

NEKRETNINE I IZGRADNJA

1,23

Uslovi za život i kvalitet životne sredine danas postaju jedno od ključnih pitanja za sve nas, ne samo kao privrednike već i kao građane Republike Srbije.

Posebno je važno da propisi koji regulišu izgradnju jasno definišu pojmove poput "zelene gradnje" i drugih elemenata zelene agende. U tom kontekstu, primena standarda energetske efikasnosti, korišćenje održivih materijala i tehnologija, kao i pažljivo upravljanje otpadom, zaštita vode i kvaliteta vazduha postaju ključne inovacije u domenu planiranja i izgradnje nepokretnosti.

U pogledu unapređenja uslova za investiranje u građevinski sektor, unapređenje zakonskog okvira za rešavanje pitanja svojinskih odnosa na zemljištu i ukidanje konverzije prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu za najširi krug lica predstavlja važan iskorak u ovoj oblasti.

Vidan napredak je napravljen i u energetskom sektoru, kroz uvođenje elektronskih servisa za postupke izdavanja i produženja energetskih dozvola, sticanje statusa povlašćenog proizvođača električne energije, kao i postupke koji se odnose na izradu studije o proceni uticaja na životnu sredinu.

Jedan od ciljeva koje treba ostvariti u narednom periodu jeste modernizacija Katastra vodova i njegovo približavanje korisnicima, uvođenjem funkcionalnosti sličnih onima u Katastru nepokretnosti, kao i dalje unapređenje efikasnosti u svim upravnim postupcima.

U fokusu odbora biće podrška reformi Katastra nepokretnosti, poboljšanje efikasnosti i vremena za dobijanje građevinskih dozvola, kao i nastavak saradnje sa Ministarstvom rudarstva i energetike na zelenoj tranziciji i dekarbonizaciji privrede.

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
IZGRADNJA				
Potrebno je da organi nadležni za izdavanje upotrebne dozvole za objekat u postupku objedinjene procedure, pored upotrebne dozvole prihvate i druge dokaze (kao što je izveštaj veštaka, pismena potvrda EDB i/ili EMS) da je prateća infrastruktura za predmetni objekat izgrađena.	2023		√	
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);	2021		√	
OZAKONJENJE				
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;	2021			√
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);	2021			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebno je izmeniti odredbe Zakona tako da se za podzemne vodove kao dokaz da su isti izgrađeni pre novembra 2015. godine, uvedu i alternativna dokazna sredstva kao što je projekat izvedenog objekta koji je sačinjen pre novembra 2015. godine.	2023			√
LICENCA PODIZVOĐAČA				
Doneti pravilnik o izdavanju licenci za izvođače za građenje objekata za koje građevinske dozvole izdaju organi lokalne samouprave i precizirati obaveze posedovanja licence za podizvođače koji su angažovani od strane izvođača radova koji već ima licencu i obrnuto.	2021			√

GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE I IZGRADNJA

1,33

STANJE

U fokusu Saveta stranih investitora ostaje primena Zakona o planiranju i izgradnji, posebno procedure za pribavljanje dozvola, status građevinskog zemljišta i ozakonjenje objekata.

Pitanje svojinskih odnosa na zemljištu i pomešanih oblika državne i privatne svojine je prepoznato kao jedan od vodećih problema u procesu izgradnje nepokretnosti.. Do 2009. godine država je bila jedini vlasnik građevinskog zemljišta, a jedino pravo koje je neko mogao imati na ovom zemljištu bilo je pravo trajnog korišćenja ili dugoročni zakup na 99 godina.

Izgradnja

Zakon o planiranju i izgradnji je menjan nekoliko puta u proteklih par godina. Nedavno usvojeni Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji donosi nekoliko važnih promena u oblasti izgradnje. Uvođenjem ovih novina očekuje se olakšavanje procesa izdavanja građevinskih dozvola, unapređenje energetske efikasnosti objekata, smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu (uključujući i upravljanje otpadom od građenja i rušenja) i podsticanje razvoja održivih praksi u građevinarstvu. Deluje da ni građevinska industrija, ni javna uprava nisu bili spremni za promene vezane za upravljanje otpadom, ali se s vremenom očekuje da će ove novine unaprediti celokupan građevinski sektor, sa naglaskom na održivi razvoj.

Ozakonjenje

Zakon o ozakonjenju 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 e. Izmene iz 2023. godine rešavale su pitanje zabrane priključenja nelegalno izgrađenih objekata na elektroenergetsku mrežu, gasovod i/ili sistem daljinskog grejanja, vodovod i kanalizacioni sistem. U međuvremenu je rok za završetak procesa legalizacije, postavljen za 2023. godinu, poništen od strane Ustavnog suda. To je bio logičan ishod, s obzirom na to da podnosioci zahteva za legalizaciju ne kontrolišu proces, te ne bi trebalo da snose posledice ukoliko administracija ne uspe da završi proces legalizacije u predviđenom roku (2023).

POBOLJŠANJA

Usvojen je novi Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji od koga se očekuje da će doprineti daljem rastu građevinskog sektora.

Najznačajnije poboljšanje koje novi zakon uvodi jeste ukidanje pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (konverzija građevinskog zemljišta uz naknadu) za određene subjekte - pre svega za pravna lica privatizovana na osnovu zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i njihove pravne sledbenike u statusnom smislu, kao i lica koja su pravo korišćenja na zemljištu stekla posle 11. septembra 2009. godine, kupovinom objekta sa pripadajućim pravom korišćenja od privatizovanih pravnih lica.

Važna novina i poboljšanje je prepoznavanje i definisanje pojmova "zelene gradnje" i ostalih elemenata zelene agende, te da se pri planiranju i izgradnji objekata mora voditi računa o energetskej efikasnosti, održivim materijalima i tehnologijama, upravljanju otpadom, zaštiti vode i vazduha, i slično. U tom pogledu novi zakon uvodi obaveznu pribavljanja energetskej pasoša za sve objekte koji će biti izgrađeni nakon njegovog stupanja na snagu, pri čemu ni već izgrađeni objekti nisu izostavljeni iz ove obaveze s tim im se ostavlja grejs period za pribavljanje energetskej pasoša. Navedenu obaveznu zakonodavac nastoji da implementira kroz dodatnu zakonsku novinu da se prilikom svih budućih overa ugovora o kupoprodaji i ugovora o zakupu, energetskej pasoš priloži uz zaključeni ugovor kao sastavni deo dokumentacije pod pretnjom novčane kazne.

Još jedno poboljšanje koje novi zakon donosi je "E-prostor", koji se odnosi na informacioni sistem za prostorno planiranje i izgradnju. Uvođenjem ovog sistema očekuje se da će se olakšati procesi izdavanja dozvola za gradnju i drugih potrebnih dozvola.

Izgradnja

U poslednje vreme primetno je usporavanje izgradnje i smanjenje broja izdatih građevinskih dozvola. Sa druge strane, primetna je i tendencija olakšavanja postupka izdavanja dozvola.

Takođe, primećuje se tendencija da novim zakonom regulišu nove tehnološke inovacije u oblasti "zelene gradnje". U vezi s tim, novi zakon po prvi put jasno definiše postupak postavljanja električnih punjača za električna vozila na zemljištu u privatnom vlasništvu. Fini detalji ove usluge tek treba da budu razrađeni od strane Ministarstva rudarstva i energetike kroz podzakonske akte.

Upravljanje otpadom od građenja i rušenja doživelo je značajan regulatorni razvoj u prethodnom periodu – najvažnije je da su građevinske dozvole sada uslovljene odobrenjem plana upravljanja otpadom, a upotrebne dozvole dokumentima o kretanju (opasnog) otpada.

PREOSTALI PROBLEMI

Izgradnja

Izgradnja prateće infrastrukture za objekte koja predstavlja preduslov za dobijanje upotrebne dozvole često predstavlja izazov u praksi, te uslovljavanje da se priloži upotrebna

dozvola kao jedini validni dokaz da je prateća infrastruktura izgrađena. Ovakvi problemi mogu negativno uticati na rokove za izgradnju objekata i na dobijanje upotrebne dozvole, što investitorima može bitno povećati troškove izgradnje.

Organi nadležni za izdavanje dozvola u postupku objedinjene procedure, iste izdaju sa sadržinom koja onemogućava upis prava svojine investitora na celom novoizgrađenom objektu/objektima. Nasuprot, potrebno je pribavljanje dodatne posebne dokumentacije (veštačenje i dr.) od strane investitora, kojom se potvrđuje na koje delove novoizgrađene zgrade se se građevinska/upotrebna dozvola odnose (obično upoređivanjem dozvole i projekta na osnovu kojeg je dozvola izdata).

Novi podzakonski akti sada uslovljavaju građevinsku dozvolu dobijanjem saglasnosti na procenu uticaja na životnu sredinu. Ovo nije u potpunosti usklađeno sa Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu, koji dozvoljava da se takva saglasnost dobije ili prilikom izdavanja građevinske dozvole, ili kasnije, prilikom prijave početka radova. Takođe, sam Zakon o planiranju i izgradnji, u delu koji se odnosi na prijavu početka radova, zahteva ovu saglasnost. Stoga je, radi pravne sigurnosti, potrebno uskladiti propise o zaštiti životne sredine i građevinske propise.

Ozakonjenje

Dužina trajanja i složenost ostaju ključni izazovi procesa legalizacije.

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.

Zakon je nejasan po pitanju toga da li odluka o legalizaciji zamenjuje građevinsku dozvolu i upotrebnu dozvolu. Ova nejasnoća je dovela do problema, na primer, prilikom dobijanja energetske dozvole.

Konačno, Zakon propisuje da je predmet ozakonjenja samo objekat koji je vidljiv na satelitskom snimku teritorije Republike Srbije iz 2015. godine, ali propušta da na

adekvatan način uredi ozakonjenje podzemnih objekata, kao što su podzemni vodovi. Iz toga razloga, nadležni organi u praksi odbijaju da ozakone podzemne vodove, jer faktički nije moguće da takvi objekti budu vidljivi na navedenom satelitskom snimku.

Licenca podizvođača

Izvođači radova iz zemalja EU se suočavaju sa značajnim izazovima prilikom učešća na tenderima vezanim za projekte finansirane od strane međunarodnih finansijskih institucija u Srbiji. Da bi izvodili projektovanje ili građevinske radove na složenim infrastrukturnim projektima u Srbiji, izvođači iz EU moraju da dobiju posebnu licencu za projektovanje i izvođenje građevinskih radova za takve projekte (Velika licenca). Ovaj zahtev je veoma opterećujuć, vremenski zahtevan i praktično neizvodiv za izvođače iz EU koji su uključeni u ove radove, zbog čega izvođači iz EU ne mogu direktno učestvovati u ovim projektima u Srbiji. Umesto toga, angažuju se u zajedničkim organizacijama ili zajedničkim ulaganjima sa srpskim izvođačima/podizvođačima. Kao rezultat toga, angažovani su domaći srpski izvođači i podizvođači kako bi ispunili ove aktivnosti,

iako im nedostaje potrebno znanje, što uzrokuje kašnjenja u procesu gradnje. Ova kašnjenja dovode do značajnog povećanja troškova i vremenskih okvira projekata, negativno utičući na sveukupan uspeh i efikasnost finansiranih projekata.

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 njegovi 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 pravilnik kojim bi se regulisalo izdavanje licenci za izvođače za građenje objekata za koje građevinske dozvole izdaju organi lokalne samouprave.

PREPORUKE SAVETA

Izgradnja

- Potrebno je da organi nadležni za izdavanje upotrebne dozvole za objekat u postupku objedinjene procedure, pored upotrebne dozvole prihvate i druge dokaze (kao što je izveštaj veštaka, pismena potvrda EDB i/ili EMS) da je prateća infrastruktura za predmetni objekat izgrađena.
- Potrebno je da nadležni organi odgovorni za izdavanje dozvola u jedinstvenoj proceduri izdaju dozvole sa odgovarajućim sadržajem i omoguće registraciju prava svojine za investitore na svim novoizgrađenim objektima bez obaveze investitora da pribavlja dodatnu specifičnu dokumentaciju (stručna mišljenja itd.). Takođe, trebalo bi brzo dostaviti izdate dozvole relevantnim katastarskim organima ili komunalnim odeljenjima (u slučaju izgrađenih komunalnih mreža) radi postupanja po službenoj dužnosti.

Ozakonjenje

- Potrebne su izmene Zakona o ozakonjenju kako bi se zabrana raspolaganja ograničila samo na objekte koji ne mogu biti legalizovani. U tu svrhu, uprava za ozakonjenje bi, na zahtev podnosioca zahteva, trebalo da izda sertifikat u kojem se navodi da li relevantna zgrada spada u izuzetke koji ne mogu biti legalizovani – ukoliko nije među ovim izuzecima, raspolaganje bi trebalo biti omogućeno.
- Potrebno je da rešenje o ozakonjenju ima snagu građevinske dozvole i upotrebne dozvole. Potrebno je izmeniti odredbe Zakona tako da se za podzemne vodove kao dokaz da su isti izgrađeni pre novembra 2015. godine, uvedu i alternativna dokazna sredstva kao što je projekat izvedenog objekta koji je sačinjen pre novembra 2015. godine.

Licence za obavljanje građevinskih aktivnosti

- Donošenje pravilnika o izdavanju licenci za građenje objekata za koje građevinske dozvole izdaju organi lokalne samouprave.
- Potrebno je pojašnjenje da, ukoliko podizvođač angažovan od strane izvođača ima potrebnu licencu, izvođač nije obavezan da poseduje tu licencu, i obrnuto;
- Odredba trenutnog Zakona o planiranju i izgradnji koja zahteva od stranih izvođača da dobiju Velike licence za složene infrastrukturne projekte treba da se izmeni kako bi se omogućilo izvođačima iz EU da učestvuju na tenderima i obavljaju projektovanje/građevinske radove na projektima koje finansiraju međunarodne finansijske institucije bez suočavanja sa opterećujućim procesom licenciranja. Izmene se mogu implementirati kroz:
 - (i) usvajanje Zakona o izmenama Zakona o planiranju i izgradnji;
 - (ii) *lex specialis*, po modelu postojećeg Zakona o metrou, koji omogućava korišćenje stranih licenci za projekte izgradnje metroa;
 - (iii) Zakon o zajmu¹, za finansiranje specifičnog projekta, može uključivati odredbu, sličnu Zakonu o metrou, koja omogućava projektovanje, nadzor i građevinske radove za izvođače iz EU na specifičnom projektu.

¹ Ugovori o zajmu sa međunarodnim finansijskim institucijama za finansiranje izgradnje konkretnih projekata u Srbiji, zaključuju se u formi zakona koje potvrđuje Narodna skupština, a koji po svojoj formi i sadržaju predstavlja *lex specialis*.

HIPOTEKE I FINANSIJSKI LIZING NEKRETNINA

1,00

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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			√
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			√
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 budućih potraživanja treba dodati tako što bi se, na primer, izričito dozvolila registracija maksimalnog budućeg obezbeđenog iznosa.	2021			√

STANJE

Donošenje Zakona o hipoteci 2005. godine predstavljalo je značajan iskorak u pogledu hipotekarnog prava u Republici Srbiji. Zakonom je detaljnije regulisana oblast prava koja je usled zastarelosti i neadekvatnosti odredaba Zakona o osnovama svojinsko pravnih odnosa, predstavljala pravnu prazninu u našem zakonodavstvu.

Poslednje izmene Zakon o hipoteci pretrpeo je tokom 2015. godine, a pored načelne primedbe da te izmene nisu bile dovoljno dalekosežne, problemi koji su se javili nakon donošenja Zakona o hipoteci u praksi i dalje postoje.

Značajan napredak javio se u pogledu postupka upisa hipoteke u katastar nepokretnosti koji je izmenjen usvajanjem Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova iz 2018. godine, kao i u pogledu digitalizacije procesa u katastru nepokretnosti koja je imala pozitivan efekat na brzinu procedure upisa hipoteke. Takođe, službe katastra nepokretnosti su počele da, obustavljanjem postupka po

zahtevu za upis ili promenu hipoteke usled nepotpuno dostavljene dokumentacije, daju nalog poveriocu da se obrati javnom beležniku, radi dostavljanja tražene dopune, čime se skraćuje i olakšava postupak upisa, a sve zbog izostanka obaveze podnošenja kompletno novog zahteva.

Međutim, kako duži niz godina nije bilo regulatornih izmena, digitalizaciju procesa više ne možemo navesti kao napredak u ovoj oblasti.

Finansijski lizing nepokretnosti, koji je uveden izmenama Zakona o finansijskom lizingu iz 2011. godine, još uvek nije zaživeo u praksi. Zakonski okvir u vezi sa finansijskim lizingom nepokretnosti nije dovoljno razrađen, te stoga finansijski lizing nepokretnosti u praksi i dalje praktično ne funkcioniše.

POBOLJŠANJA

Nije bilo značajnog napretka, odnosno poboljšanja u ovoj oblasti.

PREOSTALI PROBLEMI

I dalje nije eksplicitno regulisana 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.

Isto tako, čest problem u praksi je i brisanje jedne hipoteke koja je uspostavljena na više različitih nepokretnosti putem odricanja hipotekarnog poverioca, s obzirom da zakon ne propisuje pravo hipotekarnog poverioca da se odrekne hipoteke na pojedinačnim nepokretnostima već samo hipoteke u celosti.

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 obaveznim elementima isprave o hipoteci su preterano široki i neadekvatni za potraživanja koja ne proističu iz kredita. Dodatno, takvi zahtevi su potpuno neadekvatni za buduća potraživanja.

S obzirom da hipotekarni poverilac može da optira da li će svoje založno pravo aktivirati osnovom Zakon o hipoteci ili Zakona o izvršenju i obezbeđenju, treba imati u vidu razlike u pravnom položaju poverioca, i pravilima tih postupaka. Postupak hipotekarne prodaje je ekonomičniji postupak, iziskuje manje troškove i ukoliko se optira za njega, može se postići nešto povoljnija cena u odnosu na javnu prodaju u izvršnom postupku. Sa druge strane, izvršni postupak je neuporedivo efikasniji, pravno sigurniji i određeniji od postupka hipotekarne prodaje. U izvršnom postupku je koncizno propisano koja je uloga javnog izvršitelja, njegova ovlašćenja po izvršenoj prodaji nepokretnosti, mogućnosti ispražnjenja nepokretnosti, dok je u postupku hipotekarne prodaje izostao taj segment, a koji neretko predstavlja problem u praksi.

Imajući u vidu sve prethodno navedeno, Zakon o hipoteci treba da predvidi sigurniji i potpuniji način sprovođenja vansudske prodaje, koji bi poveriocima pružio veći ste-

pen sigurnosti, kako se isti ne bi u velikoj većini slučajeva okretali ka izvršnom postupku i sudskoj prodaji.

S druge strane, obavezni elementi isprave o hipoteci vuku i druge probleme. Naime, ako poverilac optira da pokrene izvršni postupak, dužan je da založnu izjavu citira u celosti kako je data, sa svim pravopisnim i greškama opisivanja nepokretnosti onako kako su u vreme kada je založna izjava data bile navedene u katastru nepokretnosti. Navedeno predstavlja opterećenje predloga opisima i brojkama koje više nisu odgovarajuće stanju katastra, a pravi i problem u pogledu interpretacije prava od strane sudova i predstavlja problem kod obračuna kamate kod založne izjave.

Tako, počevši od 2024. godine, primećena je nova struja sudske prakse, kojom se, nakon podnošenja predloga za izvršenje kojim je nepokretnost opisana prema sadržini založne izjave, uz naravno navođenje i trenutnog stanja katastra nepokretnosti, od izvršnog poverioca zahteva dopuna predloga, dostavljanjem uverenja o kretanju nepokretnosti, tačnije dokazom da je nepokretnost opisana u založnoj izjavi identična nepokretnosti koja je navedena u predlogu za izvršenje. Ovakva situacija produžava rok za donošenje rešenja o izvršenju, te pravi dodatnu obavezu za poverioca.

Problem kamate kod založnih izjava bio je vidljiv kada su sudovi započeli sa odbijanjem predloga u delu koji se odnosi na kamatu. Postojeći problem je krenuo da egzistira upravo iz razloga zato što su poverioci podnosili predlog za izvršenje na osnovu založne izjave, gde su u obavezujućem delu predloga citirali založnu izjavu, kako bi predlog bio istovetan datoj izjavi. U skladu sa iznetim, poverilac je i kamatu potraživao na način na koji je kamata predviđena u samim Ugovorima. Taj, pomalo deskriptivniji opis, sud ocenjuje kao neopredeljen.

Sve prethodno navedeno, moglo bi biti delimično rešeno u korist poverioca i pravne sigurnosti, kada bi Zakon o hipoteci predvideo drugačije obavezne elemente isprave o hipoteci.

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 odno-

sima, što znači da ugovor o zakupu preživljava vansudsko namirenje ako je zakupac već bio u posedu hipotekovane nepokretnosti.

Ne postoji mogućnost da se hipotekarni poverioci međusobno sporazumeju u pogledu zamene redosleda upisanih hipoteka, odnosno da izvrše zamenu bez brisanja istih iz evidencije katastra nepokretnosti. Jedini način koji zakon u ovom slučaju predviđa je brisanje upisanih hipoteka, overavanje novih založnih izjava i ponovni upis hipoteka u katastar nepokretnosti, što može rezultirati time da hipotekarni poverioci izgube prioritet u naplati svog potraživanja. Situacija je identična

i kada usled izmena osnovnog pravnog posla koji hipoteka obezbeđuje nastane potreba izmene same hipoteke i njenih obaveznih elemenata. U tim slučajevima načelo akcesornosti hipoteke ne proizvodi namenjeno dejstvo i strane su primorane da overavaju nove založne izjave čime su izložene dodatnim troškovima kao i svim drugim navedenim rizicima.

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

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 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.
- 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 budućih potraživanja treba dodati tako što bi se, na primer, izričito dozvolila registracija maksimalnog budućeg obezbeđenog iznosa.
- Zakon o hipoteci je potrebno dopuniti u pogledu mogućnosti da se hipotekarni poverioci sporazumeju u vezi sa zamenom redosleda upisanih hipoteka, bez brisanja istih iz evidencije katastra nepokretnosti.

KATASTARSKI POSTUPAK

1,23

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Potrebno je nastaviti sa intenzivnim radom radi postizanja ujednačenosti prakse i jasne primene zakona radi dodatnog ubrzanja i predvidljivosti katastarskih procedura, uključujući pronalaženje adekvatnog rešenja kako prevazići probleme sa registracijom vodova izgrađenih u skladu sa ranijim propisima.	2021			√
Takođe, potrebno je dozvoliti profesionalnim korisnicima zakazivanje više od jednog termina u danu preko sistema „eZakazivanje“, za predaju podneska lično u prostorijama katastra i/ili više od jednog termina za odricanje od prava na žalbu u prostorijama katastra. Problem je sistemski, imajući u vidu da se zabranjuje preko iste IP adrese zakazivanje više od jednog termina u toku dana, te rešavanjem ovog sistema može se olakšati u velikoj meri poslovanje i komunikacija velikih sistema sa katastrom.	2022			√
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.	2022			√
Potrebno je naći u što kraćem roku sistemsko rešenje kako bi se rešili svi zaostali prvostepeni i drugostepeni predmeti. Razmotriti izmeštanje postupka konvalidacije isprava koje se odnose na nepokretnosti sa neregulisanog tržišta na druge nosioce javnih ovlašćenja i otvoriti javnu raspravu o reformi Katastra nepokretnosti.	2018			√
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.	2021			√
Omogućiti da elektronska baza za Katastar vodova bude 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).	2022			√
Potrebno je bez odlaganja upisati sve vodove (i prava na njima) u Katastar vodova, odnosno izvršiti unos do sada upisanih vodova u postojeći softver Katastra vodova, te prethodno rešiti sva sporna pitanja i uvesti jednoobraznost kako po pitanju upisa podzemnih rezervoara, tako i po drugim pitanjima u kojima jednoobraznost ne postoji.	2019			√
Geodetske organizacije bi trebalo da dobiju pravo da izdaju službene kopije katastarskih planova i katastarskih planova vodova (na način kao što mogu izdavati izvode iz elektronske baze Katastra nepokretnosti), a ne da jedini put do pribavljanja istih bude podnošenjem zahteva geodetskih organizacija (ili drugih profesionalnih korisnika), na čije se izdavanje u praksi može čekati i do nekoliko dana.	2021			√

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Format izvoda iz elektronske baze Katastra nepokretnosti (zbog kog svaki deo parcele svaka zgrada/deo zgrade moraju imati zaseban list) je uzrokovao prevelike takse za određene kompanije koje poseduju više stotina zemljišnih parcela. Izvodi iz elektronske baze, predstavljaju dodatno opterećenje za investitore imajući u vidu da taksa za takav izvod iz baze podataka 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 potrebno je insistirati na tome da se kao zvaničan dokument priznaje i javno dostupan izvod iz elektronske baze.	2021		√	
Potrebno je bez odlaganja izmeniti Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnost i vodova kako bi se omogućilo pretvaranje državine u svojinu. Rešenje bi moglo biti na tragu onog koje je predviđao Zakon o državnom premeru i katastru pre usvajanja Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnost i vodova, a koje je predviđalo da pravo državine po sili zakona prelazi u pravo svojine ukoliko neko treće lice u određenom roku ne podnese zahtev za upis prava svojine i ne dostavi dokaz o pravu svojine na toj nepokretnosti. Do navedenih izmena, potrebno je da RGZ izda raspis kako bi se nedvosmisleno utvrdilo na koji način bi službe Katastra nepokretnosti trebalo da postupaju u ovim slučajevima.	2022			√
Potrebno je dalje unaprediti softver aplikacija e-šalter i „Promet nepokretnosti“ kako bi bilo omogućeno podnošenje svih vrsta zahteva.	2022		√	
Potrebno je dalje unapređenje informacionog sistema RGZ-a kako bi ostao dovoljno bezbedan.	2023		√	
U fazi prelaska sa starog na novi softver Katastra, preporuka je da RGZ uvede dodatne ljudske kapacitete za unos/upis ranije upisanih vodova koji nisu uneti ni u već postojeći softver, te da se ubrzano reše zaostali predmeti koji se odnose na vodove.	2023			√

STANJE

Republički geodetski zavod je u proteklih godinu dana nastavio da intenzivno radi na digitalizaciji procesa čija je primena počela 2020. godine. Od tada Republički geodetski zavod uspostavio je i sistem „eUsluge“, pomoću kojeg je moguće pristupiti veb uslugama kao što su Elektronska oglasna tabla - koja je pokušaj da se prevaziđe problem u dostavljanju rešenja i koja je omogućila transparentniji uvid u doneta akta katastra, zatim uspostavljen je i adresni registar i utvrđena procedura za određivanje kućnih brojeva na teritoriji cele zemlje, a takođe je omogućeno korišćenje usluge procenjene vrednosti nepokretnosti, kako profesionalnim korisnicima, tako i građanima Republike Srbije.. Uvođenje e-šaltera posebno

je doprinelo uvođenju digitalne komunikacije u radu geodetskih organizacija i advokata na realizaciji poslova predviđenih Zakonom o državnom premeru i katastru i Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova.

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

Prema analizi koju je sproveo Republički geodetski zavod, broj nerešenih predmeta pre donošenja novog Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova je iznosio 1.200.000 da bi tri godine nakon donošenja zakona pao ispod 500.000, a početkom 2024. godine ispod 400.000. Nezavisno od mogućih efekata nepredviđenih poteškoća

u radu, nužno je pronaći sistemsko rešenje kroz dijalog svih aktera na tržištu i nosilaca javnih ovlašćenja, kako bi se u što skorijem periodu smanjio preostali broj nerešenih predmeta i time dodatno ubrzao proces donošenja odluka.

Jedan od uzroka konstantnog postojanja određenog fonda nerešenih zahteva, jeste nepostojanje istorijskih isprava, ili postojanje neadekvatnih isprava (prema važećim propisima) potrebnih za upis prava na nepokretnostima uopšte, a posebno na nepokretnostima koje potiču sa neregulisanog tržišta. Otvaranje rasprave kako bi se razmotrilo izmeštanje postupka konvalidacije ovakvih isprava na druge nosioce javnih ovlašćenja, može predstavljati korak ka pronalaženju sistemskog rešenja za reformu Katastra nepokretnosti.

I dalje ostaje problem povećanje efikasnosti rada Odeljenja za katastar vodova, kao i sporno pitanje dokumentacije potrebne za upis prava na vodovima (neprihvatanje 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). Dalji korak u unapređenju katastra vodova je uvođenje odgovarajućeg softvera/programa koji će povezati javne beležnike sa katastrom (npr. trenutno nije moguće podneti zahtev za upis hipoteke na komunalne vodove preko kancelarije javnog beležnika).

Tokom završne faze pripreme prošlogodišnje Bele knjige, Narodna skupština je usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture, sa ciljem da se stvori pravni osnov da se baza podataka katastra vodova nadogradi i da, pored vodova, obuhvati i druge infrastrukturne objekte, kao i sve podzemne objekte čime bi se formirao Katastar infrastrukture.

POBOLJŠANJA

U odnosu na preporuke Saveta iz Bele knjige 2020, 2021, 2022 i 2023, izvestan napredak ostvaren je u sledećim preporukama:

- Potrebno je obezbediti transparentnije i jasnije instrukcije o primeni zakona radi dodatnog ubrzanja i predvidljivosti katastarskih procedura – na sajtu RGZ date

su instrukcije, forme zahteva, kao i da se prati status predmeta;

- Republički geodetski zavod aktivno radi na rešavanju i otvoren je za preporuke kako bi se našlo adekvatno rešenje za efikasnije rešavanje zaostalih predmeta;
- Republički geodetski zavod omogućio je profesionalnim korisnicima (kao i građanima RS za nepokretnosti u njihovoj svojini) korišćenje usluge „procenjene vrednosti nepokretnosti“ koja se vrši na osnovu masovne procene vrednosti za stanove Republičkog geodetskog zavoda. Takođe, građanima je omogućeno da putem sistema eKatastar generišu izvod iz katastra nepokretnosti, a koji je digitalno pečatiran te je tako važeći u komunikaciji sa svim državnim organima.
- Primetna je tendencija da je praksa održavanja i unapređenja softvera na višem nivou – uz primetne probleme koji se aktivno ispravljaju, poboljšanje je primetno kod održavanja baze katastra nepokretnosti koja je javno dostupna.
- Shodno usvojenom Zakonu izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru i Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova (Zakonu o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture), planirano je formiranje katastra infrastrukture.

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 pored vidljivih poboljšanja, i dalje kao jedan od važnijih problema ostaju nekonzistentna tumačenja važećih propisa od strane različitih službi za katastar nepokretnosti, a koja su često neusklađena sa drugim zakonima i podzakonskim aktima.

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 postupa po pritužbama, odnosno da

omogućiti pritužbe i na rad odeljenja za KV preko odgovarajućeg linka na zvaničnom sajtu RGZ, kao i na rad RGZ u postupcima po žalbama (drugi stepen) koji postupci traju i po nekoliko godina.

Jedan od najvećih problema ostaju rokovi za odlučivanje po zahtevima stranaka za upis u katastar nepokretnosti i katastar vodova, koji se i dalje redovno i vremenski značajno prekoračuju, usled preopterećenosti službi predmetima u radu i neadekvatne unutrašnje organizacije rada (npr. prilikom predaje predmeta odeljenjima za Katastar vodova od strane nekih službi za katastar nepokretnosti geodetski elaborati su predati bez zahteva i prateće pravne dokumentacije koje su stranke podnosile). Iako je napravljen izvestan napredak u pogledu rešavanja po zahtevima koji se Zavodu dostavljaju od strane obveznika dostave i dalje problem predstavljaju nerešeni predmeti po zahtevima stranaka (bilo lično ili posredstvom profesionalnih korisnika), kao i veliki broj nerešenih predmeta iz prošlosti (kao stvar istorijskog nasleđa), 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. Ovaj problem blisko je vezan i sa prethodno navedenim problemom neblagovremenog rešavanja zahteva. Nemoćnost dopune predmeta neposredno od strane stranaka ili odustajanja od istog u praksi može dovesti do neželjenih i nepotrebnih troškova po stranke (npr. ukoliko na nepokretnosti postoji prethodno nerešen zahtev, po prijemu novog zahteva za upis hipoteke od strane javnog beležnika (ex officio) služba neće rešavati po istom usled načela prvenstva katastra nepokretnosti, dok u međuvremenu stranka može isplatiti dugovanje prema hipotekarnom poveriocu, te usled nemoćnosti da odustanu od zahteva stranke hipotekarni poverilac pristupa overi pismene izjave (brisovne dozvole), a što sa sobom povlači donošenje rešenja o upisu hipoteke i plaćanje takse na isto bez opravdanog razloga).

Veliki problem u radu službi za katastar nepokretnosti ostaje netransparentnost u radu i nepristupačnost strankama (naročito profesionalnim korisnicima). Tako je mogućnost zakazivanja sastanka sa obrađivačem pred-

meta putem sistema „ezakazivanje“ (iako u prethodne dve godine formalno postojala samo mogućnost zakazivanja), sada u potpunosti isključena.

Takođe, jedan od trenutnih problema jeste nemogućnost zakazivanja više od jednog termina putem servisa „eZakazivanje“ za predaju podnesaka i/ili termina za odricanje od prava na žalbu u istom danu (od strane stranaka, ali i profesionalnih korisnika), koje doprinosi ograničavanju poslovanja usled ograničenja da se u zakazanom terminu može podneti samo jedan zahtev, odnosno moguće je zakazati termin za odricanje od prava na žalbu samo u jednom predmetu. E-šalter za profesionalne korisnike i aplikacija „Promet nepokretnosti“ koje koriste javni beležnici nisu kompletni, tj. ne omogućavaju profesionalnim korisnicima da podnesu sve potrebne zahteve (npr. nije moguće pokrenuti postupak za etažiranje postojećeg objekta) niti sve dokumente na registraciju u katastru nepokretnosti (npr. javni beležnici ne mogu da podnesu zahtev za upis zakupa objekta ili poslovnog prostora).

Jedan od tekućih problema javlja se i u postupanju nadležnih Službi za katastar nepokretnosti po zahtevima za upis posebnih delova objekata – parking mestima koji su projektovana i izgrađena kao parking sistemi (parking platforma, parklift, parking platforma „klackalica“ i dr.). Naime, ukoliko je nadležni organ u Upotrebnoj dozvoli naveo parking sistem (platformu/parklift/„klackalicu“) kao jedan poseban deo sa dva, tri, ili više parking mesta, Služba upisuje jedan poseban deo sa površinom iz upotrebne dozvole, dok se kao vlasnici posebnog dela – i to kao nosioci zajedničke svojine, upisuju sva lica koja imaju svojinu na pojedinačnim parking mestima u okviru tog posebnog dela. Na ovaj način vlasnici parking mesta ne mogu vršiti svoja ustavom zagarantovana prava u punom obimu.

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

Postojeće rešenje iz člana 58. Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture u vezi sa brisanjem držaoca i državine je nepotpuno i stoga ga je potrebno izmeniti. Naime, navedena odredba predviđa da, ako se najkasnije do 1. maja 2028. godine ne steknu zakonski uslovi za upis prava svojine na nepokretnostima na kojima

je određeno lice upisano kao držalac u skladu sa Zakonom o državnom premeru i katastru, Služba će po službenoj dužnosti izvršiti brisanje svojstva držaoca tog lica i državine na nepokretnosti. Zakon međutim ne propisuje koji su to zakonski uslovi za upis svojine umesto državine, kao i šta bi bila posledica nakon 1. maja 2028. godine, odnosno ko bi bio vlasnik nepokretnosti.

Kada govorimo o katastru vodova, treba napomenuti i da u praksi 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, kao ni da proslede overene ugovore o prenosu vlasništva nad vodovima.

Takođe, ostaje nerešeno pitanje sistematskog (po službenoj dužnosti) unosa u softver katastra vodova onih vodova i bušotina za koje su već doneta pravosnažna rešenja službi za katastar nepokretnosti, jer se ti vodovi i bušotine upisuju samo po posebnom zahtevu stranke, a ne po vodova za sve ranije upisane vodove, smatramo da bi celishodnije bilo da unos svih vodova za službenoj dužnosti na osnovu već donetih rešenja katastra nepokretnosti. Kako bi RGZ imao pravilnu evidenciju o svim ranije izdatim rešenjima o upisu u Katastar vodova kao i radi mogućnosti izdavanja kopija planova voda i listova koje postoje ranije izdata rešenja službi za katastar nepokretnosti bude službena dužnost RGZ-a.

Kao jedno od spornih je ostalo i pitanje upisa podzemnih rezervoara odnosno da li će se isti upisivati u katastar nepokretnosti ili u katastar vodova, od čega zavisi da li je radi njihovog upisa potrebno podzemne rezervoare snimiti i dostaviti u elaboratima za katastar nepokretnosti, ili u elaboratima za katastar vodova. Takođe, problem predstavljaju i slučajevi kada se rezervoari nalaze ispod nadstrešnice u kom slučaju se ne mogu upisati u katastar nepokretnosti zbog preklapanja sa drugim objektom. Po ovim pitanjima potrebno je da RGZ zauzme jedinstven stav i ujednači praksu.

Takođe je uočeno da nije po svakom zahtevu za upis državine u evidenciji katastra vodova na osnovu pravosnažne građevinske dozvole izdate pre 8. juna 2018. godine, odnosno pre donošenja Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, izvršen upis državine u korist podnosioca zahteva na kojeg glasi pravosnažna građevinska dozvola, već je vod upisan na neutvrđenog vlasnika, a što je postupanje suprotno raspisu RGZ-a 959-

1/2020 od 25.septembra 2020. kojim je predviđen upis državine na podnosioca zahteva - investitora na osnovu dostavljene pravosnažne građevinske dozvole izdate pre 8.juna 2018. godine, geodetskog elaborata i nalaza veštaka.

Krajem 2023. godine Narodna Skupština RS donela je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru kao i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova – sada Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture. Ove izmene dovele su do nekoliko problema. Naime, jedan od problema sa kojima se susreću građani Republike Srbije jeste ukidanje mogućnosti da samostalno, bez "posredovanja" profesionalnih korisnika, u formi koju izaberu (e šalter ili papirna forma) podnose zahteve RGZ. U skladu sa izmenama Zakona, zahtevi se RGZ-u sada isključivo podnose u elektronskoj formi putem aplikacije ešalter, preko profesionalnih korisnika ešaltera (advokati, geodetske organizacije). Dodatno, ovim je takođe, kao i ostalim građanima, onemogućeno i drugim korisnicima katastra koji nisu advokati, ali jesu profesionalno usmereni i bave se svim pitanjima vezanim za katastarski postupak za potrebe kompanija u kojima rade (kompanijski pravnici) da u ime svojih kompanija postupaju u svim postupcima pred katastrom, što usložnjava, usporava i poskupljuje rad za kompanije, i to naročito za kompanije sa velikim brojem nepokretnosti.

Dodatno, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru ukinuo je prekršajnu odgovornost službenika za propuštanje da donesu odluku u zakonom propisanom roku, što rezultira dodatnim produženjem trajanja postupaka koji se vode pred Katastrom nepokretnosti.

Takođe, za vođenje podataka o infrastrukturnim objektima, prema dostupnim informacijama, u toku je izrada novog softvera, koji će osim vremena za testiranje i primenu, obuhvatati i migraciju podataka iz dosadašnje baze Katastra vodova. Iako će digitalizacija Katastra vodova biti korak ka unapređenju ovog sistema, postoji bojazan privrede da bi u fazi prelaska sa starog na novi softver moglo dodatno otežati i usporiti rad Katastra vodova. Optimalno rešenje za ubrzanje rada Katastra vodova je da RGZ uvede dodatne ljudske kapacitete za unos/upis ranije upisanih vodova koji nisu uneti u postojeći softver, te da se ubrzano reše zaostali predmeti koji se odnose na vodove.

PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je kroz izmenu Zakona vratiti mogućnost kako građanima da sami zastupaju svoje interese pred RGZ u formi koju sami odaberu (elektronskim putem, ili u papirnoj formi), tako posebno i kompanijskim pravniciima da postupaju u ime i za račun svojih kompanija u svim predmetima pred RGZ (u katastru nepokretnosti i katastru infrastrukture).
- Uključiti na mogući i dostupan način stručnu javnost u postupak donošenja podzakonske regulative vezane za Katastar infrastrukture I podzemnih objekata
- Potrebno je nastaviti sa intenzivnim radom radi postizanja ujednačenosti prakse i jasne primene zakona radi dodatnog ubrzanja i predvidljivosti katastarskih procedura, uključujući pronalaženje adekvatnog rešenja kako prevazići probleme sa registracijom vodova izgrađenih u skladu sa ranijim propisima.
- Takođe, potrebno je dozvoliti profesionalnim korisnicima zakazivanje više od jednog termina u danu preko sistema „eZakazivanje“, za predaju podneska lično u prostorijama katastra i/ili više od jednog termina za odricanje od prava na žalbu u prostorijama katastra. Problem je sistemski, imajući u vidu da se zabranjuje preko iste IP adrese zakazivanje više od jednog termina u toku dana, te rešavanjem ovog sistema može se olakšati u velikoj meri poslovanje i komunikacija velikih sistema sa katastrom.
- 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.
- Potrebno je naći u što kraćem roku sistemsko rešenje kako bi se rešili svi zaostali prvostepeni i drugostepeni predmeti (posebno obzirom na činjenicu da se ne radi uvek o slučajevima predmeta za koje nije priložena odgovarajuća dokumentacija za uknjižbu). Razmotriti izmeštanje postupka konvalidacije isprava koje se odnose na nepokretnosti sa neregulisanog tržišta na druge nosioce javnih ovlašćenja i otvoriti javnu raspravu o reformi Katastra nepokretnosti.
- 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.
- Omogućiti da elektronska baza za Katastar vodova bude 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, odnosno izvršiti unos do sada upisanih vodova u postojeći softver Katastra vodova, te prethodno rešiti sva sporna pitanja i uvesti jednoobraznost kako po pitanju upisa podzemnih rezervoara, tako i po drugim pitanjima u kojima jednoobraznost ne postoji.
- Format izvoda iz elektronske baze Katastra nepokretnosti (zbog kog svaki deo parcele svaka zgrada/deo zgrade moraju imati zaseban list) je uzrokovao prevelike takse za određene kompanije koje poseduju više stotina zemljišnih parcela. Izvodi iz elektronske baze, predstavljaju dodatno opterećenje za investitore imajući u vidu da taksa za takav izvod iz baze podataka u tim situacijama iznosi nekoliko hiljada evra, uzimajući u obzir da se svaki list posebno naplaćuje. Iako je sistem e-katastra uspostavljen, te je pristupom aplikaciji od strane profesionalnog

korisnika i/ili građanina moguće generisati izvod iz elektronske baze u .PDF formatu osnažen elektronskim potpisom, banke i druge institucije traže pribavljanje službenih i originalnih izvoda. Iz navedenih razloga potrebno je insistirati na tome da se kao zvaničan dokument priznaje i javno dostupan izvod iz elektronske baze.

- Geodetske organizacije bi trebalo da dobiju pravo da izdaju službene kopije katastarskih planova i katastarskih planova vodova (na način kao što mogu izdavati izvode iz elektronske baze Katastra nepokretnosti), a ne da jedini put do pribavljanja istih bude podnošenjem zahteva geodetskih organizacija (ili drugih profesionalnih korisnika), na čije se izdavanje u praksi može čekati i do nekoliko dana.
- Potrebno je bez odlaganja izmeniti Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnost i katastra infrastrukture kako bi se omogućilo pretvaranje državnine u svojinu. Rešenje bi moglo biti na tragu onog koje je predviđao Zakon o državnom premeru i katastru pre usvajanja Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnost i vodova, a koje je predviđalo da pravo državnine po sili zakona prelazi u pravo svojine ukoliko neko treće lice u određenom roku ne podnese zahtev za upis prava svojine i ne dostavi dokaz o pravu svojine na toj nepokretnosti. Do navedenih izmena, potrebno je da RGZ izda raspis kako bi se nedvosmisleno utvrdilo na koji način bi službe Katastra nepokretnosti trebalo da postupaju u ovim slučajevima.
- Potrebno je dalje unaprediti softver aplikacija e-šalter i „Promet nepokretnosti“ kako bi bilo omogućeno podnošenje svih vrsta zahteva.
- Potrebno je dalje unapređenje informacionog sistema RGZ-a kako bi ostao dovoljno bezbedan.
- U fazi prelaska sa starog na novi softver Katastra, preporuka je da RGZ uvede dodatne ljudske kapacitete za unos/ upis ranije upisanih vodova koji nisu uneti ni u već postojeći softver, te da se ubrzano reše zaostali predmeti koji se odnose na vodove.

RESTITUCIJA

1,33

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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		√	
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.	2021			√

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 je istekao, i nadležne institucije rešavaju pojedine predmete, ali, za sada, utisak je da će okončanje postupka rešavanja predmeta potrajati, iako su zakonski rokovi za to prošli.

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 držav-

ljani. 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

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 omogućiti 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, koje 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 objavljeno.

Početkom 2021. godine Vlada Republike Srbije donela je zaključak kojim je utvrđeno da će naknada u slučajevima kada je nemoguće dozvoliti naturalnu restituciju, iznositi 15% vrednosti oduzete imovine. Započete su isplate naknade na ime obeštećenja po pravnosnažnim rešenjima o obeštećenju. Na internet stranici Agencije objavljeno je i obaveštenje sa uputstvom o načinu ostvarivanja prava na isplatu obeštećenja. Akontacija obeštećenja isplaćuje se blagovremeno i u jako kratkom roku.

Odlukom Ustavnog suda Srbije iz 2021. godine, rešena

je nedoumica u pogledu kruga lica koji imaju pravo na vraćanje, odnosno obeštećenje u situaciji kada zakonski naslednik bivšeg vlasnika nije podneo zahtev za vraćanje oduzete imovine, odnosno obeštećenje u rokovima predviđenim zakonom. U tom slučaju, zakonski naslednik koji je takav zahtev blagovremeno podneo ima pravo na vraćanje celokupne imovine, odnosno obeštećenje, čime se sprečava ekstenzivno tumačenje odredbi zakona i dodatno štite interesi podnosioca.

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. 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.

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.