

NEKRETNINE I IZGRADNJA

1,32

Uprkos smanjenju broja stranih direktnih investicija u Srbiji, tržište nekretnina je ostalo i dalje privlačna oblast za investiranje. Pored tradicionalnih komercijalnih i stambenih objekata, sve veće interesovanje se beleži u pogledu hotelijerskih sadržaja, ali i savremenih objekata i infrastrukture za industrije koje koriste napredne tehnologije, kao što su telekomunikaciona infrastruktura, data centri ili eko-industrijski parkovi.

Nastavljen je rad na unapređenju propisa koji regulišu izgradnju, prvenstveno kroz izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji kojim se u najvećem delu otklanjaju neusaglašenosti i nejasnoće u samom propisu, a koje su uočene u praksi prilikom primene zakona. Takođe, usvojen je i potpuno novi Zakon o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima, čime je učinjen novi korak ka rešavanju problema nelegalne gradnje. Opšta opservacija je da su se svako pojednostavljivanje i digitalizacija postupaka do sada pokazali kao uspešan korak u unapređenju investicione klime. Najpozitivniji primer toga su digitalizacija rada Katastra nepokretnosti, uvođenje objedinjene procedure za dobijanje dozvola za izgradnju, kao i uvođenje elektronskih

servisa za postupke izdavanja i produženja energetske dozvola i postupaka koji se odnose na izradu studije o proceni uticaja na životnu sredinu. U tom pogledu, može se očekivati da će navedene zakonodavne aktivnosti takođe imati pozitivan uticaj na poslovno okruženje.

Sa druge strane, praksa donošenja lex specialis-a za pojedinačne projekte su primeri intervencija koji ne tretiraju na pravi način stvarne potrebe poslovne zajednice. Iako je razumljiva namera da se omogući realizacija projekata koji su od strateškog značaja za Republiku Srbiju, takve intervencije na duži rok slabe poziciju ostalih investitora na tržištu koji bi trebalo da su pokretač ekonomskog rasta i razvoja. Posebnu pažnju bi u daljem periodu trebalo posvetiti unapređenju kapaciteta organa nadležnih za izdavanje dozvola za izgradnju, Katastra nepokretnosti i Katastra vodova, kao i Agencije za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije, te ulaganje u koordinaciju njihovog rada sa drugim imaocima javnih ovlašćenja kako bi sprovođenje postupaka koji su povezani sa nepokretnostima i izgradnjom bilo što efikasnije, sa predvidivim zahtevima i periodom trajanja.

GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE I IZGRADNJA 1,45

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 nadležni organi odgovorni za izdavanje dozvola u jedinstvenoj proceduri izdaju dozvole sa odgovarajućim sadržajem i omogućće 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	2021			✓
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 omoguććeno.	2021		✓	
Potrebno je da rešenje o ozakonjenju ima snagu građevinske dozvole i upotrebne dozvole.	2021		✓	
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		✓	
Licence za obavljanje građevinskih aktivnosti				
Donošenje pravilnika o izdavanju licenci za građenje objekata za koje građevinske dozvole izdaju organi lokalne samouprave.	2021			✓
Potrebno je pojašnjenje da, ukoliko podizvođač angažovan od strane izvođača ima potrebnu licencu, izvođač nije obavezan da poseduje tu licencu, i obrnuto;	2024			✓
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 omoguććilo izvođačima iz EU da učestvuju na tenderima i obavljaju projektovanje/gr građevinske radove na projektima koje finansiraju međunarodne finansijske institucije bez suočavanja sa opterećujućim procesom licenciranja. Izmene se mogu implementirati kroz:	2024			✓
(i) usvajanje Zakona o izmenama Zakona o planiranju i izgradnji;	2024			✓

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
(ii) lex specialis, po modelu postojećeg Zakona o metrou, koji omogućava korišćenje stranih licenci za projekte izgradnje metroa;	2024			✓
(iii) Zakon o zajmu, 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.	2024			✓

STANJE

Savetu stranih investitora i dalje je u fokusu primena Zakona o planiranju i izgradnji, s posebnim naglaskom na procedure za izdavanje 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 prošao kroz više izmena u proteklih par godina. Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2023. godine propisano je pojednostavljenje procesa izdavanja građevinskih dozvola, unapređenje energetske efikasnosti objekata, smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu (uključujući bolje regulisanje obaveza u vezi sa upravljanjem otpadom od građenja i rušenja) i podsticanje održive gradnje. Očekuje se da će s vremenom ove novine unaprediti celokupan građevinski sektor, sa naglaskom na održivi razvoj.

Tokom završne faze pripreme Bele knjige, usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji. Cilj izmena je, između ostalog, preciziranje za koje se tačno objekte izrađuje studija zaštite nepokretnih kulturnih dobara, uvođenje probnog rada na državnim putevima čija je izgradnja u potpunosti završena i koji ispunjavaju tehničke i bezbednosne uslove za puštanje u saobraćaj, ali ne ispunjavaju druge uslove za dobijanje upotrebne dozvole. Izmenjene su i odredbe zakona koje se odnose na inspekcijски nadzor i uklanjanje nezakonito izgrađenih objekata kako bi se vršila jača prevencija nezakonite radnje i strože posledice po investitore koji izvode radove bez građevinske dozvole. Detaljnu analizu najnovijih izmena ćemo

oceniti u narednom izdanju Bele knjige.

Ozakonjenje

Zakon o ozakonjenju iz 2015. godine propisao je samo dve opcije u pogledu rešavanja statusa objekata izgrađenih bez dozvola – rušenje ili puno ozakonjenje. Ovaj Zakon je značajno izmenjen 2018. godine, gde se po značaju ističe uvođenje zabrane prometa nelegalnim objektima. Izmenama iz 2023. godine regulisano je pitanje zabrane priključenja nelegalno izgrađenih objekata na elektroenergetsku mrežu, gasovod i/ili sistem daljinskog grejanja, vodovod i kanizacioni sistem. U međuvremenu, Ustavni sud je ukinuo rok za završetak procesa legalizacije, prvobitno određen kao 2023. godina, ocenivši da podnosioci zahteva za legalizaciju ne kontrolišu proces, te ne bi trebalo da snose posledice ukoliko administracija ne uspe da završi proces legalizacije u propisanom roku.

U poslednjoj fazi pripreme BK, usvojen je i Zakon o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima čije se usvajanje može očekivati u narednom periodu. Stupanjem na snagu novog Zakona prestaje da važi Zakon o ozakonjenju objekata (Sl. Glasnik RS, br. 96/15, 83/18, 81/20 - US, 1/23 - US i 62/23). U obrazloženju Predloga zakona navedeno je da će svi objekti izgrađeni na teritoriji Srbije biti evidentirani, a potom i upisani u katastar nepokretnosti. Cilj zakona je da se najveći broj objekata upiše na faktičke vlasnike objekata čime će se obezbediti pravna sigurnost građanima koji stiču pravo svojine na objektu i zemljištu odnosno zemljištu ispod objekta uz ispunjenje uslova. Time bi se ostvarilo načelo "svoj na svome" za koji je pokrenut i zaseban sajt sa ciljem da pruži informacije o postupku evidentiranja prava na nepokretnostima i da doprinese transparentnosti. Kako su zakonska rešenja u potpunosti nova, iste ćemo oceniti u narednom izdanju Bele knjige.

POBOLJŠANJA

Najznačajnija novina u okviru Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2023. godine

jeste ukidanje pretvaranja prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (konverzija građevinskog zemljišta uz naknadu) za određene kategorije korisnika. Ovo se odnosi, pre svega na pravna lica privatizovana na osnovu zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i na njihove pravne sledbenike, te na lica koja su pravo korišćenja na zemljištu stekla kupovinom objekata od takvih lica posle 11. septembra 2009. godine.

Važno poboljšanje je prepoznavanje i definisanje pojmova "zelene gradnje" i ostalih elemenata zelene agende. Propisano je da se prilikom planiranja i izgradnje mora voditi računa o energetske efikasnosti, održivim materijalima i tehnologijama, upravljanju otpadom, zaštiti vode i vazduha, i slično. U tom pogledu uvedena je obaveza pribavljanja energetskih pasoša za sve objekte koji će biti izgrađeni nakon njegovog stupanja na snagu, pri čemu je za već izgrađene objekte ostavljen prelazni period za pribavljanje energetskih pasoša. Navedenu obavezu zakonodavac nastoji da implementira kroz dodatnu obavezu da se prilikom svih budućih overa ugovora o kupoprodaji i ugovora o zakupu, energetski pasoš priloži uz zaključeni ugovor kao sastavni deo dokumentacije, pod pretnjom novčane kazne.

Još jedno poboljšanje koje je zakon iz 2023. doneo 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 građevinskih i drugih potrebnih dozvola.

Izmene zakonodavnog okvira iz 2023. i 2024. godine donele su niz novina u oblasti prostornog planiranja, izgradnje i zaštite životne sredine. Agencija za prostorno planiranje i urbanizam, koja je (ponovno) osnovana zakonom iz 2023. godine, nadležna je za odobravanje zahteva za konverziju zemljišta, kao i za implementaciju sistema „E-prostor“, koji još uvek nije uspostavljen. Takođe, Agencija je u procesu izrade Centralnog registra planskih dokumenata, koji će objединiti sve planske dokumente na teritoriji Republike Srbije na jednom mestu.

U oblasti zaštite životne sredine novi Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, usvojen 2024. godine, dodatno propisuje da je dobijanje saglasnosti na studiju procene uticaja na životnu sredinu (ili odluka da procena nije potrebna) uslov za izdavanje građevinske dozvole. Pored toga, usvojena je Strategija bezbednosti i zdravlja na radu za period 2024–2027, kojom se postavlja okvir za dalje usklađivanje domaćih propisa sa standardima EU, posebno u pogledu bezbednosti na gradilištima. Takođe, izmene Pravilnika o sadržini, načinu

i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (2024) omogućile su elektronsko održavanje javnih sednica komisije za planska dokumenta, čime se povećava transparentnost i dostupnost javnog uvida.

Izgradnja

U poslednje vreme primetno je usporavanje izgradnje i smanjenje broja izdatih građevinskih dozvola, posebno kada je reč o industrijskim i poslovnim objektima, logističkim centrima i sl. Sa druge strane, primetna je i tendencija razvoja ugostiteljskih i stambenih objekata.

Takođe, aktuelna zakonska rešenja sve više prepoznaju potrebu regulisanja tehnoloških dostignuća u oblasti "zelene gradnje". U vezi s tim, Zakon iz 2023. po prvi put jasno definiše postupak postavljanja električnih punjača za električna vozila na zemljištu u privatnom vlasništvu. Detalji ove regulative tek treba da budu razrađeni od strane Ministarstva rudarstva i energetike kroz podzakonske akte.

U oblasti upravljanja građevinskim otpadom zabeležen je značajan regulatorni razvoj u prethodnom periodu – izdavanje građevinske dozvole uslovljeno je prethodnim odobrenjem plana upravljanja otpadom, dok je za dobijanje upotrebne dozvole neophodna odgovarajuća dokumentacija o kretanju (opasnog) otpada koju priprema izvođač radova.

PREOSTALI PROBLEMI

Izgradnja

Organi nadležni za izdavanje dozvola u postupku objedinjene procedure, iste izdaju sa sadržinom koja onemogućava upis prava svojine investitora na celom novoizgrađenom objektu/objektima. Investitori su tada primorani da pribave dodatnu dokumentaciju (veštačenje i dr.), kojom se potvrđuje na koje delove novoizgrađene zgrade se građevinska/upotrebna dozvola odnose (obično upoređivanjem dozvole i projekta na osnovu kojeg je dozvola izdata).

Ne postoji sveobuhvatni i sistematski registar planskih dokumenata na nacionalnom nivou niti na nivou lokalnih samouprava.

Imajući u vidu sve izraženije zahteve u pogledu energetske efikasnosti objekata, kao i sve veći broj inostranih projekata usmerenih ka unapređenju ove oblasti, neophodno je ukazati na činjenicu da važeći pravni okvir još uvek nije adekvatno razradio proceduru energetske sanacije

i izvođenja radova na povećanju energetske efikasnosti. Nedostaju osnovni parametri za sprovođenje takvih radova, uključujući jasno definisanje koje saglasnosti i dozvole su neophodne, kako se tretira uticaj ovih radova na fasadu i druge arhitektonske elemente objekta, naročito kada je reč o objektima pod režimom zaštite, koje olakšice ili podsticaji (finansijski, poreski, regulatorni) su dostupni investitorima koji sprovode mere energetske efikasnosti i sl.

U praksi se često dešava da određeni objekti ne dobiju upotrebnu dozvolu zbog neizvesnosti i zastoja u postupcima izgradnje nedostajuće infrastrukture, koja predstavlja preduslov za izdavanje ove dozvole. Problem dodatno otežava činjenica da se pribavljanje upotrebne dozvole za objekte uslovljava dostavljanjem dokaza o izgrađenosti prateće infrastrukture, budući da je upotrebna dozvola jedini validni dokaz da je prateća infrastruktura izgrađena. Ova praksa može negativno uticati na rokove za izgradnju objekata i na dobijanje upotrebne dozvole, što investitorima može bitno povećati troškove izgradnje.

Ozakonjenje

Proces legalizacije i dalje karakterišu dugotrajne i složene procedure.

Zabranom prometovanja nepokretnosti stvoren je problem kada vlasnik objekta bez dozvola i zemljišta nisu isto lice. Potrebno je izmeniti Zakon u cilju omogućavanja legalizacije ovakvih objekata kada postoji saglasnost obe strane. Takođe, potrebno je razmotriti da li postoji mogućnost da se zabrana raspolaganja objektima bez dozvola limitira na objekte koji ne mogu biti legalizovani jer nisu u saglasnosti sa planskim aktom, jer u praksi trenutno postojeća zabrana u znatnoj meri komplikuje pravni promet u situacijama kada je ozakonjenje moguće.

Nejasnoće postoje i po pitanju toga da li odluka o legalizaciji zamenjuje građevinsku dozvolu i upotrebnu dozvolu. Ova neodređenost je dovela do konkretnih poteškoća prilikom pribavljanja energetske dozvole.

Licenca podizvođača

Izvođači radova iz zemalja EU se suočavaju sa značajnim preprekama prilikom učešća na tenderima vezanim za projekte finansirane od strane međunarodnih finansijskih institucija u Srbiji. Da bi učestvovali u projektovanju ili izvođenju složenih infrastrukturnih radova u Srbiji, izvođači iz EU moraju da dobiju posebnu licencu (tzv. Velika licenca). Ovaj postupak je veoma vremenski i administrativno zahtevan i praktično neizvodiv za izvođače iz EU, usled čega izvođači iz EU ne mogu direktno učestvovati u ovim projektima u Srbiji. Umesto toga, izvođači iz EU pribegavaju partnerstvima sa domaćim izvođačima/podizvođačima. Kao rezultat toga, angažovani su domaći izvođači i podizvođači kako bi ispunili formalne uslove, 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. Ovakva neodređenost stvara neujednačenu praksu, naročito kada su u pitanju strana pravna lica.

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 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, izdate dozvole treba u što kraćem roku proslediti katastru nepokretnosti ili komunalnim odeljenjima (u slučaju izgrađenih komunalnih mreža) radi postupanja po službenoj dužnosti.

- Centralni registar planskih dokumenata treba uspostaviti što pre.
- Potrebno je formirati registar licenciranih izvođača.
- Detaljnije urediti propise koji regulišu oblast energetske sanacije.

Ozakonjenje

- Potrebne su izmene Zakona 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 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

- Potrebno je doneti pravilnik 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 složene procedure licenciranja. Izmene se mogu implementirati kroz:
 - usvajanje Zakona o izmenama Zakona o planiranju i izgradnji;
 - lex specialis, po modelu postojećeg Zakona o metrou, koji omogućava korišćenje stranih licenci za projekte izgradnje metroa;
 - 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 konkretnih projekata u Srbiji, zaključuju se u formi zakona o zaduživanju koje usvaja Narodna skupština, što po svojoj formi i suštini predstavlja poseban zakon (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 obavezanim 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			√
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.	2024			√

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 vanskudske prodaje, koji bi poveriocima pružio veći stepen 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 vanskudskog 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 nepokret-

nosti 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.

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 vanskudskog 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

1,50

PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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 pravicima da postupaju u ime i za račun svojih kompanija u svim predmetima pred RGZ (u katastru nepokretnosti i katastru infrastrukture).	2024			✓
Uključiti na mogući i dostupan način stručnu javnost u postupak donošenja podzakonske regulative vezane za Katastar infrastrukture i podzemnih objekata	2024		✓	
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 (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.	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			✓

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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			√
Potrebno je bez odlaganja izmeniti Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnost i katastra infrastrukture 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 koja je počela 2020. godine. Uspostavljen je sistem „eUsluge“, pomoću kojeg je moguće pristupiti veb uslugama kao što su Elektronska oglasna tabla - koja je sredstvo za unapređenje dostavljanja rešenja i koja je omogućila transparentniji uvid u doneta akta katastra. Pored toga, uspostavljen je i adresni registar i utvrđena procedura za određivanje kućnih brojeva na teritoriji cele zemlje, a takođe je omogućeno korišćenje servisa za procenu vrednosti nepokretnosti, kako profesionalnim korisnicima, tako i za građane. 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 krajem 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, a posebno na nepokretnostima koje potiču sa neregulisanog tržišta. Otvaranje rasprave o potencijalnom prebacivanju konvalidacije ovih isprava na druge nosioce javnih ovlašćenja, može predstavljati korak ka pronalaženju sistemskog rešenja za reformu Katastra nepokretnosti.

I dalje ostaje 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). 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).

Krajem 2023. godine usvojeni su 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. Katastar infrastrukture je trebalo da bude formiran do 1. jula 2025. godine ali se i dalje čeka njegovo potpuno osposobljavanje.

Nije izrađen softver za katastar infrastrukture i podzemnih objekata, a nisu doneti ni Pravilnik o premeru i katastru infrastrukturnih i podzemnih objekata, kao ni šifarnik kojim se definišu objekti katastra infrastrukture, pa se u praksi dešava da se odbija upis objekata u katastar nepokretnosti (npr. podzemnih rezervoara na benzinskim pumpama, nadzemnih rezervoara na skladištima, nadzemnih građevinskih objekata – zgrada koje se nalaze na raznim postrojenjima i slično), a sve zbog pretpostavke ili slobodne procene nadležne Službe za katastar nepokretnosti da će ti objekti biti predmet upisa u katastar infrastrukture. Od strane Odeljenja katastra infrastrukture za takve objekte se ili odbija upis, ili se upisuju kroz softver za katastar vodova kao vodovi, jer je to trenutno jedino tehnički moguće i

izvodljivo, (iako se tom prilikom upisuje samo broj voda i vrsta mreže, a "gube" se svi ostali podaci – površina, spratnost, etaže i posebni delovi (za zgrade)). Na taj način se nepovratno gube podaci o objektu koji bi bili upisani u evidenciju katastra nepokretnosti.

U poslednjoj fazi pripreme ovogodišnje Bele knjige, usvojen je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru. Kao razloge predloženih izmena, predlađač je naveo da će se izmenama postići sledeće: rešavanje uočenih problema u praksi, pojednostavljenje procedura upisa u katastar nepokretnosti na osnovu odluka sudova i drugih nadležnih organa donetih pre 8. juna 2018. godine i privatnih isprava koje su overili sudovi pre početka uvođenja javnog beležništva u pravni sistem. Cilj je i ažuriranje katastra kroz liberalizaciju strogih formalnih uslova za upis u katastar. Imajući u vidu da se izmenama predviđa dosta novina čije efekte ne možemo proceniti u kratkom roku, iste ćemo oceniti u narednom izdanju Bele knjige.

POBOLJŠANJA

U odnosu na preporuke Saveta iz prethodnih izdanja Bele knjige, izvestan napredak ostvaren je u sledećim preporukama:

1. Republički geodetski zavod je na svom sajtu učinio dostupnim instrukcije, forme zahteva, kao i mogućnost da se prati status predmeta;
2. Republički geodetski zavod aktivno radi na rešavanju i otvoren je za preporuke kako bi se našlo adekvatno rešenje za efikasnije rešavanje zaostalih predmeta;
3. Republički geodetski zavod omogućio je profesionalnim korisnicima (kao i građanima RS za nepokretnosti u njihovoj svojini) korišćenje servisa „procenjene vrednosti nepokretnosti“ koja se vrši na osnovu masovne procene vrednosti za stanove Republičkog geodetskog zavoda;
4. Građanima je omogućeno da putem sistema eKatastar generišu izvod iz katastra nepokretnosti, a koji je digitalno overen te je važeći u komunikaciji sa svim državnim organima;
5. Praksa održavanja i unapređenja softvera je na višem nivou;

6. Shodno usvojenom Zakonu o 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.
7. Regulisan je upis prava svojine na parking mestima tako da službe za katastar nepokretnosti po zahtevima za upis posebnih delova objekata – parking mesta koja su projektovana i izgrađena kao parking sistemi (parking platforma, parklift, parking platforma „klackalica“ i dr.) sa dva, tri, ili više parking mesta upisuju vlasnike pojedinačnih parking mesta na tim parking sistemima kao isključive vlasnike (1/1).

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.

Neophodno je da Republički geodetski zavod utiče na ujednačavanje prakse službi za katastar nepokretnosti i odeljenja za katastar infrastrukture i da pojača nadzor nad njihovim radom, da obezbedi veću dostupnost strankama za konsultacije, i da ažurnije postupa po pritužbama. Potrebno je omogućiti i podnošenje pritužbi i na rad odeljenja za katastar vodova preko odgovarajućeg linka na zvaničnom sajtu Republičkog geodetskog zavoda, kao i na rad Republičkog geodetskog zavoda 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 infrastrukture, koji se i dalje redovno i vremenski značajno prekoračuju, usled preopterećenosti službi predmetima u radu i neadekvatne unutrašnje organizacije rada. 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. Optimalno rešenje za ubrzanje rada Katastra je da RGZ uvede dodatne ljudske kapacitete, te da se ubrzano reše zaostali predmeti.

U radu službi katastra nepokretnosti i dalje je izražen preterani formalistički pristup prilikom rešavanja o zahtevima za upis prava na nepokretnostima. Posebno je problematično što u predmetima koje javni beležnici podnose po službenoj dužnosti, nije omogućeno učešće stranke ni u pogledu eventualne dopune predmeta ili povlačenja podnetog zahteva. Ovaj problem blisko je vezan i sa prethodno navedenim problemom neblagovremenog rešavanja zahteva. Nemogućnost dopune predmeta neposredno od strane stranaka ili povlačenja 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. Međutim ako u međuvremenu stranka otplati dug prema hipotekarnom poveriocu i bude izdata brisova dozvola, usled nemogućnosti da se prethodni zahtev povuče, sledi bespotrebno donošenje rešenja o upisu hipoteke i obaveza plaćanja takse, iako osnova više ne postoji.

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

Jedan od aktuelnih problema jeste ograničenje sistema „eZakazivanje“, koje ne omogućava zakazivanje više od jednog termina za isti dan – bilo za predaju podnesaka ili za davanje izjave o odricanju od prava na žalbu. Ovo važi za sva lica, uključujući i profesionalne korisnike, i dodatno komplikuje poslovanje jer je u okviru jednog termina moguće podneti isključivo jedan zahtev, odnosno izjava o odricanju od prava na žalbu može se dati samo za jedan predmet.

Jedna od posledica izmena Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova sa kraja 2023. godine, jeste

ukidanje mogućnosti da građani i privredni subjekti samostalno podnose zahteve Republičkom geodetskom zavodu (u papirnoj ili elektronskoj formi). Zahtevi se sada mogu podnositi isključivo elektronski, preko aplikacije eŠalter, i to isključivo putem profesionalnih korisnika (advokata, licenciranih geodetskih organizacija).

Ova promena dodatno otežava rad pravicima zaposlenim u kompanijama, koji su do sada u ime svojih firmi mogli direktno da postupaju pred RGZ-om. Sada su prinuđeni da angažuju treće lice, što usporava, komplikuje i povećava troškove, naročito za firme sa većim brojem nepokretnosti.

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 za registraciju u katastru nepokretnosti (npr. javni beležnici ne mogu da podnesu zahtev za upis zakupa objekta ili poslovnog prostora).

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, Republički geodetski zavod će po službenoj dužnosti izvršiti brisanje svojstva držaoca takvih 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.

U pogledu katastra infrastrukture, 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 infrastrukture 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. Bilo bi celishodnije da se unos svih vodova izvrši po službenoj dužnosti na osnovu već donetih rešenja katastra nepokretnosti. Na taj način bi Republički geodetski zavod obezbedio potpunu i tačnu evidenciju svih ranije izdatih rešenja o upisu u Katastar i, čime bi se ujedno omogućilo i izdavanje kopija planova i listova voda u skladu sa postojećom dokumentacijom.

Iako je promenjen naziv Katastra vodova u Katastar infrastrukture, on nije uspostavljen niti su doneti odgovarajući pravilnici i šifrnici, na čije nacrtu su iznete brojne primedbe naročito za građevinske objekte koje su po klasifikaciju objekata po Zakonu o planiranju i izgradnji i upotrebnim dozvolama definisane kao zgrade od kojih neke sadrže i posebne delove i koji su predmet upisa u katastar nepokretnosti, a nacrtom Pravilnika o premeru i katastru infrastrukturnih i podzemnih objekata se proizvoljno samo na osnovu pripadnosti nekom kompleksu (npr. benzinske stanice ili proizvodnog postrojenja) proglašavaju infrastrukturnim objektima, bez usaglašavanja sa šifrnikom objekata vezanim za Zakon o planiranju i izgradnji.

Kako još nije ni izrađen softver za katastar infrastrukture i podzemnih objekata, zbog tumačenja Službi za katastar nepokretnosti dolazi do odbijanja upisa objekata u katastar nepokretnosti, a ukoliko ne dođe i do odbijanja upisa u katastru infrastrukture, oni se upisuju kao vodovi pri čemu je zbog nemogućnosti prikazivanja podataka o površini, etažama i posebnim delovima objekata nemoguće proveriti tačnost njihovog upisa, a kod upisa više takvih objekata istovremeno je nemoguće i identifikovati pod kojim brojem voda su upisani.

Još uvek nije zauzet jedinstven stav Republičkog geodetskog zavoda o tome da li se podzemni rezervoari upisuju u katastar nepokretnosti ili u katastar infrastrukture, 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 infrastrukture. 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 Republički geodetski zavod zauzme jedinstven stav i ujednači praksu.

Takođe je uočeno da nije po svakom zahtevu za upis državine u evidenciji katastra vodova, infrastrukture i podzemnih objekata 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 Republičkog geodetskog zavoda br. 959-1/2020 od 25. septembra 2020. godine 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 Republičkom geodetskom zavodu. U skladu sa izmenama Zakona, zahtevi se Republičkom geodetskom zavodu 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 komplikuje, 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.

PREPORUKE SAVETA

- Potrebno je kroz izmenu Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar infrastrukture vratiti mogućnost kako građanima da sami zastupaju svoje interese pred Republičkim geodetskim zavodom u formi koju sami odaberu (elektronskim putem, ili u papirnoj formi), tako posebno i kompanijskim pravnicima da postupaju u ime i za račun svojih kompanija u svim predmetima pred Republičkim geodetskim zavodom (u katastru nepokretnosti i katastru infrastrukture).
- Uključiti na mogući i dostupan način stručnu javnost u postupak donošenja podzakonske regulative vezane za katastar infrastrukture.
- 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 i implementirati 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 katastarske nepokretnosti).
- Potrebno je bez odlaganja upisati sve vodove (i prava na njima) u katastar infrastrukture, 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.
- 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 Republički geodetski zavod 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 Republičkog geodetskog zavoda kako bi ostao dovoljno bezbedan.
- Potrebno je doneti Pravilnik o premeru i katastru infrastrukturnih i podzemnih objekata, kao i šifarnik infrastrukturnih objekata koji neće biti u koliziji sa postojećim Pravilnikom o klasifikaciji objekata donetim na osnovu Zakona o planiranju i izgradnji.
- Potrebno je omogućiti da javna preduzeća i pravna lica koja su vlasnici infrastrukturnih objekata daju primedbe i sugestije vezane za definisanje objekata infrastrukture, s obzirom da i u ranije donetom Pravilniku o premeru i katastru vodova nije bilo dovoljno definisanih kategorija vrste vodova kojima bi bili obuhvaćeni sve vrste vodova koje su izgrađene, a katastar infrastrukture je još obimnija evidencija.

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. Prema procenama, do sada je rešeno 70.000 predmeta, a još 5.100 predmeta je preostalo da se reši.

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 postupka 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 podnosilaca traži nedostajuću dokumentaciju i time podnosiocima omogućiti učešće u postupku.

Odlukama Upravnog suda Srbije, Agenciji je naloženo da postupi 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 podnositelaca.

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.