantnih društvenih činilaca.	2015		√	
Digitalizacija administracije i svih administrativnih postupaka.	2020		√	
Potrebna je izmena Zakona o ozakonjenju objekata u cilju limitiranja zabrane raspolaganja 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.	2019			√
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).	2019			√
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.	2016			√
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.	2020		√	
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.	2019			√
Hipoteke i finansijski lizing nekretnina				
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.	2009			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebno je izmeniti Zakon o hipoteci kako bi se eksplicitno regulisala 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.	2018			√
Potrebno je precizirati prava zakupca u slučaju vansudskog izvršenja.	2018			√
Katastarski postupak				
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.	2012		√	
Povezanost i ažurnost informacionih sistema i razmena podataka između katastra i drugih državnih organa.	2012	√		
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.	2019			√
Republički geodetski zavod bi trebalo da u što kraćem roku reši sve zaostale prvostepene i drugostepene predmete.	2018		√	
Potrebno je omogućiti disponiranje stranke u predmetu koji je otvoren od strane javnih beležnika, imajući u vidu da je to uslužna aktivnost beležnika.	2020			√
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.	2019		√	
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).	2019			√
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).	2019		√	
Online pristup podacima katastra nepokretnosti treba da bude neograničen i besplatan, sa ažuriranjem u realnom vremenu.	2012		√	
Listovi nepokretnosti u elektronskoj formi 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.	2020			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Restitucija				
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.	2015			√
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.	2015			√
Državni organi treba da se staraju da stečena prava stranih investitora ostanu zaštićena, u skladu sa Zakonom.	2015		√	

GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE I IZGRADNJA

1.43

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.

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 (koja je uređena posebnim zakonom).

Konverzija uz naknadu se primenjuje na nosioce prava korišćenja koji 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 pripadajućim 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 umanjnjima na pojedinačnoj osnovi (najznačajnije umanjnjenje je za izgrađeno zemljište, gde se naknada ne plaća za zemljište pod objektom i za redovnu upotrebu objekta). Odobrenje državne pomoći se primenjuje kod umanjnjenja (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). Registar sadrži baze podataka o ovlašćenim organizacijama za izdavanje sertifikata, odgovornim inženjerima za energetsku 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;
- Propisan je rok nadležnim državnim organima za donošenje novih planskih dokumenata, kojim bi se zamenili planski dokumenti doneti pre 1. januara 1993. godine, kao i novčana kazna za odgovorno lice jedinice lokalne samouprave koja nije donela nova planska dokumenta do 24. maja 2023.

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.

POBOLJŠANJA

Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

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.

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 određeni napredak u sprovođenju postupaka konverzije, iz razloga što nadležni organi sve bolje saraduju u tom smislu.

Izgradnja

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

PREOSTALI PROBLEMI

Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

S obzirom na to 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.

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

u skladu s tim planiraju sredstva u knjigama. Upravo ova nepredvidivost troškova u značajnoj meri utiče na planove investitora da stiču lokacije na kojima je neophodno sprovesti konverziju pre izgradnje.

PREPORUKE SAVETA

Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine

- Potrebno je razmotriti mogućnost izmene Zakona o konverziji uz naknadu kako bi se umanjili troškovi naknade za konverziju.
 - U pogledu neizgrađenog građevinskog zemljišta, jedno od mogućih rešenja je to da vlasnici ovakvog zemljišta mogu po osnovu zahteva da steknu pravo svojine na zemljištu, a upis takvog prava svojine u Katastru nepokretnosti bio bi praćen i upisom zabeležbe da naknada za konverziju nije plaćena, pa bi ovakvo pravo svojine bilo odgovarajuće pravo za dobijanje građevinske dozvole, pre plaćanja naknade za konverziju. Ukoliko se za predmetnu parcelu dobije građevinska dozvola, objekat izgradi i upiše u katastru u roku od 10 godina od dana pravosnažnosti rešenja o konverziji, ne plaća se naknada za konverziju. Ukoliko se objekat ne izgradi u roku od 10 godina, naknada se plaća u razumnom, fiksnom iznosu po m² zemljišta.
 - U pogledu izgrađenog građevinskog zemljišta, može se razmotriti mogućnost ukidanja plaćanja naknade, ukoliko se na parceli na dan stupanja na snagu novog zakona nalazi objekat izgrađen u skladu sa zakonom. Alternativno, predvideti da se naknada za konverziju plaća u razumnom, fiksnom iznosu po m² zemljišta, bez utvrđivanja zemljišta za redovnu upotrebu objekata. Iznos bi bio utvrđen shodno veličini grada ili opštine. Na primer, u Beogradu, naknada za konverziju može iznositi 10 evra po m², a u manjim gradovima i opštinama 3 evra po m².
- Ostaje nejasno u kojoj meri kompanije koriste mogućnost zakupa građevinskog zemljišta kao alternativu konverziji. Takođe je nejasno da li je moguće da privredno društvo koje ima pravo svojine na objektu sa pripadajućim pravom korišćenja na zemljištu uzme u zakup takvo (izgrađeno) zemljište umesto sprovođenja konverzije (na primer, radi rušenja postojećeg objekta i izgradnje novog), imajući u vidu da je institut zakupa građevinskog zemljišta do sada generalno bio rezervisan samo za neizgrađeno građevinsko zemljište.
- Potrebno je da država preduzme neophodne aktivnosti kako bi se promovisala ova alternativa (zakup umesto konverzije) i zakup češće koristio u praksi.

Izgradnja

- 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 izdaju dozvole 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 licencu 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.

- 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.

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 jeste princip koji bi morao 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 ishodoavanje energetskih licenci, 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 energetsku licencu.

- Potrebna je izmena Zakona o ozakonjenju objekata u cilju limitiranja zabrane raspolaganja 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.
- 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).

HIPOTEKE I FINANSIJSKI LIZING NEKRETNINA

1.00

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.

POBOLJŠANJA

Imajući u vidu da duži vremenski period nije bilo regulatornih izmena, nije bilo značajnog napretka u ovoj oblasti. Na ovom mestu možemo spomenuti jednu stvar, u pitanju je digitalizacija procesa u katastru nepokretnosti koja je imala pozitivan efekat na brzinu procedure upisa hipoteke.

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 bele-

žnika 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 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.

Zahtevi Zakona o hipoteci u vezi sa obavezanim elementima isprave o hipoteci koji se odnose na obezbeđeno potraživanje su preterano široki i neadekvatni za potraživanja koja ne proističu iz kredita. Dodatno, takvi zahtevi su potpuno neadekvatni za buduća potraživanja.

Položaj zakupca u slučaju vansudskog namirenja hipoteke nije potpuno jasan. Za razliku od Zakona o izvršenju i obezbeđenju koji izričito predviđa da zakupac može biti iseljen ako njegov zakup nije upisan u katastar nepokretnosti pre svih hipoteka i rešenja o izvršenju, Zakon o hipoteci ne reguliše ovo pitanje. Stoga, to podrazumeva da se primenjuje opšti režim iz Zakona o obligacionim odnosima, što znači da ugovor o zakupu preživljava vansudsko namirenje ako je zakupac već bio u posedu hipotekovane nepokretnosti.

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.
- Potrebno je izmeniti Zakon o hipoteci kako bi se eksplicitno regulisale 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.
- Potrebno je precizirati prava zakupca u slučaju vansudskog izvršenja.
- Potrebno je izmeniti Zakon o hipoteci kako bi se pojednostavili uslovi u vezi sa obaveznim elementima isprave o hipoteci koji se odnose na obezbeđeno potraživanje, odnosno da se ne zahteva više od iznosa, valute i kamate (ukoliko postoji). Dodatno, odgovarajući tekst u vezi s budućim potraživanjima treba dodati tako što bi se, na primer, izričito dozvolila registracija maksimalnog budućeg obezbeđenog iznosa.

KATASTARSKI POSTUPAK

1.70

STANJE

Republički geodetski zavod je u proteklih godinu dana nastavio da intenzivno radi na digitalizaciji procesa čija je primena počela prošle godine. 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. Nedostatak kapaciteta i neažurnost u radu dovode do stihijskog rada na nerešenim predmetima, dajući proriteta zahtevima koje su podneli javni beležnici.

Effekti pandemije COVID-19 su dodatno doprineli inače značajnom kašnjenju, uprkos uložnim naporima na digitalizaciji usluga RGZ-a. Nezavisno od mogućih efekata pandemije ili drugih nepredviđenih poteškoća, nužno je dodatno organizovati službe, kako bi u što skorijem periodu smanjile broj nerešenih predmeta i ubrzale proces donošenja odluka.

I dalje ostaje problem sporog rada Odeljenja za katastar vodova, kao i sporno pitanje dokumentacije potrebne za upis prava na vodovima (nepriznavanje dozvola izdatih 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). Dodatni problem katastra vodova je nedostatak odgovarajućeg softvera koji će povezati javne beležnike sa katastrom (npr. nije moguće podneti zahtev za upis hipoteke na komunalne vodove preko kancelarije javnog beležnika).

POBOLJŠANJA

U odnosu na preporuke Saveta iz Bele knjige 2019. i 2020, značajno poboljšanje desilo se u domenu digitalizacije procesa. Izvestan napredak ostvaren je u sledećim

preporukama:

- potrebno je obezbediti transparentnije i jasnije instrukcije o primeni zakona radi dodatnog ubrzanja i predviđivosti katastarskih procedura – na sajtu RGZ-a 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 postupaju po pritužbama, odnosno da omogući pritužbe i na rad odeljenja za KV preko odgovarajućeg linka na zvaničnom sajtu RGZ-a – 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 najvećih problema ostaju rokovi za odlučiva-

nje 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.

Dodatno, postoji problem u vezi sa registracijom objekata izgrađenih prema Zakonu o rudarstvu i geološkim istraživanjima i pravima na njima, posebno u vezi s vodovima izgrađenim pre nekoliko decenija, u skladu sa dozvolama izdatim prema tada važećim propisima.

Poseban izazov pred katastrom je prelazak na potpunu digitalizaciju od 1. 1. 2021. godine. Iako je poznato već neko vreme da je to datum nakon kog se zahtevi više ne mogu predati katastru u štampanom obliku, nadležni organi i službe nisu pronašli efikasan, dostupan, niti ekonomičan mehanizam za podnošenje zahteva, posebno od strane fizičkih lica, niti je šira javnost jasno i glasno obaveštena i upućena u dostupne alternative.

Kada govorimo o katastru vodova, treba napomenuti i da se u praksi dešava da javni beležnici nemaju pristup ovom katastru, pa stoga ne mogu dobiti izvod iz lista vodova, niti mogu elektronskim putem da podnesu zahtev za upis hipoteke na vodovima. S druge strane, podnošenje zahteva u štampanom obliku nije dozvoljeno.

PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je obezbediti ujednačenu, transparentnu i jasnu primenu zakona radi dodatnog ubrzanja i predviđivosti katastarskih procedura, uključujući kako prevazići probleme sa registracijom vodova izgrađenih u skladu sa ranijim propisima.
- 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.

- Republički geodetski zavod bi trebalo da u što kraćem roku reši sve zaostale prvostepene i drugostepene predmete.
- Potrebno je omogućiti punu kontrolu procesa registracije od strane stranaka u predmetu koji je otvoren od strane javnih beležnika, imajući u vidu da je to uslužna aktivnost beležnika.
- 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).
- Potrebno je bez odlaganja upisati sve vodove (i prava na njima) u Katastar vodova.
- Katastar nepokretnosti treba da bude pristupačiji široj javnosti i kompanijama, npr. komunikacija putem mejla sa katastrom nepokretnosti treba da bude efikasnija, katastar treba dodatno da radi na tome da se ljudi bolje upoznaju sa elektronskim procedurama, svako treba da ima pravo da lako zakaže neposredni sastanak u katastru, itd.
- Softver katastra vodova i digitalne platforme notara treba da budu usaglašeni kako bi notari mogli da podnose zahteve za upis ili brisanje hipoteke u katastru vodova.
- Online pristup podacima katastra nepokretnosti treba da bude neograničen i besplatan, sa ažuriranjem u realnom vremenu.
- Listovi nepokretnosti u elektronskoj formi nisu prilagođeni korisniku, 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. Bilo bi značajno unaprediti format na način da bude sličan formi u kojoj su štampani izvodi iz lista nepokretnosti pre 2020. godine. Novi format (zbog kog svaki deo parcele, svaka zgrada/deo zgrade moraju imati zaseban list) uzrokovao je prevelike takse za određene kompanije koje poseduju više stotina zemljišnih parcela, na primer, ogromnu poljoprivrednu lokaciju. Taksa za listove u tim situacijama iznosi nekoliko hiljada evra, uzimajući u obzir da se svaki list posebno naplaćuje. Iako je sistem e-katastra uspostavljen, banke i druge institucije traže pribavljanje službenih i originalnih izvoda. Iz navedenih razloga, ovaj problem se mora rešiti što pre, jer uzrokuje značajna opterećenja za investitore.
- Geodetske organizacije bi trebalo da imaju pravo da izdaju službene kopije katastarskih planova i katastarskih planova vodova.

RESTITUCIJA

1.33

STANJE

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, istekao je, 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.

POBOLJŠANJA

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 sporazumima 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 sudskim 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. U praksi, takav proces restitucije uglavnom ne uzima u obzir postojanje različitih vrsta zgrada/objekata (poput vodova i bušotina) u vlasništvu trećih strana, zbog kojih poljoprivredno zemljište pod takvim objektima mora biti izuzeto iz restitucije. Spisak poljoprivrednog zemljišta koje je uključeno u postupak restitucije bez sprovođenja postupka komasacije nije zvanično objavljen.

Početkom 2021. godine Vlada Republike Srbije donela je zaključak kojim je utvrđeno da će naknada u slučajevima kada je nemoguće dozvoliti restituciju iznositi 15% vrednosti oduzete imovine.

PREOSTALI PROBLEMI

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. Nažalost, Ustavni sud Srbije zauzeo je 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.

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.
- 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.
- Poljoprivredno zemljište pod svim vrstama objekata/zgrada, poput vodova i bušotina, mora biti izuzeto iz restitucije, a poljoprivredno zemljište u restituciji za koje postupak komasacije nije sproveden mora biti navedeno i objavljeno od strane Agencije.