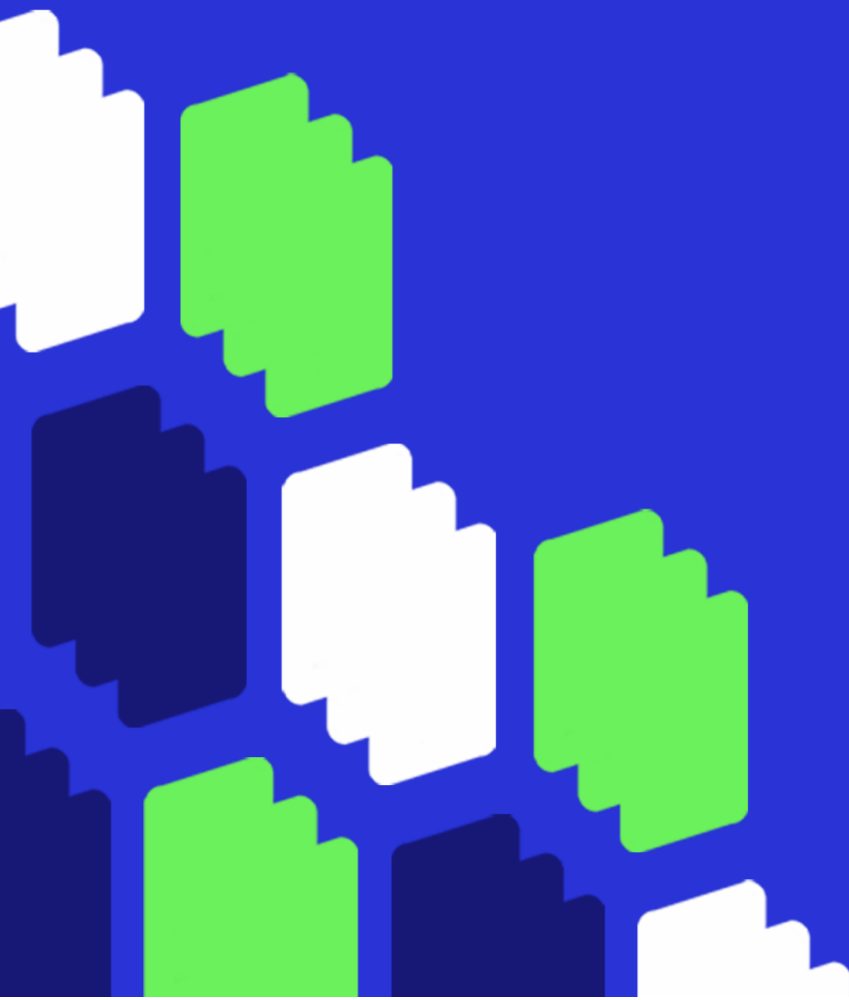
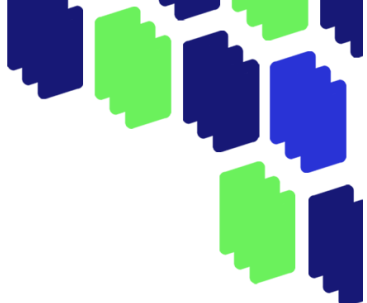




JAVNO
JASNO
EFIKASNO
Projekat za dobru upravu





OKVIRNI PREDLOG SVEOBUHVAATNE REFORME UPRAVLJANJA I RASPOLAGANJA NEPOKRETNOSTIMA U SRBIJI

Beograd, avgust, 2023.



IZDAVAČ
NALED

ZA IZDAVAČA
Violeta Jovanović

AUTORI

Prof. dr Miloš D. Živković

Dorđe Vukotić

Dorđe Milić

Dr Milan Parivodić

Mihajlo Živković

Prof. dr Svetislav Kostić

Milan Stefanović

Simka Stojanović

Vladimir Dobrosavljević

STRUČNI TIM

Dr Dušan Vasiljević

Mr Jasmina Radovanović

Adis Berberović

Jelena Vejnović

© NALED 2023

Tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova ili organa NALED-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovoj publikaciji, NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u publikaciji ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa njenim korišćenjem. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ove publikacije dozvoljena je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

REZIME

Nefunkcionalnost institucionalnog okvira za upravljanje i raspolaganje nepokretnostima smatramo možda i najvećom razvojnom preprekom našeg društva.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku U Srbiji je:

- **4,9 miliona nepokretnosti upisano u katastar nepokretnosti**, zbog čega se mogu svrstati u kategoriju **uređenog tržišta nepokretnosti**, i
- **4,8 miliona nepokretnosti van evidencije katastra nepokretnosti**, od kojih:
 - oko 2,1 miliona nisu građeni u skladu sa zakonom, zbog čega se smatraju nelegalnim objektima, pa se mogu svrstati u kategoriju **neuređenog tržišta nepokretnosti**; i
 - 2,7 miliona objekata su građeni u skladu sa zakonom, ali iz različitih razloga nisu upisani u katastar, pa se mogu svrstati u kategoriju **delimično uređenog tržišta nepokretnosti**.


Iz ovih razloga sveobuhvatnu reformu upravljanja i raspolaganja nepokretnostima smatramo najznačajnijom razvojnom šansom naše zemlje, sa potencijalom da za investicije oslobodi nepokretnosti vredne milijarde evra, omogući uspešne ishode desetina hiljada višedecenijskih postupaka čije nerešavanje guši naš pravni promet i obezbedi da stotine hiljada građana Srbije steknu upis prava svojine na svojim nepokretnostima i tako, mnogi prvi put u životu, u punom zakonskom smislu postanu svoji na svome.

Rešavanje ovako ozbiljnih i decenijama nagomilavanih problema ne može biti jednostavno, ali može biti relativno brzo. To zahteva jasno opredeljenje države da ovaj razvojni potencijal tretira kao prioritet i spremnost da za njega opredeli resurse koji nisu mali, ali su minorni u odnosu na gubitke koje država, građani i privreda trpe zbog nerešavanja ovih problema.

Prateći podelu tržišta nepokretnosti na uređeno, delimično uređeno i neuređeno, preporuke koje slede odgovaraju na specifične potrebe ova tri segmenta tržišta. Ključni elementi pristupa koji se tiče **neuređenog tržišta**, koje dominantno čine nepokretnosti izgrađene bez ili mimo građevinske dozvole, su:

- nov pristup postupku ozakonjenja, uz oslanjanje na digitalizaciju i sprovođenje masovnog ozakonjenja kada god je to moguće,
- uspostavljanje efikasnijeg mehanizma koji treba da omogući sprečavanje dalje nelegalne gradnje.

Za **delimično regulisano tržište**, koje u najvećem delu čine nepokretnosti kod kojih se faktičko stanje i stanje u katastru nepokretnosti razlikuju, izradili smo preporuke čiji je smisao da se omogući upis prava tamo gde on sada nije moguć zbog toga što dokumentacija potrebna za upis prava iz bilo kog razloga nije potpuna, a ne zbog spora oko toga ko ima pravo svojine na određenoj nepokretnosti.



Značajna unapređenja predlažemo i za segment tržišta nepokretnosti koji je zarobljen za investicije zbog neadekvatnog prostorno i urbanističko-planskog osnova. U cilju rešavanja ovog problema predlažemo **digitalizaciju izrade planske dokumentacije i učešća građana u tim procesima**, kao i unapređenje sistema planova koji se donose, tako da bude više usklađen sa razvojnim potrebama našeg društva i kapacitetima javne uprave.

Veliki potencijal za racionalnije upravljanje nepokretnostima vidimo i u unapređenju posebnih postupaka u okviru kojih se raspolaže nepokretnostima čija se vrednost meri milijardama – od eksproprijacije, preko komasacije, do stečaja i izvršenja. Inovacije u sprovođenju postupaka (npr. **primena supstitucije** u postupcima obezbeđivanja zemljišta kada je za to utvrđen javni interes), veća transparentnost i efikasniji mehanizmi za obezbeđivanje zakonitosti postupanja imalaca javnih ovlašćenja su suština preporuka u ovoj oblasti.


Kod oporezivanja imovine, fokus preporuka nam nije na obezbeđivanju većih prihoda od ovog poreskog oblika, već, kao i u drugim segmentima Okvirnog predloga, na efikasnijem korišćenju nepokretnosti, uz unapređivanje pravičnosti i efikasnosti oporezivanja, što se ima postići između ostalog, prelaskom na masovnu procenu vrednosti nepokretnosti, a eventualno i uvođenjem poreza na ukupnu svetsku neto nepokretnu imovinu.

Kao preporuke sa najvećim očekivanim efektima izdvajamo:

- **utvrđivanje pravnog osnova** i uspostavljanje **novih mehanizama** (komisije koje se formiraju za područja opština/sudova, javni beležnici i javni izvršitelji) za rešavanje ogromnog broja predmeta upisivanjem statusa „**verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaooca prava**“;
- propisivanje postupka za **masovno sprovođenje ozakonjenja**;
- formiranje državnog fonda nepokretnosti (**banka zemljišta**) za intervencije u postupcima eksproprijacije, komasacije, javne svojine i sl. i **prenošenje na centralni nivo nadležnosti** za sprovođenje tih postupaka;
- uvođenje centralnog **poreza na ukupnu svetsku neto nepokretnu imovinu** koji bi pogađao one sa veoma vrednom nepokretnom imovinom;
- kompletnu **digitalizaciju pripreme prostornih i urbanističkih planova**.

Navedeni segmenti treba da omoguće ostvarenje tri krovna cilja u vezi sa upravljanjem i raspolaganjem nepokretnostima:

Prvi krovni cilj reforme je da dovede do usklađenosti faktičkog stanja imovinskih prava na nepokretnostima sa stanjem upisa u katastru nepokretnosti, kao i da se kodifikacijom stvarnih prava obezbedi održivost te usklađenosti i svođenje načina za sticanje svojinskih prava na nepokretnostima mimo upisa u katastar nepokretnosti na neophodni minimum.



Drugi krovni cilj je da se obezbedi primena najboljih praksi za racionalno raspolaganje i upravljanje nepokretnostima u javnoj svojini, kao i nepokretnostima koje su u određenom posebnom režimu (stečaj, eksproprijacija, komasacija itd).

Treći krovni cilj je da se kroz poresku i prostorno-plansku i urbanističku politiku podstakne racionalno korišćenje nepokretnosti, uz unapređenje pravičnosti i efikasnosti oporezivanja imovine. Sve ovo ima za svrhu da omogući efikasno korišćenje nepokretnosti kao jednog od najvažnijih razvojnih potencijala svakog društva.

U nastavku dajemo pregled ključnih nalaza i preporuka za unapređenje stanja u ovoj oblasti do kojih se došlo kroz konsultacije sa zainteresovanim stranama i zajedničke procene koje bi preporuke najpre imale šansu da budu prihvaćene i uspešno sprovedene.

UTVRĐIVANJE I UPIS PRAVA NA NEPOKRETNOSTIMA

Utvrdjivanje i upis prava na osnovu raspoložive dokumentacije („konvalidacija“).


Procenjuje se da za gotovo tri miliona nepokretnosti, u šta ne spadaju nelegalno izgrađeni objekti, ne postoji potpuna dokumentacija koja bi omogućila upis prava u katastru nepokretnosti u skladu sa propisima.

Smatramo da je najpre potrebno zakonom propisati ovlašćenje koje sada ne postoji, da se na osnovu nepotpune dokumentacije utvrđuje status „verovatnog, odnosno pretpostavljenog imaooca prava“. S obzirom na to da se nepokretnosti u ovom režimu broje ne stotinama hiljada, već milionima, to ovlašćenje treba dodeliti komisijama, koje bi se formirale za područja opština/sudova i koje bi postupale u upravnom/vanparničnom postupku, javnim beležnicima, koji bi postupali u vanparničnom postupku i javnim izvršiteljima, koji bi postupali u izvršnom postupku. Svi oni bi bili ovlašćeni da utvrde ko je verovatni/pretpostavljeni imalac prava, što bi predstavljalo osnov za upis u katastar nepokretnosti.

Optimizacija postupaka utvrđivanja prava na nepokretnostima i upisivanja tih prava u katastar.

U razmeni dokumentacije između obveznika dostave koji utvrđuju prava na nepokretnostima i onih koji ta prava upisuju javljaju se nedostaci koji suštinski ugrožavaju efikasnost ovog procesa i pravnu sigurnost. Naime, ili se dokumentacija ne dostavlja za upis (iako je ta obaveza propisana zakonom) ili se dostavlja bez podataka koji su potrebni za upis ili se upis ne vrši po dostavljenoj dokumentaciji, a lica o čijim pravima se odlučuje ne dobijaju pravovremenu informaciju o tome da li je upis sproveden ili ne.

Zato predlažemo izmenu Sudskog poslovnika i informatičko povezivanje da bi se dosledno implementirala obaveza sudova da službi katastra dostavljaju radi upisa u katastar, sve sudske odluke i druge akte kojima se utvrđuje postojanje ili prestanak prava na nepokretnostima, kao i privremene mere zabrane raspolaganja nepokretnostima i akte kojima prestaju te zabrane. Dalje, potrebno je da Javnobeležnička komora uspostavi efikasan mehanizam kontrole sprovođenja ostavinskih postupaka, u domenu izvršenja obaveze javnih beležnika da radi upisa u katastar dostavljaju i ostavinska rešenja u slučaju kada ostavilac nije upisan u katastar, zajedno sa dokumentacijom koju su cenili, a koja je podobna za upis, a ne samo rešenja u slučaju kada je ostavilac upisan u katastar. Takođe, predlažemo da se informatički onemogućiti obveznicima dostave nepotpun unos podataka bitnih za upis prava na nepokretnostima. U ovom segmentu predlažemo i da se preciznije propiše obaveza za obveznike dostave da pruže povratnu informaciju stranci kada njeno pravo po dostavljenoj ispravi nije upisano u katastar. Takođe, potrebno je automatizovati i postupak upisa predbeležbe objekta u izgradnji i posebnih delova objekata u izgradnji, tako što će organi koji izdaju građevinske dozvole kroz informacioni sistem unositi strukturirane podatke, istovremeno sa dostavom građevinskih dozvola i specifikacijom posebnih delova objekta u izgradnji.



Ozakonjenje. Prema procenama, broj objekata izgrađenih bez odgovarajuće dozvole je veći od dva miliona; analiza NALED-a je pokazala da bi sprovođenje ozakonjenja dosadašnjom dinamikom trajalo više od 40 godina.


Zato predlažemo da se tamo gde je moguće, u skladu sa zakonom, primeni metod masovnog ozakonjenja, uz uspostavljanje Jedinственe elektronske evidencije nelegalno građenih objekata, iz koje bi bili javno dostupni podaci o statusu predmeta po zahtevu za ozakonjenje, kao i o podnetim prijavama bespravne gradnje i o postupanju inspekcija i drugih nadležnih organa po tim prijavama. Ovaj mehanizam mora biti praćen efikasnijim suzbijanjem daljih pokušaja nelegalne gradnje, oslanjanjem na digitalne alate i kroz odlučnije pokretanje postupaka protiv investitora bespravne gradnje, uz prvenstvo gonjenja težih oblika ovog krivičnog dela (nelegalnu gradnju za tržište).

Konverzija prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine. Proces konverzije uz naknadu se sprovodi već 14 godina, nesumnjivo neuspešno, budući da je država od naknade za konverziju prihodovala sredstva koja se mogu smatrati minornim, a da se vredno građevinsko zemljište ne koristi na optimalan način, ako se koristi uopšte.

Zato smatramo da je ovde ključni javni interes da se taj proces konverzije okonča u što kraćem roku i da se lokacije koje su sada administrativno zarobljene stave u produktivnu upotrebu. Da bi se to postiglo, smatramo da treba ukinuti gotovo sve izuzetke u ostvarivanju prava na besplatnu konverziju, u što kraćem roku uspostaviti nadležnost imaoca javnih ovlašćenja na republičkom nivou da u primerenom roku ospori konverziju ili izuzme iz konverzije bez naknade građevinsko zemljište koje je od javnog interesa i sprovesti automatizovani (*ex officio*) upis prava svojine na građevinskom zemljištu po osnovu besplatne konverzije, tako što će se propisati mehanizam koji će omogućiti masovno sprovođenje upisa prava svojine na građevinskom zemljištu stečenog konverzijom, bez donošenja posebnog rešenja za svaku parcelu.

Zadružna svojina. Pravna sigurnost, kao ključni kvalitet režima korišćenja i raspolaganja nepokretnostima, je suštinski ugrožena u situacijama u kojima pravni sistem ne uspeva da efikasno zaštiti zakonite vlasnike nepokretnosti od neosnovanih potraživanja lica koja zloupotrebljavaju tu neefikasnost pravnog sistema.

Kao način da se prevaziđe ozbiljan problem koji trpe mnogi vlasnici poljoprivrednog zemljišta, predlažemo da se usvoji autentično tumačenje članova 95. i 96. ranijeg Zakona o zadrugama koje su ostale na snazi i po usvajanju važećeg Zakona o zadrugama, a kojim bi se precizirali uslovi pod kojima neko zemljište može da bude predmet povraćaja. Takođe, predlažemo da se u slučajevima kada postoji osnov za vraćanje zemljišta, predvidi mehanizam za *ad hoc* rešavanje takvih zahteva primenom realne supstitucije (davanjem drugog odgovarajućeg zemljišta).



Jačanje kapaciteta sistema utvrđivanja i upisa prava na nepokretnostima. Za sistem državnih organa i pravosudnih profesija, od kojeg zavisi pravna sigurnost raspolaganja nepokretnostima, dovoljan je izazov da izađu na kraj sa aktuelnim brojem predmeta, da ne govorimo o titanskom poduhvatu rešavanja statusa stotina hiljada, odnosno miliona nepokretnosti.

Imajući u vidu ogromnu vrednost i društveni značaj predmeta koji se tiču utvrđivanja i upisa prava na nepokretnostima, kao i njihov broj i složenost, smatramo opravdanim i važnim da država opredeli sredstva za jačanje ljudskih, informatičkih i organizacionih kapaciteta ključnih nosilaca ove reforme, a pre svega RGZ-a, sudova i pravosudnih profesija. Pored toga, neophodno je sprovesti informacionu kampanju prema građanima, putem lokalnih samouprava, medija i kroz različita uputstva u pogledu načina na koje mogu obezbediti upis stvarnih prava u katastar. Jedan od prioriteta treba da bude i da se što veći broj profesionalnih korisnika integriše u sistem e-Katastra. Jačanjem kapaciteta ključnih aktera utvrđivanja i upisa stvarnih prava na nepokretnostima stvoriće se osnov da se u perspektivi sprovedu analize komparativne prakse, opravdanosti i uslova koje je potrebno ispuniti da bi se uveo direktan upis u katastar nepokretnosti, a nakon toga razmotriti da li bi, ko i u kojim slučajevima vršio direktan upis.

PROSTORNO-PLANSKI, URBANISTIČKI I PORESKI REŽIMI NEPOKRETNOSTI

Sistem prostornih i urbanističkih planova. Optimalno korišćenje nepokretnosti u Srbiji je onemogućeno praksom prostornog i urbanističkog planiranja koja dovodi do toga da za veliki broj perspektivnih zona ne postoje planovi na osnovu kojih je moguće izdati građevinsku dozvole, ili postoji više planova čiji sadržaj je protivrečan.


Zato predlažemo da se izvrši reklasifikacija planskih dokumenata, kako po nadležnosti za pripremu i donošenje (Republika, jedinica lokalne samouprave), tako i po načinu sprovođenja (strateški, koji se ne sprovode direktno, i regulacioni, koji se direktno sprovode lokacijskim uslovima). Predlažemo da se razmotri uvođenje master plana (i/ili sličnih dokumenata koje priprema investitor), koji će predstavljati osnovu za izradu prostornih i urbanističkih planova za potrebe realizacije značajnih investicionih projekata. U ovom kontekstu, potrebno je preispitati i broj planskih dokumenata čija je izrada obavezna i primeniti princip da za katastarsku (građevinsku) parcelu može postojati samo jedan sprovedbeni plan. Do donošenja odgovarajućeg broja sprovedbenih planova, potrebno je da se obezbedi dosledna primena podzakonskog akta kojim su propisana opšta pravila i uslovi za parcelaciju, regulaciju i izgradnju.

Optimizacija procesa pripreme i donošenja planova. Postupci izrade planskih dokumenata traju nepotrebno dugo, a informisanost građana i privrede o sadržaju razmatranih planskih rešenja često nije dovoljno potpuna ili pravovremena.

Ključni predlog u ovom segmentu je potpuna digitalizacija pripreme, koordinacije i praćenja izrade planskih dokumenata u rokovima propisanim zakonom. Osnovni alat za to može biti uspostavljanje digitalne platforme (e-Plan) koja će, kao jedan segment budućeg sistema e-Prostor, imaoćima javnih ovlašćenja omogućiti da potpuno digitalno vode svoje tzv. „pravne režime“ (odnosno pravila i ograničenja u pogledu izgradnje), uz obavezu ažurnog održavanja podataka o postojećoj i planiranoj infrastrukturi i razmene tih podataka za potrebe izrade planskih dokumenata u propisanom digitalnom formatu. Ovo podrazumeva i uspostavljanje potpuno funkcionalnog Centralnog registra planskih dokumenata i omogućavanje građanima da lako mogu da preuzmu usvojene planove, kao i da mogu da se na vreme obaveste o sadržini radnih verzija planskih dokumenata i daju predloge za unapređenje. Na kraju, smatramo da treba razmotriti uvođenje instituta „urbane rente“, kao mehanizma podsticanja efikasnijeg korišćenja građevinskog zemljišta.

Oporezivanje imovine. Porez na imovinu je najvažniji izvorni prihod jedinica lokalne samouprave; u isto vreme, konstatujemo značajan prostor za unapređenje pravičnosti poreza na imovinu, kao i objektivnu nemogućnost poreskih organa da oporezuju prihode fizičkih lica od izdavanja nepokretnosti drugim fizičkim licima za stanovanje.

Pitanje pravičnosti poreza na imovinu moglo bi se unaprediti drugačijim predviđanjem poreskih olakšica, s tim da bi se kod njihovog osmišljavanja moralo voditi računa o očuvanju prihoda lokalnih samouprava. Pored toga, predlog je i da se, po ugledu na



Italiju, Francusku, Španiju ili Švajcarsku, pored postojećeg lokalnog poreza na imovinu, uvede i centralni porez na ukupnu svetsku neto nepokretnu imovinu koji bi obuhvatao i nepokretnosti koje obveznik ima u zemlji, ali i nepokretnosti koje obveznik ima u inostranstvu, gde bi za potrebe ovog poreskog oblika bilo dozvoljeno umanjiti osnovicu za troškove zaduživanja povezane sa sticanjem nepokretnosti, pri čemu bi se mogao propisati i prag koji bi obezbedio da većina građana ne dođe po udar ovog poreskog oblika, već samo oni najimućniji.

Problem oporezivanja prihoda fizičkih lica od izdavanja nepokretnosti mogao bi se rešiti reformom poreza na imovinu (veće poresko opterećenje za nepokretnosti u kojima obveznik ne živi, a za koje nije prijavio da ostvaruje prihode od izdavanja) ili pak neposredno putem uvođenja kategorije imputiranog-pretpostavljenog dohotka. Potrebno je i temeljno razmotriti sve aspekte opšteg izuzimanja od poreza na imovinu vlasništva nad zemljištem površine do 10 ari i postojanja razlike u poreskim stopama koje su predviđene za oporezivanje zemljišta i onih koje se primenjuju za oporezivanje nepokretnosti. Uspešno i potpuno okončanje projekta uvođenja sistema masovne procene vrednosti nepokretnosti treba da posluži kao osnov za prelazak na utvrđivanje osnovice za potrebe poreza na imovinu ovim sistemom.


EFIKASNIJE UPRAVLJANJE I RASPOLAGANJE JAVNOM SVOJINOM

Eksproprijacija. Trajanje postupka eksproprijacije je jedan od najznačajnijih faktora koji odlažu izvođenje i time poskupljuju realizaciju javnih investicija. U isto vreme, prava lica čija imovina se ekspropriše nisu optimalno zaštićena.

Zato je opravdano utvrditi supstituciju (razmenu nepokretnosti) kao prioritetan model pribavljanja zemljišta, tako što će se uvesti obaveza nadležnog organa da inicira zamenu nepokretnosti kada god je to moguće. U funkciji ovog modela je i obrazovanje državnog fonda zemljišta, odnosno nepokretnosti, u skladu sa konceptom banke zemljišta (zemljišnog fonda), koji je ustanovljen u međunarodnoj praksi, a koji bi centralizovano obavljao poslove zamene, kupovine i prodaje zemljišta. Poslove eksproprijacije treba da vrši Ministarstvo finansija, u okviru koga bi se obrazovao poseban sektor ili organ u sastavu za vršenje ovih poslova, čime bi prestala nadležnost jedinice lokalne samouprave, koja ove poslove sada vrši kao poverene. Takođe, predlažemo prelazak na sistem u kojem će procenu vrednosti nepokretnosti u postupku eksproprijacije, umesto Poreske uprave, obavljati licencirani procenitelji vrednosti nepokretnosti, odnosno veštaci, i to dok se ne stvore uslovi za punu i automatsku primenu masovne procene nepokretnosti.

Da bi se unapredila pravna sigurnost, predlažemo da se vlasnicima nepokretnosti koje ulaze u režim potencijalne eksproprijacije pruži mogućnost da se o tome blagovremeno odrede u postupku izrade i usvajanja planske dokumentacije, odnosno u postupku utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji. Smatramo opravdanim da se kada se ekspropriše zemljište, vrsta zemljišta (dilema da li se radi o poljoprivrednom ili građevinskom za potrebe procene njegove vrednosti) određuje prema stanju na dan pre nego što je planskim dokumentom utvrđena javna namena zemljišta.

Konačno, u interesu je zaštite svojinskih prava sopstvenika nepokretnosti, a time i pravičnosti, da se uredi faktička eksproprijacija, uključujući i situaciju kada je javna namena zemljišta utvrđena planskim dokumentom, a eksproprijacija nije realizovana godinama, usled čega su prava vlasnika na toj imovini faktički sužena. Za te slučajeve je potrebno je zakonom urediti pravo vlasnika na naknadu u visini tržišne vrednosti nepokretnosti ili određenog procenta vrednosti nepokretnosti, po godinama. Kao opcija postoji i propisivanje pretpostavke da se odustalo od eksproprijacije kada protekne određeni rok od donošenja planskog dokumenta kojim je utvrđena javna namena nepokretnosti.




Komasacija. Komasacija predstavlja jedan od moćnih alata za obezbeđivanje efikasnijeg korišćenja zemljišta (naročito poljoprivrednog); nažalost, neefikasnost sprovođenja ovih procesa čini da se ona koristi mnogo manje nego što za tim postoji potreba – prema poslednjim istraživanjima, komasacija se započinje na oko 10.000 hektara godišnje, naspram više od 40.000 hektara koliko je u proseku komasirano godišnje u periodu između 1955. i 1980. godine.

Zato predlažemo da se utvrdi jedan centralni nacionalni organ (npr. Uprava za poljoprivredno zemljište) koji će voditi kampanje komasacije u Srbiji (kampanje promocije, planiranje, formiranje i nadzor nad radom komisija za komasaciju, obezbeđenje javnog interesa, i dr.). Bitan element novog pristupa sprovođenju komasacija treba da bude izrada srednjoročnih planova sprovođenja komasacije, radi predvidljivosti i obezbeđivanje budžetskih sredstava. Kao prioritarna komasaciona područja, za koja najpre treba opredeliti budžetska sredstva, opredeliti najpre lokacije na kojima javni sektor ima nepokretnosti čija vrednost (odnosno rentni prihod) se može unaprediti sprovođenjem komasacije; na kojima javni sektor ima interes da stekne prava na određenim parcelama potrebnim za sprovođenje projekata od javnog interesa, tako da se komasacija koristi kao preferirana alternativa eksproprijaciji; na kojima privatni vlasnici pokazuju interes za sprovođenje komasacije, naročito ako su taj interes spremni da potkrepe planovima za ulaganja na komasacionom području, odnosno mogućnošću za sufinansiranje određenih troškova sprovođenja komasacije i radova u vezi sa komasacijom.

Predlažemo i da se onemogući sprovođenje promena u katastru na komasacionom području do okončanja sprovođenja postupka komasacije, na način da za sve eventualne promene bude nadležna komisija za komasaciju. Takođe, razmotriti da se iz postupka isključi izlaganje podataka katastra nepokretnosti nakon sprovedene komasacije, tako da se učešće zainteresovanih strana fokusira na momenat donošenja rešenja o raspodeli komasacione mase, što je i najvažniji momenat u procesu.

Upravljanje javnom imovinom. Značajan deo nepokretnosti kojima raspolažu organizacije javnog sektora nije upisan na te organizacije. Ta i druga pitanje dovode do toga da javni sektor nema tačne evidencije o nepokretnostima kojima raspolaže, što je neophodan uslov za efikasnost tog korišćenja.

Pitanje postojanja velikog broja nepokretnosti sa nesprovedenim upisom titulara javne svojine predlažemo da se rešava koristeći nove mehanizme koje smo preporučili za utvrđivanje pravnog osnova i upis prava u katastar nepokretnosti. Izmenama Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju treba omogućiti upis objekata osnovnih škola u korist titulara sa lokalnog nivoa. Radi tačnije evidencije o pokrajinskoj i imovini jedinica lokalne samouprave i drugih korisnika javnih sredstava, potrebno je podzakonskim aktom jasno definisati način vođenja njihovih evidencija, kao i vrstu podataka koje ta evidencija treba da sadrži; dodatno, potrebno je utvrditi obavezu JLS, AP i ostalih korisnika (javna preduzeća, društva kapitala...) da usklađuju podatke svoje evidencije sa podacima iz katastra nepokretnosti najmanje jednom godišnje.



Efikasnost upravljanja nepokretnostima u javnoj svojini treba unaprediti uvođenjem prakse donošenja plana i programa raspolaganja od strane titulara javne svojine koji će dati jasne smernice u pogledu postupanja sa konkretnom imovinom (staviti u javnu upotrebu, dati u zakup ili omogućiti supstituciju u zamenu za eksproprijaciju, otuđiti deo imovine koji se ne koristi i sl.). U sklopu ove aktivnosti je naročito važno identifikovati nepokretnosti (zemljište i objekte), odnosno komplekse koji su u javnoj svojini, a koje se ne koriste, odnosno koji se ne koriste na predviđen način, kao i redovno upoznavati javnost sa sadržajima plana i programa, još u fazi njihove pripreme, radi uključivanja stručne i ostale javnosti u davanje predloga za optimizaciju upravljanja nepokretnostima. Uvođenjem e-Aukcija moguće je značajno unaprediti transparentnost i efikasnost raspolaganja javnom svojinom. U skladu sa preporukama koje se odnose i na druge aspekte ove analize, predlažemo da se formira državni fond nepokretnosti za razmenu, kao i da se utvrdi jedinstvena metodologija procene vrednosti imovine u javnoj svojini po modelu masovne procene, kada se steknu potpuni uslovi za njenu primenu – ovim bi se unapredio kvalitet evidencija o javnoj svojini i unapredila praksa korišćenja i raspolaganja tom imovinom.

Realizacija javnih infrastrukturnih projekata. Smatra se da Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, kao jedan od ključnih za realizaciju javnih infrastrukturnih projekata, nije u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije. Zato je potrebno razviti čitav set zakona, drugih propisa i standarda, kojim se uređuje izgradnja linijskih infrastrukturnih sistema i drugih tzv. „inženjerskih objekata“ klase G. Takođe, potrebno je ulagati u ljudske resurse i tehničku opremljenost da bi se obezbedilo unapređenje prakse planiranja i izvođenja projekata velike investicione vrednosti koji imaju ključni uticaj na porast BDP-a.

RESTITUCIJA I IMOVINSKI ASPEKTI STEČAJA, IZVRŠENJA I HIPOTEKE


Restitucija, stečaj i izvršenje. Činjenica da se u Srbiji i dalje sprovode postupci restitucije dovoljno govori o kašnjenju koji naš proces tranzicije pokazuje u elementarnom uređivanju svojinsko-pravnih odnosa. Ovim su pogođeni interesi ne samo pretendenta na restituciju, već drugih lica čija prava mogu biti predmet odlučivanja u postupcima restitucije. Posledično, opšta nedovoljna uređenost svojinsko-pravnih odnosa direktno utiče na efikasnost i pravnu sigurnost u funkcionisanju sistema stečaja, izvršenja i hipoteke.

Ključni preduslov za optimizaciju postupaka stečaja i izvršenja je efikasno okončanje prethodnih postupaka u pogledu prava na nepokretnostima (konverzija, ozakonjenje i restitucija) kako ti problemi ne bi opterećivali postupke stečaja i izvršenja; slično, problemi sa restitucijom su vezani za ostale probleme identifikovane u ovom dokumentu, posebno one vezane za utvrđivanje prava, ozakonjenje i uvođenje svih nepokretnosti u katastar, pa će njihovo rešavanje unaprediti i sprovođenje restitucije. U pogledu izvršenja, predlažemo da se funkcionalno unapredi portal elektronskog javnog nadmetanja tako da obezbeđuje sve potrebne informacije potencijalnim kupcima, a u cilju povećavanja konkurentnosti na javnim nadmetanjima i posledično postizanja većih prodajnih cena.

Po ugledu na pravila i pozitivna iskustva iz izvršnog postupka, predlažemo da se što je moguće pre uvede elektronska prodaja imovine u stečaju kao model prodaje. Takođe, predlažemo da se omogući korišćenje imovine stečajnog dužnika za uspostavljanje zaloge u korist potencijalnog kupca te imovine u stečaju, odnosno da se imovina stečajnog dužnika može koristiti kao predmet obezbeđenja potraživanja banke prema kupcu te imovine po osnovu kredita. U stečajnom postupku razlučni i založni poverioci treba da imaju mogućnost da, u skladu sa visinom svog obezbeđenog potraživanja i redosledom upisanih zalogu, učestvuju na prodajama kao potencijalni kupci bez uplate depozita i bez plaćanja cene.

Hipoteka. Relativno dobre performanse založnog prava u prethodnom periodu mogu se dodatno unaprediti rešavanjem nekoliko izazova koji su rezultat neujednačene pravne prakse, odnosno posledica širih problema sa pravnim režimom nepokretnosti u srpskom privatnom (stvarnom, svojinskom) pravu.

Predlažemo da se u Zakon o hipoteci unesu odredbe kojima će hipoteka na najviši iznos, odnosno hipotekarno obezbeđenje okvirnih kredita, biti izričito dopušteno i uređeno. Dalje, potrebno je dosledno sprovesti načelo jedinstva nepokretnosti u hipotekarnom pravu, tako što će zakon izričito propisati da se hipoteka na zgradi proteže i na parcelu na kojoj je zgrada izgrađena i obratno, kao i da hipoteka na posebnom delu zgrade obuhvata i zajedničke delove zgrade i suvlasnički udeo na zemljištu, te da se etažiranjem zgrade hipoteka na zgradi kao celini pretvara u zajedničku hipoteku na posebnim delovima zgrade. Takođe, potrebno je izričito



predvideti da hipoteka na posebnom delu zgrade obuhvata i svaku naknadnu promenu tog posebnog dela zgrade, u smislu njegovog povećanja novim premerom ili pripajanjem zajedničkog dela zgrade. Predlažemo i da se zakonom utvrdi da su svi oblici zasnivanja nove hipoteke mogući samo ako je to izričito ugovoreno sa trećim licem i ako je ta pogodba zabeležena u registru nepokretnosti.

Hipoteku na (celom) objektu u izgradnji treba dozvoliti samo kada se gradi na zemljištu u javnoj svojini; u drugim slučajevima prednost treba dati jedinstvu nepokretnosti tako da hipoteka na zemljištu *ex lege* obuhvata i sve što se na njemu gradi; hipoteku na posebnom delu objekta u izgradnji treba urediti tako da je ona moguća samo kada je poseban deo objekta u izgradnji upisan u katastar, i to na način koji obezbeđuje viši nivo pravne sigurnosti od predbeležbe prava. Treba predvideti i da je saglasnost hipotekarnog poverioca koji ima hipoteku na posebnom delu objekta u izgradnji neophodna za izmenu građevinske dozvole kojim se na bilo koji način menja struktura, položaj, kvadratura ili drugo bitno obeležje tog posebnog dela, a kako bi se očuvao identitet predmeta hipoteke po okončanju gradnje.

SADRŽAJ

REZIME	4
UTVRĐIVANJE I UPIS PRAVA NA NEPOKRETNOSTIMA	7
PROSTORNO-PLANSKI, URBANISTIČKI I PORESKI REŽIMI NEPOKRETNOSTI.....	10
EFIKASNIJE UPRAVLJANJE I RASPOLAGANJE JAVNOM SVOJINOM.....	12
RESTITUCIJA I IMOVINSKI ASPEKTI STEČAJA, IZVRŠENJA I HIPOTEKE	15
SADRŽAJ	17
OPŠTE NAPOMENE.....	20
PRAVNI REŽIM NEPOKRETNOSTI U SRBIJI	21
OPŠTA PREPORUKA	22
DEO 1. VLASNIČKA PITANJA: PRIORITETNO REŠAVANJE NEUREĐENIH IMOVINSKO-PRAVNIH ODNOSA	23
1.a PROCESI KONVERZIJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA.....	23
1.b UTVRĐIVANJE PRAVA RADI UPISA U KATASTAR; OZAKONJENJE BESPRAVNO IZGRAĐENIH OBJEKATA	25
1.b.1. Trenutno stanje	25
1.b.2. Preporuke za rešenje problema	34
1.c. POVRAĆAJ NACIONALIZOVANE IMOVINE – RESTITUCIJA.....	44
1.d. STEČAJNI POSTUPAK	47
1.d.1 Neuređenost imovinsko pravnih odnosa	47
1.d.2 E aukcija u stečaju	48
1.d.3 Ukidanje zabrane izvršenja i obezbeđenja.....	50
1.d.4 Zakup u stečaju.....	51
1.d.5 Mogućnost obezbeđivanja kredita kupca imovinom stečajnog dužnika	51
1.d.6 Pобољшanje položaja razlučnog i založnog poverioca prilikom prodaje u stečaju.....	53
1.e. IZVRŠNI POSTUPAK.....	54
1.e.1 Izvršenje na neknjiženim nepokretnostima	54
1.e.2. e-Aukcija u izvršnom postupku	54
1.f. KOMASACIJA ZEMLJIŠTA.....	56
1.f.1 Uočeni problemi prilikom praćenja postupaka komasacije	56
1.f.2. Potreba da se usvoji novi normativni okvir za komasaciju - Zakon o komasaciji	58
1.g. ZADRUGE.....	61
1.h. ZALOŽNO PRAVO (HIPOTEKA)	63

1.h.1. Predlozi za poboljšanje Zakona o hipoteci	63
1.h.2. Predlozi za poboljšanje drugih zakona u vezi sa Zakonom o hipoteci.....	66
DEO 2. PROSTORNO PLANIRANJE	69
2.a UNAPREĐENJE REGULATORNOG OKVIRA ZA PROSTORNO I URBANISTIČKO PLANIRANJE	69
2.a.1. Prethodni regulatorni okvir.....	69
2.a.2. Aktuelni regulatorni okvir	69
2.a.3. Osnovne preporuke za unapređenje regulatornog okvira	70
2.b. UNAPREĐENJE KAPACITETA JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA ZA PROSTORNO I URBANISTIČKO PLANIRANJE.....	75
2.b.1. Prethodne aktivnosti.....	75
2.b.2. Aktuelno stanje	75
2.b.3. Osnovne preporuke za unapređenje.....	77
2.c RAZVOJ SISTEMA E-UPRAVE ZA PODRŠKU RAZVOJU I OBJAVLJIVANJU PROSTORNIH I URBANISTIČKIH DOKUMENATA	78
2.c.1. E-prostor – prethodne aktivnosti	78
2.c.2. E-prostor - kratak rezime predmeta, osnovnog cilja i očekivanih rezultata	78
2.c.3 Osnovne preporuke	79
2.d. POBOLJŠANJE STANJA KATASTRA INFRASTRUKTURE	80
2.d.1. Prethodne aktivnosti i aktuelno stanje	80
2.d.2. Osnovne preporuke.....	81
DEO 3. OPOREZIVANJE NEKRETNINA: OPTIMIZACIJA SISTEMA POREZA NA IMOVINU	82
3.a PREDLOZI U VEZI SA POSTOJEĆIM REŽIMOM POREZA NA IMOVINU U SRBIJI.....	82
3.b NOVI NIVO OPOREZIVANJA NEPOKRETNE IMOVINE.....	83
3.c REFORMA OPOREZIVANJA NASLEĐA I POKLONA.....	84
3.d. PREPORUKE	85
DEO 4. UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM, UKLJUČUJUĆI POSTUPKE EKSPROPRIJACIJE	86
4.a. JAVNA SVOJINA	86
4.a.1 Konačno kompletiranje evidencije nepokretnosti kojima raspolaže javni sektor - upis javne svojine	86
4.a.2 Evidencija nepokretnosti u javnoj svojini	88
4.b. BOLJE UPRAVLJANJE I RASPOLAGANJE NEPOKRETNOSTIMA U JAVNOJ SVOJINI.....	90
4.b.1. Upravljanje imovinom Republike Srbije	90
4.b.2. Upravljanje imovinom jedinica lokalnih samouprava	91
4.b.3. Raspolaganje nepokretnostima u javnoj svojini.....	92
4.c PROCENA VREDNOSTI NEPOKRETNOSTI I PROBLEM SA UPISOM VREDNOSTI U REGISTAR RDI. 94	
4.d UNAPREĐENJE PRAVNOG OKVIRA ZA POSTUPKE EKSPROPRIJACIJE	95

4.d.1. Supstitucija (razmena nepokretnosti) po službenoj dužnosti	96
4.d.2. Javni interes	98
4.d.3 Javne konsultacije	99
4.d.4 Nadležnost za sprovođenje postupka eksproprijacije.....	100
4.d.5. Procena vrednosti nepokretnosti.....	102
4.d.6. Upravni postupak eksproprijacije	103
4.d.7. Vanparnični postupak određivanja naknade za eksproprišanu nepokretnost.....	106
4.d.8. Zabeležba u katastru nepokretnosti da je za nepokretnost utvrđen javni interes za eksproprijaciju.....	108
4.d.9. Činjenična (de facto) eksproprijacija.....	109
4.d.10 Pregled ključnih preporuka za unapređenje pravnog okvira u oblasti eksproprijacije	111
4.e. REDEFINISANJE OKVIRA ZA REALIZACIJU JAVNIH INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA.....	114
4.e.1. Prethodne aktivnosti i aktuelno stanje	114
4.e.2. Osnovne preporuke.....	116

OPŠTE NAPOMENE

Okvirni predlog sveobuhvatne reforme upravljanja i raspolaganja nepokretnostima u Republici Srbiji nastao je u okviru projekta "Javne nabavke i dobro upravljanje za veću konkurentnost" koji sprovodi NALED a podržava Švedska agencije za međunarodni razvoj i saradnju (Sida). Nosioi rada na navedenom dokumentu bili su prof. dr Miloš Živković, Đorđe Vukotić, prof. Svetislav Kostić, dr Milan Parivodić, Milan Stefanović, Mihajlo Živković, Djordje Milić, Simka Stojanović i Vladimir Dobrosavljević, uz podršku stručnog tima Izvršne kancelarije NALED-a i Saveza za imovinu i investicije.

Zahvalnost za izradu Okvirnog predloga sveobuhvatne reforme upravljanja i raspolaganja nepokretnostima u Republici Srbiji dugujemo svim institucijama koje su dale doprinos u izradi ovog dokumenta kroz usmene ili pisane konsultacije, učestvovanje na učestvovanje na okruglim stolovima i konsultacijama, kao i kroz dostavljanje informacija i sugestija i to: Republičkom geodetskom zavodu, Republičkoj direkciji za imovinu, Agenciji za restituciju, Ministarstvu finansija, Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvu pravde, Ministarstvu privrede, Upravi za poljoprivredno zemljište, Udruženju banaka Srbije, Javnobeležničkoj komori i Komori javnih izvršitelja.

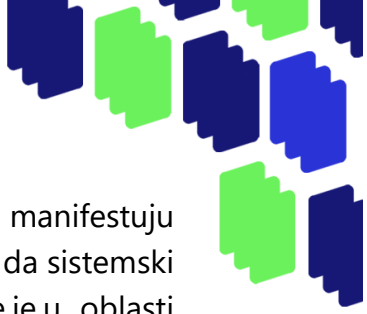
PRAVNI REŽIM NEPOKRETNOSTI U SRBIJI

Pravila kojima se uređuje pravni režim nepokretnosti u Srbiji danas su veoma međusobno različita i neusklađena, kako u pogledu vremena nastanka tako i u pogledu sadržine pravnog regulisanja. Uporednopravno je, bar za kontinentalnoevropske sisteme, uobičajeno postojanje kodifikacije (stvarnopravne ili šire građanske) koja sadrži opšti privatnopravni režim za nepokretnosti, kao i propise koji sadrže tzv. „posebne režime“. Takođe, javna svojina, odnosno svojina države shvaćeno u širem smislu (dakle, uključujući i jedinice teritorijalne organizacije, a ne samo tzv. nacionalni nivo), uređena je uglavnom ne kao posebno pravo već posredstvom srazmerno manjih modifikacija opšteg privatnopravnog režima.

U Srbiji je svojinski režim nepokretnosti, zbog izostanka tranzicije na normativnom planu, još uvek značajno opterećen socijalističkim pravnim sistemom iz prošlosti. Razlog za to nije samo činjenica da naša važeća kodifikacija stvarnog prava (Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa), koja treba da definiše opšti pravni režim nepokretnosti, potiče iz 1980 godine (izmene iz 1996. godine nisu išle za tim da je izmene, već da je „očiste“ od socijalističkih elemenata, na način na koji je to učinjeno izmenama obligacionog zakona, donetog 1978, učinjenim 1993. godine; upitno je, međutim, šta je preostalo, jer je stvarnopravni zakon bio pod mnogo većim uticajem socijalističke ideologije i državnog i društvenog uređenja nego obligacioni). Tvrdnji da je srpsko pravo o nepokretnostima još uvek „socijalističko“ još više doprinosi Zakon o javnoj svojini iz 2011. godine, koji je, ne samo terminološki, preuzeo određene institute koji su se ranije vezivali za društvenu svojinu, poput „prava korišćenja“ i „korisnika“. Pored ova dva zakona, postoji i niz posebnih zakona koji uređuju ono što se obično naziva „posebnim režimima“: prema objektu, to su zakoni o poljoprivrednom, šumskom i građevinskom zemljištu (kod nas je ovaj potonji režim deo Zakona o planiranju i izgradnji). Osim toga, neki svojinski instituti uređeni su van kodifikacije, poput etažne svojine koja je uređena Zakonom o stanovanju i održavanju zgrada iz 2016. godine, zajedničke svojine čiji su oblici uređeni porodičnim i naslednim zakonodavstvom, hipoteke koja je uređena posebnim propisom itd.

Ne ulazeći u detalje, nije teško zaključiti da je postojeći pravni okvir zastrašujuće složen i razuđen, da je zastareo i da je neadekvatan za budući razvoj Srbije. Otud se nameće zaključak da u Srbiji u oblasti pravnog režima nepokretnosti tranzicija zapravo nije još ni započela. To se najjasnije vidi ako se stanje u Srbiji uporedi sa stanjem u nekim drugim državama bivše Jugoslavije. Uspešnost reformi u nekim drugim segmentima, poput izgradnje objekata, čini da zaostatak Srbije na polju pravne tranzicije propisa o nepokretnostima ne bude toliko uočljiv, ali on je nesumnjiv.

Ovaj nedostatak, svesno ili nesvesno, osećaju svi oni koji se bave poslovima vezanim za nepokretnosti. Država zbog toga pokušava da intervencijama u postojeće



zakonodavstvo prevaziđe one probleme koji se u nekom periodu manifestuju najakutnije. Nekada su ti pokušaji više, nekada manje uspešni, ali jasno je da sistemski pristup nedostaje. Ako se na to doda i inercija pravničkog razmišljanja, koje je u „oblasti imovinskopravnih odnosa“ zapravo i dalje preplavljeno shvatanjima koja su se uvrežila u socijalističkom periodu, jasno je da prave i sveobuhvatne reforme ne može biti bez temeljnog normativnog preuređenja pravnog režima nepokretnosti.

OPŠTA PREPORUKA

Zbog toga ne treba da čudi da je prva i opšta preporuka da se čim pre pristupi izradi stvarnopravnog zakona, koji bi na sistemski način uredio stvarnopravna pravila, pa time i pravni režim nepokretnosti u Srbiji. Postoji nekoliko projekata koji bi mogli da posluže kao osnov za ovakav poduhvat, tako da bi on mogao da bude završen u srazmerno kraćem roku. Jasno je da takva kodifikacija ne bi rešila postojeće konkretne probleme, ali bi pružila neophodan normativni okvir u kojem bi se kretala rešenja konkretnih problema. Istovremeno s tim poduhvatom, trebalo bi temeljno preurediti i oblast javne svojine, tako što bi se reforma sprovela u dva osnovna pravca: prvo, korišćenjem klasičnih instituta koji bi bili uređeni u kodifikaciji (a ne oživljavanjem instituta poniklih u društvenoj svojini, što je urađeno 2011. godine) i, drugo, svakovrsnim pojednostavljenjem pravnog režima javne svojine (koja je danas uređena kao vid fragmentirane svojine, što je čini tako složenom i „neupravljivom“). Na taj način bi se rešenjima za sve konkretne probleme koje je naš tim uočio dao kontekst i željeni ishod. Time bi se, osim toga, olakšala digitalizacija i razvoj softverskih rešenja u upravljanju nepokretnostima, čega mnogi nisu svesni. Jasna, jednostavna i međusobno usklađena pravila bi, naime, usmerila i olakšala rad softverskih inženjera, jer bi mogli da imaju jasnije postavljene zadatke za razvoj softvera.

DEO 1. VLASNIČKA PITANJA: PRIORITETNO REŠAVANJE NEUREĐENIH IMOVINSKO-PRAVNIH ODNOSA

1.a PROCESI KONVERZIJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

Tokom 2021. godine pod okriljem NALED izrađena je analiza zakonodavstva i prakse u pogledu konverzije prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu. Preporuka data na osnovu ove analiza bila je ukidanje konverzije uz naknadu za određeni krug lica. Početkom 2023. godine nadležno ministarstvo objavilo je nacrt izmena Zakona o planiranju i izgradnji kojim je u osnovi prihvaćena ova preporuka. NALED je u okviru javne rasprave dostavio resornom ministarstvu svoje predloge u vezi s učinjenim nacrtom, uključujući i deo koji se odnosi na konverziju.

U osnovi, sada je potrebno definisati aspekte sprovođenja strateške odluke o ukidanju naknade za konverziju za određene kategorije imalaca prava korišćenja građevinskog zemljišta. Na normativnoj ravni treba pojasniti trenutak sprovođenja (besplatne) konverzije za ova lica, a logičan bi bio trenutak stupanja izmena ZPI na snagu. Potom je data sugestija da bi, radi ubrzanog postizanja efekata ove izmene, bilo potrebno omogućiti da se građevinske dozvole za lokacije obuhvaćene ukidanjem naknade za konverziju izdaju i pre upisa svojine investitora u katastar nepokretnosti, a upis svojine bi se vršio prilikom zabeležbe građevinske dozvole ili upisa objekta po izdavanju upotrebne dozvole. Naposljetku skrenuta je pažnja i na položaj subjekata u postupku pribavljanja rešenja o konverziji uz naknadu, kako bi se razjasnilo da se postojeći neokončani postupci obustavljaju. Rešenja kojim su postupci okončani, tamo gde naknada još nije plaćena, bila bi stavljena van snage *ex lege*.

Preporuke:

- Precizirati trenutak kad nastupa konverzija za one za koje se naknada ukida;
- Omogućiti mehanizam za izdavanje građevinskih dozvola i pre upisa svojine po osnovu konverzije (bitan momenat je ko utvrđuje da se radi o „neupisanoj svojini“ na osnovu konverzije, odn. da zemljište nije za javnu namenu i da se ne radi o jednoj od preostale tri grupe subjekata koji i dalje plaćaju naknadu);

- Prelaznim odredbama precizno urediti položaj lica koja su u postupku konverzije uz naknadu, ili je postupak okončan ali naknada još nije plaćena.

Predlogom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, koji je Vlada Srbije usvojila na sednici od 5. maja 2023. godine, preciziran je trenutak kad nastupa konverzija *ex lege* za one za koje se naknada ukida (od stupanja na snagu Zakona o izmenama i dopunama); predviđen je mehanizam posredstvom kojeg će se licima čije je pravo korišćenja izmenama konvertovano bez naknade biti omogućeno da upišu pravo svojine stečeno konverzijom (kroz izdavanje informacije o lokaciji od Agencije za prostorno planiranje), što omogućnost izdavanja građevinske dozvole i pre upisa svojine čini manje potrebnim; i, najposle, prelaznim odredbama izričito je predviđeno obustavljanje postupaka u toku, čime su osnovne preporuke i sugestije NALED-a u suštini usvojene.

U vezi sa ostalim pitanjima koja se tiču konverzije, valja istaći da, i pored zakonske odredbe o tome da se upis prava svojine stečenog konverzijom vrši po službenoj dužnosti, do masovnog upisa nije došlo. Prevashodni razlog za to je da ova zakonska odredba nije automatski sprovodiva, zbog toga što postoje kriterijumi za sprovođenje konverzije koji se ne mogu saznati iz postojećeg registarskog stanja. To posledično zahteva utvrđivanje njihove ispunjenosti za svaku pojedinu parcelu. Zbog toga katastar nepokretnosti u praksi sprovodi konverziju po zahtevu, utvrđujući ispunjenost kriterijuma, i upisi prava korišćenja opstaju iako bi trebalo da su zamenjeni upisima svojine (što čini katastarsko stanje netačnim, jer se izmena odvija *ex lege*). Ovo pitanje nije rešeno postojećim predlogom Zakona o izmenama i dopunama ZPI, pa ostaje za neka buduća razmatranja. U svakom slučaju, čini se da je omogućavanje sprovođenja masovne konverzije, bez donošenja miliona pojedinačnih rešenja, jedini način da se ovo pitanje prevaziđe i problem definitivno reši. Da bi to bilo moguće, potrebno je svesti kriterijume za sprovođenje konverzije na činjenice koje postoje u bazi podataka katastra nepokretnosti, jer samo u tom slučaju će biti moguće trenutno i masovno upisivanje svojine stečene konverzijom. Čini se da je tu od suštinske važnosti utvrđivanje zemljišta za javnu namenu, kod kojeg nema konverzije, jer se ostali kriterijumi (da li je nosilac prava korišćenja subjekt koji je ostao u režimu konverzije uz naknadu i sl.) mogu utvrditi iz samog registra.

Preporuka

Osmisliti i propisati mehanizam koji će omogućiti masovno sprovođenje upisa prava svojine na građevinskom zemljištu stečenog konverzijom bez donošenja posebnog rešenja za svaku parcelu.

1.b UTVRĐIVANJE PRAVA RADI UPISA U KATASTAR; OZAKONJENJE BESPRAVNO IZGRAĐENIH OBJEKATA

1.b.1. Trenutno stanje

Katastar nepokretnosti i vodova (u daljnjem tekstu: katastar) je u skladu s članom 2., stav 2., tačka 2.) Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova ("Sl. Glasnik RS", br. 41/18, 95/18, 31/19, 15/20) (u daljnjem tekstu: Zakon) osnovni i javni registar, koji sadrži prostorne i opisne podatke o nepokretnostima, podatke o stvarnim pravima na njima, kao i o drugim pravima i činjenicama čiji je upis u katastar predviđen zakonom.


Važno je napomenuti da je katastar deo Geodetskog katastarskog informacionog sistema (u daljnjem tekstu: GKIS) koji, osim podataka katastra, sadrži i: podatke o osnovnim geodetskim radovima; premeru nepokretnosti; državnim granicama; geodetskim radovima za posebne potrebe; vrednosti nepokretnosti; topografske karte; registar prostornih jedinica; adresni registar; i registar cena. U smislu navedenog je funkcionalnost katastra, kao svojinskog registra, povezana s bazama podataka koje nisu važne za sticanje i uživanje prava na nepokretnostima, ali su važne za pravilnu identifikaciju nepokretnosti i lociranje položaja nepokretnosti u prostoru.

GKIS, a unutar tog sistema i katastar, vodi Republički geodetski zavod (RGZ).

U svom *Izveštaju o regulisanom i delimično regulisanom sistemu tržišta nepokretnosti u Republici Srbiji iz aprila 2023. godine*, **RGZ je naglasio da je ključni problem u vezi s nepokretnostima u Srbiji postojanje velikog broja nepokretnosti koje pripadaju tzv. delimično regulisanom i neregulisanom tržištu nepokretnosti**, te da je to izvor pravne nesigurnosti i korupcije. Takođe je naglašeno da se na regulisanom tržištu nepokretnosti mogu naći samo nepokretnosti upisane u katastar, što je manjina postojećih nepokretnosti, a takvo stanje je neodrživo i mora da se menja.

Uporedno-pravno gledajući, u svim pravnim sistemima **osnovna funkcija svojinskih registara**, u koje spada i katastar nepokretnosti, jeste **da obezbede pravnu sigurnost** nosilaca stvarnih prava u uživanju i zaštiti tih prava, s jedne, i sigurnost prometa pravima na nepokretnostima, s druge strane. To se, između ostalog, postiže činjenjem dostupnim trećim licima podataka registrovanih u tim registrima i pouzdanjem u te podatke. Ova funkcija katastra je definisana članom 3. tačka 4) Zakona, tj. načelom pouzdanja, koje podrazumeva da su podaci registrovani u katastar istiniti i potpuni, te da savesni sticalac tih prava ne može snositi štetne posledice zbog pouzdanja u registrovane podatke.

Međutim, katastar nije samo prosta evidencija koja ima informativni karakter prema javnosti o svojinskim pravima na nepokretnostima, već upis u katastar u našem



pravnom sistemu ima i konstitutivni karakter. Naime, član 3. tačka 1) Zakona propisuje **načelo da se svojina i druga stvarna prava na nepokretnostima i vodovima stiču, prenose i ograničavaju upisom u katastar, a da prestaju brisanjem tog upisa**, osim u izuzetnim slučajevima propisanim zakonom.

Konstitutivnost upisa deluje u situacijama **prenosa prava na nepokretnostima na osnovu ugovora**, u kojim slučajevima je ugovor pravni osnov za upis prava u katastar i sve do tog upisa među strankama postoji isključivo obligaciono-pravni odnos, tj. pravo da zahtevaju da dođe do realizacije prenosa prava. Tek se upisom u katastar pravo preneto ugovorom konstituiše kao stvarno pravo i od tada deluje i prema trećim licima.

S druge strane, **upis nema konstitutivni, već isključivo deklaratorni karakter u slučajevima kada se stvarno pravo na nepokretnostima stiče po sili zakona**. Ti slučajevi su brojni, iako su Zakonom propisani kao izuzetak od pravila. Upis u slučaju sticanja svojine održajem, nasleđivanjem, restitucijom, kupovinom u izvršnom i stečajnom postupku, kao i drugim slučajevima propisanim posebnim zakonima ima deklaratorni karakter.

U sistemu konstitutivnog dejstva upisa u katastar, u vezi sa prometom prava na nepokretnostima, brzo sprovođenje upisa u katastar je od esencijalne važnosti za sticaoce prava, kako bi ta prava mogli da ističu prema trećim licima. S druge strane, svi izuzeci od pravila o konstitutivnom dejstvu upisa u katastar stvaraju pravnu nesigurnost za građane, jer se zbog tih izuzetaka oni ne mogu pouzdati u podatke upisane u katastar. Zbog toga je od izuzetnog značaja da izuzeci od pravila o konstitutivnom dejstvu upisa prava u katastar budu što ređi i jasno propisani zakonom i da se uspostave mehanizmi za upise tih promena u katastar, u što kraćim rokovima.

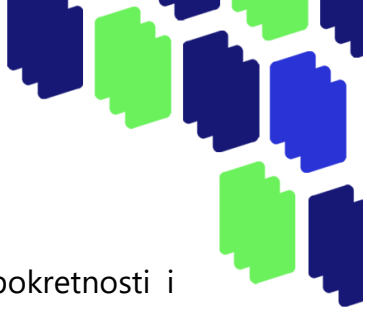
Kako bi se u maksimalnoj meri ubrzalo sprovođenje upisa prava stečenih ispravama sačinjenim u postupcima državnih organa, članom 22. Zakona je propisana obaveza nosioca javnih ovlašćenja koji sačinjavaju isprave kojim se ta prava prenose ili utvrđuju, da te isprave dostavljaju nadležnoj službi katastra radi upisa u katastar po službenoj dužnosti.

Međutim, da bi građanima bila obezbeđena puna pravna sigurnost u vezi sa sticanjem i uživanjem prava na nepokretnostima, potrebno je obezbediti ključni preduslov za to, a to je da sama nepokretnost bude upisana u katastar. I ovde ćemo se ponovo vratiti na gore pomenuti izveštaj RGZ-a, u kome se konstatuje da je od ukupnog broja nepokretnosti (9,7 mil.) samo 4,9 mil. upisano u katastar. Ostatak od 4,8 mil. nepokretnosti je *de iure* van pravnog sistema, jer nisu upisane u katastar, a *de facto* ih čak i sudovi tretiraju u sudskim postupcima, jer ne mogu da „zažmure“ na činjenicu da takva imovina postoji. Za takve nepokretnosti se u pomenutom izveštaju kaže da su u „zoni neregulisanog tržišta“, što odgovara stvarnosti jer su predmet

nasleđivanja, plodouživanja, a često i prometa, iako se takve promene ne mogu upisati u katastar, pa u slučaju kada bi takav upis imao konstitutivno dejstvo ne mogu delovati prema trećim licima. Takvo stanje je neodrživo i stvara ogromne probleme u praksi, a eklatantni primeri su postupci prodaje nelegalno izgrađenih stanova u izvršnom postupku zbog dugova investitora prema poveriocima.



Napominjemo da je RGZ postigao zavidnu ažurnost u pogledu postupanja u zakonskim rokovima za upis po ispravama dostavljenim od strane obveznika dostave, a da je od izuzetnog značaja i to što je obezbeđena javna dostupnost podacima upisanim u katastar, bez naknade.



Pet godina nakon usvajanja Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, koji je doneo reformske novine usmerene pre svega na automatizaciju procesa upisa promena u katastar po ispravama koje sastavljaju, odnosno donose obveznici dostave u postupcima iz svoje nadležnosti, sledeći **problemi** i dalje postoje:

1. Veliki broj nepokretnosti i dalje nije upisan u katastar nepokretnosti.

U *Izveštaju o regulisanom i delimično regulisanom sistemu tržišta nepokretnosti u Republici Srbiji* RGZ-a od aprila 2023. godine je **naveden podatak da je od ukupnog broja nepokretnosti (9,7 mil.) 4,9 mil. upisano u katastar**. Uzroci ovom stanju su sledeći:

-Za veliki broj starijih objekata koji su građeni u skladu sa zakonom, kao i posebnih delova takvih objekata **ne postoji potpuna dokumentacija** kako bi se upisali u katastar (objekti koje RGZ u izveštaju navodi kao „delimično regulisani sistem tržišta nepokretnosti“);

-**Nije sprovedeno ozakonjenje** bespravno izgrađenih objekata i bespravno izgrađenih delova objekata, u skladu sa Zakonom o ozakonjenju objekata ("Službeni glasnik RS", br. 96/2015), koji je stupio na snagu 29.11.2015. godine. Prema podacima Ministarstva građevinarstva, saobraća i infrastrukture takvih objekata je 2,1 mil. (objekti koje RGZ u navedenom izveštaju navodi kao „neregulisani sistem tržišta nepokretnosti“);

-Čak i **nakon 2015. godine se nastavilo sa bespravnom gradnjom** nepokretnosti, iako takvi objekti po tom zakonu ne mogu biti ozakonjeni i van pravnog prometa su. Ovakva gradnja je naročito problematična kada su u pitanju profesionalni investitori, a posledica je sistem u kome investitori ne snose sankcije za bespravnu gradnju, već uživaju benefite nižih troškova izgradnje, dok kupci stanova u izgradnji, koji su po pravilu savesni, jedini snose konsekvence gradnje suprotne zakonu i eventualno izdatoj građevinskoj dozvoli;

-Postoje **indicije da su u praksi ozakonjavane stambene i poslovne zgrade namenjene tržištu, a koje su bespravno građene nakon decembra meseca 2015. godine**, bilo tako što su građene bez građevinske dozvole, bilo da su građene sa građevinskom dozvolom od koje je tokom gradnje značajno odstupljeno, sa namerom protiv-pravnog ozakonjenja. Napominjemo da bi protivpravno ozakonjene zgrade u slučaju građenja mimo građevinskih dozvola nakon decembra 2015. godine bilo lako dokazivo, prostim uvidom u Centralni registar objedinjene procedure (CEOP), u kome su trajno sačuvane te dozvole, a po tom u katastar, koji sadrži činjenice o osnovu upisa i dokumentaciju koja je osnov upisa, što je u konkretnom slučaju rešenje o ozakonjenju.

2. Na velikom broju nepokretnosti upisanih u katastar nisu upisani faktički imaoci prava.

Uzroci ovakvog stanja su:

- Sticaoci prava na nepokretnostima do 2018. godine, do kada se upis prava nije vršio po službenoj dužnosti, **nisu podnosili zahtev za upis u katastar**, zbog inertnosti ili interesa da „sakriju“ imovinu od poverilaca, iako su imali validnu dokumentaciju za upis;
- Sticaoci prava na nepokretnostima su ranije **podnosili zahteve, koji su odbijeni zbog nedostajuće dokumentacije ili formalnih nedostataka** u istoj.


Ovaj problem se protekom vremena samo usložnjava jer faktički imaoci prava na nepokretnostima često ne raspolažu dokumentacijom koja je validna za upis iz sledećih razloga:

- **Dokumentacija ima formalne nedostatke**, tj. očigledne greške u ispravama u vezi sa označavanjem: broja ili površine stana; broja ili površine parcele; podataka o nosiocima prava i slično, što je čini nesprovodivom za upis u katastar.
- **Nosioci prava su izgubili deo dokumentacije** neophodne za upis u katastar, a tu dokumentaciju ne poseduju ni organi koji su je izdavali ili overavali, a pravna lica koja su investitori takvih objekata su likvidirana (danas ne postoje).

3. Određen broj zaostalih predmeta u RGZ-u i dalje nije rešen, a reč je o predmetima formiranim po zahtevima za upis prava na nepokretnostima po ispravama nastalim pre stupanja na snagu Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova iz 2018. godine.

Uzroci ovakvog stanja su:

- Sve su to stari predmeti koji inicijalno nisu rešeni upravo jer je reč o predmetima u kojima je **dokumentacija imala formalne nedostatke** (greške u podacima) **ili je bila nepotpuna** (npr. nedostatak intabulacione klauzule), a RGZ nema zakonska ovlašćenja da sprovodi postupak u kome bi se ta dokumentacija upotpunjavala, odnosno utvrđivalo pravo, s obzirom na to da je to materija vanparničnog ili parničnog sudskog postupka;
- Zbog protoka vremena se **činjenično stanje menjalo, pa su se predmeti procesno iskomplikovali** (stranke u postupku su umirale, naknadno su podnošeni povezani zahtevi i sl.);
- **Nadležnost za odlučivanje u drugom stepenu je menjana** od RGZ-a, ka ministarstvu nadležnom za građevinarstvo i nazad, zbog čega su se predmeti više puta selili.



Rešavanje ovog problema komplikuje rizik da bi odbijanje zahteva za upis u katastar u ovim predmetima prouzrokovalo **izloženost Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu**, imajući u vidu ekstenzivno tumačenje člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koje predmet zaštite „prava na suđenje u razumnom roku“ proširuje i na upravne postupke,

4. Upis prava svojine na građevinskom zemljištu po osnovu besplatne konverzije prava korišćenja u pravo svojine nije sproveden u praksi, što unosi pravnu nesigurnost i onemogućuje efikasnu kontrolu upravljanja javnom svojinom.

Upis prava svojine na građevinskom zemljištu po osnovu besplatne konverzije prava korišćenja u pravo svojine nije sproveden po službenoj dužnosti, u skladu sa članom 102. stav 2. Zakona o planiranju i izgradnji, jer **implementaciju te odredbe komplikuju izuzeci od pravila besplatne konverzije.**

Napominjemo da je od izuzetnog značaja da građevinsko zemljište bude upisano na stvarne vlasnike koji su to pravo stekli po sili zakona

Napominjemo i da se usled nesprovođenja konverzije prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu, svo zemljište i dalje vodi kao zemljište u javnoj svojini, što **otežava efikasnu identifikaciju svih objekata koji su u javnoj svojini**, pa samim tim i upravljanje i kontrolu upravljanja nepokretnostima u javnoj svojini. Naime, kada se konverzija bude u potpunosti sprovela kroz katastar, biće evidentno koje su parcele stvarno u javnom vlasništvu, kao i to da su objekti koji su preostali na parcelama u javnoj svojini takođe u javnoj svojini. Zbog toga Republička direkcija za imovinu pravi paralelne evidencije nepokretne imovine u javnoj svojini, koje su nepotpune i neažurne, jer korisnici nepokretnosti u javnoj svojini, koji jedini imaju kompletne podatke o nepokretnostima čiji su faktički držaoci, nisu zainteresovani da ih unesu u te evidencije.

5. Obveznici dostave nedosledno sprovode obavezu dostave isprava koje sačinjavaju, a koje su osnov za upis prava na nepokretnostima, što umanjuje pravnu sigurnost sticaoća prava po tim ispravama.

Iako je članom 23. Zakona propisana obaveza obveznika dostave (javnih beležnika, sudova i izvršitelja) da po službenoj dužnosti službi katastra dostavljaju isprave koje sačinjavaju u okvirima svoje nadležnosti radi upisa promene u katastar nepokretnosti, ova obaveza se nedosledno sprovodi:

- **Sudovi samo sporadično dostavljaju** radi upisa u katastar presude kojima se utvrđuju prava na nepokretnostima, kao i rešenja o privremenim merama koje se upisuju u katastar, a gotovo nikada obaveštenja o okončanju postupka na osnovu kojih se te privremene mere brišu;

- **Javni beležnici ne dostavljaju uvek radi upisa u katastar ostavinska rešenja** kojima se prenose prava na nepokretnostima, a naročito u slučajevima kada ostavilac nije upisan kao vlasnik na tim nepokretnostima, iako su u postupku koji su sproveli utvrdili postojanje uredne dokumentacije kojom se dokazuje kontinuitet prava, a koju su dužni da dostave službi katastra radi upisa, u skladu sa članom 23. stav 2. Zakona.

Ovakva praksa je neprihvatljiva jer pomenuti obveznici dostave, umesto da doprinose pojednostavljenju upisa promena u katastar, prepuštaju strankama da same podnose zahteve za upis, što službi katastra značajno otežava postupak, a strankama prolongira upis prava.

6. U praksi neki obveznici dostave ne unose sve propisane podatke u isprave, a u slučajevima ako služba katastra odbije upis zbog nepotpunih podataka to izlaže Republiku Srbiju odštetnim zahtevima zbog nesprovođenja upisa po tim ispravama.

U praksi nakon 2018. godine **obveznici dostave ne unose u isprave sve podatke** iz člana 22. stav 6. Zakona za lica u odnosu na koja je isprava osnov za upis, **što može rezultirati odbijanjem upisa** u korist stranke u postupku.

Ovaj problem je ređi u praksi jer su javni beležnici uglavnom počeli da poštuju ovu odredbu, ali su sudovi dugo izbegavali da u isprave unose potpune podatke, sve do izmene člana 355. Zakona o parničnom postupku iz 2020. godine, koji je uveo obavezu unosa jedinstvenog matičnog broja u odluke sudova u parničnom postupku, što se shodno primenjuje i na vanparnične postupke. Međutim, Zakon o krivičnom postupku ne propisuje obavezu unošenja JMBG u akte donete u krivičnom postupku, a reč je o bitnim zabranama raspolaganja ili oduzimanju predmeta u vezi sa najtežim krivičnim delima, pa odbijanje upisa zbog takvog nedostatka može dovesti do velike štete.

Dodatni je problem što obveznici dostave ne unose kroz PIS (Pravosudni informacioni sistem) podatke iz isparava i to kao strukturirane podatke u odgovarajućim formatima, što stvara RGZ-u dodatan posao prekucavanja podataka iz isparava i stvara rizik pogrešnog „prekucavanja“ tih podataka u sam katastar. U interesu stranaka u postupcima koje sprovode bi bilo da sami obveznici dostave iskopiraju te podatke iz isprave, kroz aplikaciju u kojoj rade.

Ipak, smatramo da upis promene u katastar po ispravama koje donose sudovi ne treba uslovljavati dostavom kroz PIS podataka koji nisu od značaja za sticanje prava na nepokretnostima, jer to dovodi do rizika zloupotreba od strane nesavesnih strana koje se sprečavaju privremenim merama i presudama, a Republiku Srbiju izlaže riziku naknade štete, koja nastane usled toga što pravo koje je utvrdio sud, kao državni organ, nije sproveo RGZ, koji je takođe državna institucija.

7. Ne sprovodi se predbeležba objekata u izgradnji namenjenih tržištu, pa je kupovina posebnih delova u tim objektima tokom gradnje rizična za kupce.

Članom 11. Zakona je uveden institut predbeležbe objekta u izgradnji, kao i predbeležbe prometa prava svojine na nepokretnostima u izgradnji, a kako bi se podigla pravna sigurnost sticala prava na objektima u izgradnji, naročito posebnim delovima objekata u izgradnji, koji se grade u cilju dalje prodaje na tržištu nepokretnosti.

Iako su obveznici dostave (lokalne samouprave i resorno ministarstvo) po zakonu dužni da građevinske dozvole dostave službi katastra radi ove predbeležbe, oni to često nisu činili. U međuvremenu je Agencija za privredne registre obezbedila funkcionalnost CIS-a za ovu dostavu, ali su predbeležbe objekata u izgradnji i dalje sporadične., usled čega je nužno naći rešenje da se automatizuje postupak predbeležbe.

Imajući u vidu da se objekt u izgradnji upisuje u katastar tek na osnovu upotrebne dozvole, za kupce posebnih delova (stanova i poslovnih prostora) u novogradnji postoji rizik naplate na kupljenim objektima od strane naknadnih poverilaca investitora. Ovo je slučaj ako ti poverioci pokrenu izvršni postupak na nepokretnosti, odmah nakon upisa objekta u katastar, a pre podnošenja zahteva za upis prava svojine od strane savesnih kupaca. Ovaj rizik je uvećan činjenicom da su ugovori o prodaji posebnih delova objekata u izgradnji koji nisu prethodno predbeleženi u katastar, po dostavi službi katastra od strane javnih beležnika, arhivirani nakon evidentiranja cene nepokretnosti od strane te službe. Kupcima nije obezbeđen efikasan mehanizam za zaštitu prava na upis, kroz automatizovani upis prava svojine nakon naknadnog upisa tog objekta, tj. posebnog dela objekta, a po izdavanju upotrebne dozvole. Napominjemo da se predbeležba prometa nepokretnosti u izgradnji vrši *ex officio*, a ne na zahtev stranke, tako da su država, tj. imaoci javnih ovlašćenja u tim postupcima, dužni da kupcima obezbede realizaciju ovog prava, a ta pravna zaštita je izostala u praksi.

Građani na tržištu i dalje kupuju stanove bez insistiranja na ovoj predbeležbi, jer investitori zbog manjka stanova i dalje diktiraju uslove prodaje i po pravilu ne podnose zahtev za upis.

8. U praksi se zahtevi stranaka i dalje podnose u papirnom formatu, na šalterima službe katastra, što onemogućuje dostupnost podataka o podnetim zahtevima u realnom vremenu.

Iako je članom 61. stav 8. Zakona propisano da će se od 31. decembra 2020. godine svi zahtevi stranaka za upis prava u skladu sa članom 25. Zakona službi katastra podnositi u elektronskom formatu, kroz e-šalter, nakon čega bi svi postupci upisa u katastar bili pokretani isključivo elektronski, to se nije desilo. Cilj isključivo elektronske

procedure je omogućavanje dostupnosti osnovnih podataka o ispravama i zahtevima koji su dostavljeni katastru do momenta u kome se vrši uvid.

Naime, u praksi je moguće da stranka podnese pismeni zahtev na šalteru RGZ (Službe katastra širom Srbije) za upis nekog prava po ispravi starijoj od 2018. godine, a da ta isprava ne bude zavedena i vidljiva javnom beležniku u momentu kada on sačinjava ispravu u okviru svoje nadležnosti i dostavlja je kroz e-šalter radi upisa u katastar. Te stare isprave mogu biti npr. neupisani ugovor o doživotnom plodouživanju, neke presude ili privremene mere suda i slično.

Ovakav rizik je neprihvatljiv s obzirom na to da je RGZ obezbedio efikasan informacioni sistem kroz koji vodi katastar, uključujući i e-šalter, kroz koji se vrši elektronska dostava.

9. Učesnici u postupcima pred katastrom ne raspolažu znanjima nužnim za efikasan rad u GKIS-u i implementaciju reforme koju sprovodi RGZ, što onemogućuje optimizaciju procesa.

Uzroci ovog stanja su sledeći:

- Sistem rada u GKIS-u podrazumeva **digitalnu komunikaciju i unošenje strukturiranih podataka** u odgovarajućem formatu od strane obveznika dostave i podnosioca zahteva, kako bi se ti podaci mogli automatizovano učitavati u GKIS;
- Informacioni sistemi obveznika dostave, pre svega Pravosudnog informacionog sistema (PIS) i Centralnog informacionog sistem APR-a (CIS) nisu ostvarili punu interoperabilnost sa GKIS-om;
- **Advokati se nisu u dovoljnoj meri integrirali u sistem profesionalnih korisnika** (iako im je omogućeno od strane RGZ-a), koji podrazumeva elektronsku komunikaciju i kreiranje elektronskih dokumenata, pa zahteve i dalje podnose klasičnim putem na šalterima službe katastra;
- **Građani nisu informisani** o načinu na koji mogu da pribave nedostajuće isprave, odnosno dokumentaciju podobnu za upis prava u katastar. RGZ navodi da raste broj zahteva za savetima od strane RGZ (broj dupliran od 2020 do 2023). Imajući u vidu da je Zakonom o postupku upisa u katastar propisana isključivo elektronska komunikacija sa strankama preko e-šaltera, RGZ-u je *de iure* zabranjeno da građanima pruža ovu vrstu usluga, pa je neophodno da Republika Srbija obezbedi mehanizme za podršku i informisanje građana po ovim pitanjima.

1.b.2. Preporuke za rešenje problema

I Preporuke za upis velikog broja neupisanih nepokretnosti u katastar nepokretnosti – u slučaju nekretina koje su u zoni neregulisanog tržišta

Preporuke za prevođenje velikog broja nepokretnosti iz „neregulisanog sistema tržišta nepokretnosti“ u „regulisani sistem tržišta nepokretnosti“ neophodno je:

Propisati efikasan postupak koji će omogućiti masovno ozakonjenje objekata koji su izgrađeni pre decembra 2015. godine.

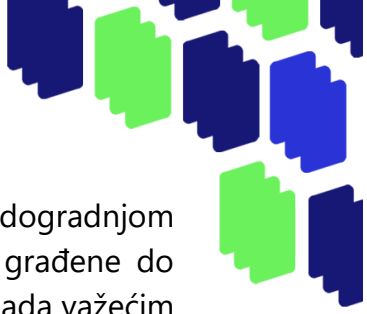
Reč je o ozakonjenju objekata sa satelitskog snimka koji je napravljen neposredno nakon stupanja na snagu Zakona o ozakonjenju objekata ("Službeni glasnik RS", br. 96/2015), 29.11.2015. godine.

Preduslov za efikasno ozakonjenje je:

- pojednostavljenje procedure i njena automatizacija;
- utvrđivanje jasne, maksimalno pojednostavljene metodologije za ozakonjenje, u zavisnosti od ključnih parametara objekata (vrste objekta i rešenosti imovinsko pravnih odnosa), u cilju obezbeđenja masovnog, tj. automatizovanog ozakonjenja;
- ujednačavanje procedure ozakonjenja za objekte, bez obzira na to da li su građeni sa građevinskom dozvolom od koje je odstupljeno ili bez građevinske dozvole;
- ozakonjenje u korist držalaca objekata koji poseduju vlasničku dokumentaciju, a ne investitora koji su objekte otuđili;
- isključivo elektronska komunikacija sa strankama preko advokata i projektanata koji su im zastupnici u postupku ozakonjenja;
- elektronska komunikacija sa imaocima javnih ovlašćenja, koji u okviru svojih ovlašćenja mogu da ospore ozakonjenje (JVP Srbija vode; Zavod za zaštitu prirode Srbije; buduća Agencija za prostorno planiranje i dr.);
- obezbeđenje transparentnosti u postupanju i puna informisanost o fazi postupka;
- onemogućavanje ozakonjenja objekata građenih nakon decembra 2015. godine.

Ozakonjenje bi se sprovodilo kroz četiri faze:

- **Prva faza: Formiranje Jedinstvene i potpune evidencije nelegalno građenih objekata,** koja bi se uspostavila u najkraćem mogućem roku, a na osnovu satelitskih snimaka objekata i drugih raspoloživih podataka u javnim evidencijama, a pre svega postojeće neformalne, ali najpotpunije evidencije nelegalnih objekata koju



poseduje RGZ-a. Ovu evidenciju bi bilo najlogičnije da vodi RGZ, nadogradnjom pomenute evidencije. Ova evidencija treba da jasno razdvaja objekte građene do decembra meseca 2015. godine, od onih naknadno građenih, koji se po sada važećim zakonu ne mogu ozakoniti;

- **Druga faza: Unos detaljnijih podataka i dokumentacije u Jedinstvenu evidenciju u zakonom propisanom roku** (npr. godinu dana), od strane lica koja bi se legitimisala kao vlasnici objekata u evidenciji, odnosno posebnih delova tih objekata koji podležu ozakonjenju, tj. njihovih punomoćnika. Informacioni sistem treba da omogući efikasnost aplikacije i pouzdanost unetih podataka, tako da treba razmotriti opciju da se unos podataka i dokumentacije dozvoli samo autorizovanim korisnicima sistema, koji bi se pojavljivali kao punomoćnici korisnika ovog prava (upravnici stambenih zgrada, advokati, geodete i sl.), a treba osmisliti i rešenje situacije u kojoj bi više lica istaklo pravo na ozakonjenje u odnosu na istu nepokretnost. Osim podataka o objektu, u evidenciju bi se unosila tehnička dokumentacija koja je izrađena za potrebe izgradnje objekta ili za potrebe ozakonjenja i vlasnička dokumentacija. Bilo bi poželjno da se u tu bazu učitaju postojeći podaci i dokumenti u postojećim predmetima ozakonjenja, ali u svakom slučaju treba omogućiti strankama da same unose te podatke i dokumente, u cilju bržeg okončanja postupka. Poželjno bi bilo nakon ove faze upisati u katastar sve objekte koji su u fazi ozakonjenja po osnovu dostavljene dokumentacije, kao i predbeležbu imaoca prava na tim objektima u odnosu na lica koja su dostavila nužnu vlasničku dokumentaciju. Moguće je i da se upis objekta izvrši u formi predbeležbe, ako želimo da u katastru nakon okončanja ozakonjenja ne ostanu objekti za koje predbeležba naknadno ne bude opravdana;

- **Treća faza: Kontrolna faza**, u kojoj bi imaoći javnih ovlašćenja i zainteresovana lica čija se prava umanjuju ozakonjenjem mogla istaći **prigovor na ozakonjenje konkretnih objekata**, odnosno dostaviti dokaze kojim osporavaju ozakonjenje (prigovori da je reč o zemljištu na kome je zabranjena gradnja, dokaz o protivljenju gradnji na tuđem zemljištu i sl.). U ovoj fazi bi se takođe: a) odredile zone, tj. područja i posebne parcele na kojima nije moguće sprovesti ozakonjenje iz zakonom propisanih razloga; b) obezbedila zaštita prava lica koja smatraju da su konkretnim ozakonjenjem ugrožena njihova prava, uz eventualno upućivanje na spor; c) ako postoji potreba, sprovela kontrola tehničke dokumentacije u smislu njene podobnosti za upis u katastar. Treća faza se može sprovoditi i uporedno sa drugom, ali treba ostaviti dodatni primereni rok za okončanje ove faze, zbog njene složenosti.

- **Četvrta faza: Faza ozakonjenja**, u kojoj bi se ozakonjenje moglo sprovesti automatski, u odnosu na sve objekte koji su predbeleženi u katastar, kroz opravdavanje te predbeležbe, ili pak na osnovu pojedinačnih rešenja o ozakonjenju, koja bi se donosila u pojednostavljenom postupku, a na osnovu kojih bi se vršio upis prava svojine u katastar. Sprovođenje ove faze treba pojednostaviti propisivanjem jasne

metodologije za ozakonjenje u cilju obezbeđenja masovnog, tj. automatizovanog ozakonjenja, kojom bi se za određenu vrstu objekata, u zavisnosti od rešenosti imovinsko pravnih odnosa, ta procedura mogla dodatno skratiti, tj. pojednostaviti.

Uspostavljanje Jedinственe evidencije će obezbediti:

- **efikasno sprovođenje „masovnog ozakonjenja“**, u maksimalno formalizovanom i automatizovanom postupku;
- **brzo evidentiranje objekata u postupku ozakonjenja i ažuriranje podatka o njima**, imajući u vidu da su te evidencije decentralizovane, usled čega se eliminiše rizik nemogućnosti sređivanja do sada dostavljene dokumentacije, naročito ako je izgubljena u dosadašnjim promenama nadležnosti;
- **analizu podataka radi klasifikacije predmeta**, u zavisnosti od stanja planske i tehničke dokumentacije i vrsti zemljišta na kom je objekat izgrađen (zemljište nepovoljno za građenje, površine javne namene, u prvom i drugom stepenu zaštite prirodnog, odnosno kulturnog dobra od izuzetnog značaja, zoni sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja, vojnom kompleksu, zaštitnim zonama u skladu sa odredbama posebnih propisa – put, železnica, dalekovod, vodotok, i sl.), kako bi se izdvojili objekti koji ne ispunjavaju uslove za ozakonjenje (u ovakvim slučajevima postupak ozakonjenja bi rezultirao donošenjem rešenja kojim se utvrđuje da objekat ne može biti predmet ozakonjenja i kojim se nalaže njegovo rušenje);
- **javnu dostupnost podataka** o svim objektima u postupku ozakonjenja i njihovim vlasnicima;
- **praćenje postupka ozakonjenja i nadzor** nad sprovođenjem zakona;
- **evidentiranje svih poreskih obveznika**, radi utvrđenja i naplate poreskih obaveza;
- **suzbijanje korupcije**, s obzirom na to da se sprovođenje postupka i komunikacija sa strankama i razmena podataka sprovodi isključivo u elektronskoj formi.

Onemogućiti dalju bespravnu gradnju, tako što će se obezbediti efikasan mehanizam za njeno suzbijanje, na nivou inspekcija.

Rešenju ovog problema značajno bi doprinelo uspostavljanje **elektronske javno dostupne Evidencije o bespravnom građenju**, koja bi se uspostavila na Republičkom nivou, a u koju bi se automatizovano beležili podaci o:

- podnetim elektronskim prijavama bespravne gradnje od strane zainteresovanih lica;
- postupanju inspekcija i drugih nadležnih instanci po tim prijavama.

Posebno treba razmotriti mogućnost pojačanja ingerencija i kapaciteta republičke inspekcije za kontrolu nelegalne gradnje na teritoriji cele Republike Srbije.

Otpočeti sa pokretanjem krivičnih postupaka zbog bespravne gradnje (bez građevinske dozvole ili uz odstupanja od građevinske dozvole), kao i protiv lica koja su donosila rešenja o ozakonjenju tako izgrađenih objekata, a uz prvenstvo gonjenja težih oblika krivičnih dela.

Nužne mere za suzbijanje bespravne gradnje su krivično sankcionisanje krivičnih dela izvršenih pre svega od strane profesionalnih investitora, čiji su umišljaj i velika korist ostvarena izvršenjem krivičnog dela lako dokazivi. Od posebnog je značaja sankcionisanje bespravne gradnje nakon decembra 2015. godine, kada je stupio na snagu Zakon o ozakonjenju objekata. Ovde se ne predlaže odustajanje od krivičnog gonjenja fizičkih lica koja su za svoje potrebe gradila bez građevinske dozvole, već se ukazuje na to da prioritet treba da bude sankcionisanje profesionalnih investitora čiji su umišljaj i ostvarena korist lako dokazivi u krivičnim postupcima. Jedino se kažnjavanjem tih lica i službenih lica koja su u postupku ozakonjenja eventualno zloupotrebljavala svoja ovlašćenja može postići ključna svrha sankcije, a to je preventivna funkcija (generalna prevencija), kojom će se suzbiti dalja nelegalna gradnja.

II Preporuke za okončanje predmeta RGZ-a po ispravama nastalim pre stupanja na snagu Zakona iz 2018. godine, za upis podataka o faktičkim imaćima prava na objektima koji su upisani u katastar, a za koje zahtevi još nisu podneti, kao i za upis samih objekata koji su legalno građeni, a nisu upisani u katastar, a sve zbog gubitka dokumentacije ili grešaka u dokumentaciji - u slučaju nekretnina koje su u zoni delimično regulisanog tržišta

Propisati efikasan postupak u kome će se na osnovu nepotpune dokumentacije utvrđivati prava na nepokretnostima u cilju njihovog upisa u katastar, kao i zakonsko ovlašćenje za utvrđivanje statusa „verovatnog/pretpostavljenog imaoća prava“

Predmeti RGZ-a za upis prava u katastar po ispravama nastalim pre stupanja na snagu Zakona iz 2018. godine bi se na osnovu faktičkog stanja i raspoložive dokumentacije mogli efikasno okončati u korist „**verovatnog/pretpostavljenog imaoća prava**“ u postupku za čije sprovođenje bi mogla postojati tri paralelna „koloseka“:

a) Kolosek u upravnom/vanparničnom postupku

Pred komisijama, koje bi se formirale za područja opština/sudova, a koje bi bile sastavljene od predstavnika pravosudnih profesija (sudija, javnih beležnika, javnih izvršitelja i advokata). Te komisije bi odlukom donetom u upravnom/vanparničnom postupku utvrđivale ko je „verovatni/pretpostavljeni imalac prava“ na nepokretnosti, a na osnovu preporuka izvestioca u pojedinačnim predmetima, koji bi se imenovali sa liste pri RGZ-u, na koju bi se prijavljivali pravnici sa položenim pravosudnim ispitom, obučeni za sprovođenje ove vrste postupka. Logično bi bilo propisati rešenje da ako izvestilac utvrdi da nije potrebno utvrđivati „verovatnijeg/pretpostavljenog imaoca prava“, nacrt odluke dostavi službi katastra, kako bi je ona donela odluku, ali je moguće i da i takva odluka bude u nadležnosti komisije;

b) Kolosek u vanparničnom postupku

Pred javnim beležnicima, kojima bi se dodeljivali predmeti po ispunjenju zakonom propisanih kriterijuma, a koji bi postupali po zahtevu stranaka u postupcima koje sprovode, po osnovu poverene nadležnosti. Javni beležnici bi odlukom donetom u vanparničnom postupku utvrđivali ko je „verovatni/pretpostavljeni imalac prava“;

c) Kolosek u izvršnom postupku


Pred javnim izvršiteljima, kojima bi se dodeljivali predmeti po ispunjenju zakonom propisanih kriterijuma, a koji bi postupali po zahtevu izvršnog poverioca ili izvršnog dužnika, a po osnovu poverene nadležnosti. Javni izvršitelji bi odlukom donetom u izvršnom postupku utvrđivali ko je „verovatni/pretpostavljeni imalac prava“.

Dakle, u gore navedenim postupcima bi se donosila rešenja koja bi bila osnov za upis u katastar, a strankama u postupku i zainteresovanim licima bi u svim tim slučajevima bila obezbeđena sudska zaštita i to tako što bi se:

-u slučaju više pretendenata na upis, lice čije je pravo manje verovatno upućivalo da svoje pravo dokaže u parnici;

-omogućilo pobijanje upisa zainteresovanim licima u zakonom propisanom roku, a sam upis bi bio praćen zabeležbom u katastru da nije istekao rok za osporavanje upisanog prava.

U situacijama u kojim u katastar nije upisan ni objekat, u ovim postupcima bi se kao prethodno pitanje proveravala tehnička dokumentacija i dostavljala katastru radi upisa objekta, istovremeno sa odlukom kojom se utvrđuje „verovatni/pretpostavljeni imalac prava“.



Navedene procedure se mogu propisati izmenama odgovarajućih odredbi Zakona po postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, te uz dopunu Zakona o vanparničnom postupku i Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Kako bi se rešenje ovog gorućeg pitanja okončalo u što kraćem roku, potrebno je obezbediti tehničke i materijalne uslove za realizaciju ove preporuke od strane komisija, javnih beležnika i javnih izvršitelja.

III Preporuke za brzo i efikasno sprovođenje upisa prava svojine na građevinskom zemljištu po osnovu besplatne konverzije prava korišćenja u pravo svojine

Potrebno je omogućiti automatizovani (ex officio) upis prava svojine na građevinskom zemljištu po osnovu besplatne konverzije.

Ovu preporuku je moguće sprovesti na sledeći način:

-Ukinuti izuzetke u realizaciji prava na besplatnu konverziju ili što hitnije uspostaviti nadležnost buduće Agencije za prostorno planiranje, odnosno drugog imaoca javnih ovlašćenja na republičkom nivou, da u primerenom roku ospori konverziju ili da od nje izuzme građevinsko zemljište koje je od javnog interesa.

IV Preporuka da se obezbedi pravna sigurnost građana

Dosledno implementirati obavezu sudova da službi katastra dostavljaju radi upisa u katastar sve sudske odluke i druge akte kojima utvrđuju postojanje ili prestanak prava na nepokretnostima, kao i privremene mere zabrane raspolaganja nepokretnostima i akte kojima prestaju te zabrane.

Ovu preporuku je moguće sprovesti tako što će se:

-Izmenama Sudskog poslovnika ("Sl. glasnik RS", br. 110/09 – 18/22) propisati da u poslove sudske uprave spadaju i poslovi dostave sudskih odluka i rešenja, u smislu implementacije obaveze dostave u skladu sa članom 23. Zakona ili izmenama Zakona o parničnom postupku i Zakona o krivičnom postupku, u cilju preciziranja ove obaveze;

-Uprava suda, odnosno sudije koji vrše dostavu sudskih isprava službama katastra povezati sa informacionim sistemom RGZ-a preko PIS-a.

Dosledno implementirati obavezu javnih beležnika da službi katastra dostavljaju radi upisa u katastar sva ostavinska rešenja, u kojima su predmet ostavine nepokretnosti.

Ovu preporuku je moguće sprovesti tako što će:

-Javnobeležnička komora uspostaviti efikasan mehanizam kontrole sprovođenja ostavinskih postupaka, u domenu izvršenja obaveze javnih beležnika da radi upisa u katastar dostavljaju i ostavinska rešenja u kojima su cenili dokumentaciju podobnu za upis, a ne samo rešenja u slučaju kada je ostavilac upisan u katastar;

Obezbediti povratnu informaciju stranci da njeno pravo po dostavljenoj ispravi nije upisano, kao i o načinu na koji će realizovati to pravo.

Ovu preporuku je moguće sprovesti tako što bi se preciznije propisala takva obaveza za obveznike dostave, a u cilju informisanja stranke da ne uživa zaštitu prava koju bi stekla upisom. U cilju blagovremenosti informisanja, u slučaju sudskih odluka bilo bi poželjno da informacija o nesprovedenom upisu bude dostupna i na internet stranici RGZ-a, s obzirom da je verovatno da stranka takvu povratnu informaciju od suda često neće dobijati ili će ista biti neblagovremena.

V Preporuka da se obezbedi pravna sigurnost građana i potpunost podatka koji se u katastar upisuju ex officio, po dostavi isprava od strane obveznika dostave

Neophodno je kroz PIS onemogućiti nepotpun unos podataka bitnih za katastar.

Ovu preporuku je moguće sprovesti unapređenjem softvera, tako što će se onemogućiti nepotpun unos podataka kroz PIS, koji su od značaja za sticanje i uživanje prava na nepokretnostima. Drugim rečima, nepotpun unos podataka bi blokirao dostavu isprave. Ova funkcija treba da bude vrlo oprezno implementirana u odnosu na upis sudskih zabrana, privremenih mera i presuda, a kako država ne bi bila odgovorna za štetu nastalu usled nemogućnosti sprovođenja sudskih odluka u katastar.

VI Preporuka da se u praksi počne dosledno sprovođenje predbeležbe objekata u izgradnji

Potrebno je automatizovati postupak upisa predbeležbe objekta u izgradnji i posebnih delova objekata u izgradnji, uz moguće suženje ove obaveze na stambene i poslovno-stambene objekte namenjene tržištu.

Ovu preporuku treba sprovesti tako što će:

- Nadležni organi kroz CIS, odnosno direktno kroz GKIS unositi strukturirane podatke u odgovarajućim formatima, istovremeno sa dostavom građevinskih dozvola i specifikacijom posebnih delova objekta u izgradnji;
- Služba katastra zakonsku obavezu upisa predbeležbe objekta u izgradnji i posebnih delova objekata u izgradnji sprovesti na osnovu građevinske dozvole i specifikacije posebnih delova tog objekta;
- Izmenama Zakona o postupku upis u katastar nepokretnosti i vodova moguće je ovu obavezu ograničiti samo na zgrade za kolektivno stanovanje i stambeno-poslovene objekte namenjene tržištu, ako RGZ nema kapacitete da ovu obavezu sprovodi u odnosu na sve objekte u izgradnji, jer za tim ne postoji ni realna potreba.

VII Preporuka da se omogući dostupnost podataka o podnetim zahtevima u realnom vremenu

Potrebno je izmeniti član 61. stav 8. Zakona tako da se podnošenje zahteva za upis prava omogući isključivo licima koja imaju svojstvo profesionalnih korisnika, isključivo kroz e-šalter, jer će se na taj način obezbediti dostupnost podataka o podnetim zahtevima u realnom vremenu, ali i efikasnost postupanja službe katastra, u zakonom propisanim rokovima;

Ovu preporuku treba sprovesti tako što će:

- Služba katastra prestati da prima zahteve na šalterima;
- RGZ uz pomoć resornog ministarstva sprovesti kampanju prema građanima i profesionalnim korisnicima u pogledu prednosti elektronske procedure i načina njenog sprovođenja;
- Izmeniti član 61. stav 8. Zakona tako da se podnošenje zahteva za upis prava omogući isključivo licima koja imaju svojstvo profesionalnih korisnika, isključivo kroz e-šalter, jer

će se na taj način obezbediti efikasnost postupanja službe katastra, u zakonom propisanim rokovima;

VIII Preporuka da se optimizuje rad katastra

Potrebno je pojačati kapacitete RGZ i posebno katastra nepokretnosti, u smislu dozvoljavanja zapošljavanja potrebnog broja izvršilaca i odobravanja fondova iz budžeta koji su neophodni za sprovođenje ove reforme.

Očekivana korist od planirane reforme je ubacivanje nepokretnosti vrednih više milijardi evra u uređeno tržište nepokretnostima, što će omogućiti ekonomsko aktiviranje njihove vrednosti i omogućiti znatan privredni rast i razvoj. Zbog toga su izvesni izdaci u pravcu jačanja kapaciteta za sprovođenje reforme, u prvom redu katastra nepokretnosti i RGZ, neophodni a svakako i opravdani, i treba ih preduzeti bez oklevanja.

Što veći broj advokata integrisati u sistem profesionalnih korisnika, kako bi mogli efikasno da zastupaju svoje stranke efikasno pred katastrom

Ova preporuka bi se mogla implementirati uz podršku nadležnih advokatskih komora.

Obučiti profesionalne korisnike za efikasnu komunikaciju sa službama katastra preko e-šaltera;

Unaprediti informacione sisteme obveznika dostave, pre svega Pravosudni informacioni sistem (PIS) i Centralni informacioni sistem APR-a (CIS) radi obezbeđenja efikasne digitalne komunikacije i unošenja strukturiranih podataka u odgovarajućem formatu od strane obveznika dostave;

Sprovesti informacionu kampanju prema građanima, putem lokalnih samouprava, medija i kroz video uputstva u pogledu načina ostvarenja svojih prava u odnosu na katastar.

Ovo podrazumeva odgovarajuću ulogu svih zainteresovanih za uspeh reforme, a pre svega RGZ i komora različitih pravosudnih profesija (javnih beležnika, advokata...).

Raditi na hitnom uvođenju posebnih akademskih programa i smerova u oblastima od značaja za upravljanje nepokretnostima.

Ono što bi bilo odmah moguće je organizovanje specijalističkih kurseva inovacija znanja na visokoškolskim ustanovama, koje bi trebalo organizovati u saradnji sa RGZ i komorama pravosudnih profesija.

Razmotriti mogućnost da se u budućnosti implementira zakonsko i tehničko rešenje kojim će se obveznicima dostave omogućiti da sprovede direktan upis u bazu katastra na osnovu isprava koje sačinjavaju u okviru svojih ovlašćenja, a takvu reformu zbog osetljivosti materije implementirati fazno, uz prethodnu analizu uporedne prakse.

Sprovođenje ove preporuke bi u velikoj meri rasteretilo RGZ, a ovu preporuku je zbog osetljivosti materije preporučljivo sprovesti fazno, tako što će se izmenama Zakona o postupku upisa u katastar propisati:

-da obveznici dostave umesto dostave isprava po članu 23. Zakona sprovede direktan upis u katastar, bez donošenja rešenja, kao i da zainteresovane strane takav upis mogu pobijati u postupku pred sudom;

-različiti rokovi za otpočinjanje primene ove odredbe u odnosu na obveznike dostave, prvo u odnosu na javne beležnike, a u narednom roku i za ostale obveznike dostave, po dinamici koja se dogovori sa njima i RGZ-om.

Moguće je u naknadnoj fazi razmotriti mogućnost da se ovlašćenja za direktan upis ili unos inicijalnih podataka prošire i na neke od profesionalnih korisnika e-šaltera (za tačno određene situacije npr. brisanje hipoteka i slično), a u cilju automatizacije procedure i javne dostupnosti tih podataka u realnom vremenu.

IX Preporuka da se usaglaise propisi koji uređuju sticanje prava na nepokretnostima

Potrebno je sprovesti široku kodifikaciju propisa koji uređuju stvarna prava na nepokretnostima, uključujući i njihovo sticanje, koja će obezbediti jasne norme i uspostaviti precizan sistem odgovornosti u postupcima sticanja, ostvarenja i zaštite stvarnih prava (usvajanje stvarnopravne kodifikacije).

U sprovođenju ove reforme treba posebno voditi računa o značaju poštovanja načela konstitutivnosti upisa i potrebi da sva odstupanja od tog pravila, tj. situacije u kojima je upis deklatornog karaktera, budu limitirani i jasno propisani zakonom.

1.c. POVRAĆAJ NACIONALIZOVANE IMOVINE – RESTITUCIJA

Pitanje restitucije oduzete imovine je šire od ličnih interesa restituenata, jer restitucija imovine i obeštećenje opisuju odnos države prema nepovredivosti privatne svojine, i uopšte prema vladavini prava, a posebno u kontekstu distanciranja prema istorijskim iskustvima nasilnog oduzimanja imovine od kraja II Svetskog rata pa nadalje decenijama. Mnogi ljudi su pretrpeli nepravdu, i u svesti njihovih potomaka postoji nepoverenje prema sopstvenoj državi koje je trebalo zaceliti valjanim procesom restitucije.


Opšta restitucija je uređena Zakonom o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 - odluka US, 95/2018 i 153/2020, dalje: Zakon). Zakon ima ugrađene probleme koji nisu otklonjeni u poslednjih 11 godina njegove primene, iako je bilo očigledno da oni postoje.

Najveći nedostatak Zakona je što je finansijska kompenzacija odložena u daleku budućnost, a po iznosu nije ni približno u srazmeri sa vrednošću oduzete imovine pa zbog toga uistinu nije obeštećenje.

Oblik i ukupan obim obeštećenja uređen je članom 30, i predviđa da se obeštećenje vrši u vidu državnih obveznica Republike Srbije i u novcu za isplatu akontacije obeštećenja kao i za obeštećenja koja ne prelaze iznos od 1.000,00 evra po podnosiocu zahteva. Obeštećenje u vidu državnih obveznica Republike Srbije vrši se emitovanjem obveznica, jednom godišnje za iznos obeštećenja koji utvrđuje Agencija na osnovu donetih rešenja o obeštećenju koja su postala pravosnažna do 30. juna tekuće godine. Ukupan iznos obeštećenja ne sme da ugrozi makroekonomsku stabilnost i privredni rast Republike Srbije, te se za ove namene opredeljuje iznos od dve milijarde evra, uvećan za zbir pripadajućih kamata za sve korisnike obeštećenja, obračunatih po kamatnoj stopi od 2% godišnje na preostali iznos obeštećenja i to od dana pravosnažnosti rešenja o obeštećenju do konačne isplate.

Iznos obeštećenja uređen je članom 31. Zakona, i utvrđuje se u evrima, tako što se osnovica obeštećenja pomnoži koeficijentom koji se dobija kada se stavi u odnos iznos od dve milijarde EUR i iznos ukupnog zbira osnovica obeštećenja utvrđenih rešenjima o pravu na obeštećenje. Radi sprovođenja odredaba člana 30, Vlada na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija, utvrđuje koeficijent u roku od devet godina.

Koeficijent je utvrđen februara 2021.g. u iznos od 0,15 (15%), što se pokriva sa 2 milijarde EUR. Računski proizlazi da su ukupna potraživanja koja su preostala nakon sprovođenja postupka naturalne restitucije, preko 13 milijardi EUR, što je začuđujuće visok iznos, koji govori o velikoj neuravnoteženosti procesa restitucije u Srbiji.



Neuravnoteženost se pokazuje time što su u Zakon ugrađeni brojni izuzeci od naturalne restitucije (rečima „ne vraća se“), koji su detaljno nabrojani u članovima 18, 22, 25, 27 i 29. Obim izuzetaka je veoma velik, i to stvara za toliko uvećanu obavezu obeštećenja. Dalje, Zakon o vraćanju (restituciji) imovine crkvama i verskim zajednicama ("Sl. glasnik RS", br. 46/2006) u članu 4. previđa da se oduzeta imovina vraća, po pravilu, u naturalnom obliku ili se naknađuje u vidu druge odgovarajuće imovine, a tržišna novčana naknada isplaćuje se samo ako vraćanje u naturalnom obliku ili u vidu druge odgovarajuće imovine nije moguće. Ovaj odličan presedan je odbačen u Zakonu te je time dodatno stvoren finansijski teret za državu, jer sve što se ne vrati ili ne kompenzira u naturi mora da se obešteti u novcu.

Plaćanje obeštećenja vrši se izdavanjem obveznica denominovanih u evrima. Obveznice su prenosive, a isplaćuju se u evrima. Obveznice dospevaju godišnje, u skladu sa uslovima emisije utvrđenim odlukom Vlade i isplaćuju se u roku od 12 godina od datuma emisije, osim obveznica za lica koja su na dan stupanja na snagu Zakona starija od 70 godina, koje se isplaćuju u roku od 5 godina, odnosno lica koja su na dan stupanja na snagu Zakona starija od 65 godina, koje se isplaćuju u roku od 10 godina. Promet obveznica emitovanih u skladu sa ovim zakonom je slobodan. Promet i posedovanje obveznica emitovanih u skladu sa ovim zakonom oslobođeno je svake vrste poreza.

Efekat opredeljenja da se manje ide na vraćanje u naturi a više na obeštećenje može se rezimirati na sledeći način:

- a. Obeštećenje iznosi 15% od procenjene vrednosti potraživanja obeštećenja.
- b. Obeštećenje je počelo da se isplaćuje 2022.g. i krajnji rok dospeća je 2033.g.
- c. Zakon je stupio na snagu 2012.g.
- d. Prijava za potraživanja za restituciju je počela 2005.g.
- e. Odlaganjem plaćanja obveznica za 12 godina, restituenti *de facto* kreditiraju državu, koja im je moralno dužna najkasnije danom donošenjem rešenja.

Iz svega se može zaključiti da se radi o plaćanju koje je 1) nesrazmerno malo i 2) nesrazmerno zakasnilo, da bi moglo nazivati i imati efekat obeštećenja, čime se osujećuju pozitivna dejstva koja proces restitucije treba da ima na stabilnost i koheziju modernog društva.

S obzirom na to da se radi o procesu restitucije koji je: 1) značajno poodmakao; te 2) da nije realno očekivati menjanje Zakona tako da bi se proširio pravni okvir za naturalnu restituciju/supstituciju, i 3) da nije verovatno da će se koeficijent od 0,15% menjati na više; čini se da bi jedino moguće poboljšanje bilo da se ubrza proces isplate po obveznicama u naredne 2 godine, tako što bi se Republika Srbija zadužila na

međunarodnim tržištima (što redovno radi) i onda otplaćivala takve dugove (kao i sve druge), umesto da oteže svoje dugove prema restituentima u narednih 12 godina.

Ipak, pored toga što bi ovo dodatno zaduživanje moglo imati negativne posledice po stabilnost javnih finansija, njime se zapravo ne bi rešio problem, jer mnogi tražioci obeštećenja još uvek nemaju pojedinačna rešenja. Razlog za to su tehnički problemi u sprovođenju restitucije, odnosno identifikaciji tražene imovine i licima koja su ovlašćena na obeštećenje, a koji su posledica svih ostalih problema kojima se ovaj okvirni predlog bavi. Rešavanjem tih ostalih problema koji se tiču utvrđivanja i registracije prava na nepokretnostima, posledično bi se rešili i gotovo svi postojeći realni problemi u sprovođenju restitucije.

Preporuka

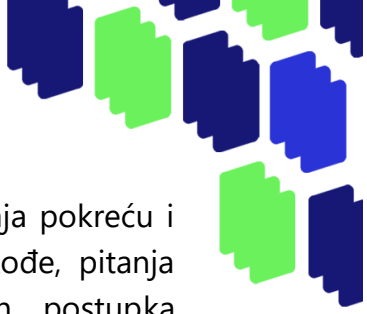
Problemi sa restitucijom su vezani za ostale probleme identifikovane u ovoj Studiji, posebno one vezane za utvrđivanje prava, ozakonjenje i uvođenje svih nepokretnosti u katastar, pa se njihovim rešavanjem očekuje boljitak u sprovođenju restitucije.

1.d. STEČAJNI POSTUPAK

Kada govorimo o stečajnom postupku, valja odmah na početku primetiti da je zakonski okvir po osnovu kojeg sudovi postupaju u ovom postupku veoma složen, imajući u vidu da se, u zavisnosti od dana otvaranja stečajnog postupka, u praksi primenjuju čak tri različita zakona, od kojih neki sa nekoliko izmena i dopuna zakona. Naime, reč je o Zakonu o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji (Službeni list SFRJ", br. 84/89,"Službeni list SRJ", br. 37/93, 28/96), Zakonu o stečajnom postupku (Službeni glasnik RS", br. 84/2004, 85/2005) i Zakonu o stečaju (Službeni glasnik RS", br. 104/2009, 99/2011, 71/2012 (Odluka Ustavnog suda), 83/2014, 113/2017, 44/2018, 95/2018). Takođe, u odnosu na stečaj banaka i osiguravajućih društava u praksi imamo primeni više različitih zakona. Međutim, iako je reč o primeni više različitih zakona, problemi stečajnog prava u Republici Srbiju u pogledu nepokretnosti su konstantni i najčešće su uzrokovani ne toliko samom stečajnom procedurom već inherentnim imovinsko pravnim problemima koji se odnose na imovinu stečajnog dužnika.

1.d.1 Neuređenost imovinsko pravnih odnosa

Stečajni postupak je prinudni postupak unovčavanja imovine stečajnog dužnika, najčešće iniciran protiv njegove volje, koji dovodi do toga da stečajni upravnik preuzima imovinu stečajnog dužnika u stanju u kojem se ona nalazi u momentu otvaranja stečajnog postupka. Razume se, to će u veoma retkim situacijama biti slučaj potpuno uređenih i razgraničenih imovinsko pravnih odnosa stečajnog dužnika i trećih lica kao i nespornog statusa njegove imovine. Ipak, u stečajnoj praksi, najčešće je reč o tome da stečajni upravnik preuzima rukovođenje stečajnim dužnikom u situaciji kada nije moguće na pouzdan način utvrditi šta čini imovinu stečajnog dužnika, zbog nedostatka dokumentacije, spornih imovinskih odnosa sa drugim licima kao i nezakonitih ili nelegalizovanih objekata. U ovom smislu je važno primetiti da je načelo hitnosti stečajnog postupka jedno od rukovodećih načela po kojem postupaju stečajni sud i stečajni upravnik ali i drugi organi stečajnog postupka, i u tom smislu nema vremena da se imovina stečajnog dužnika dovede u pravno perfektno stanje pre njenog unovčenja. Pri tome treba imati u vidu još jednu važnu okolnost, a to je da imovina stečajnog dužnika koja je u pravnom smislu reči uredna, gotovo izvesno garantuje i veću cenu prilikom njenog unovčenja a posledično i veće namirenje stečajnih poverilaca. Iz tog razloga, opredeljenje stečajnog upravnika da li u kratkom roku pristupiti prodaji imovine stečajnog dužnika u stanju u kojem se ona nalazi ili u srednjem ili dužem roku sprovesti različite postupke (kao što su konverzija, ozakonjenje ili rešavanje imovinskih sporova) kako bi se uvećala njena vrednost, predstavlja rezultat izvršene procene i analize. Stečajni upravnik i drugi organi stečajnog postupka sprovode tu procenu i analizu na bazi osnovnih parametara a to su vreme, troškovi i očekivana korist za stečajnog dužnika odnosno njegove poverioce. Pod pretpostavkom da stečajni postupak ima problem nedostatka sredstava na strani



stečajnog dužnika, nije realno očekivati da se u samom postupku stečaja pokreću i dovršavaju neki postupci uređenja imovine koji iziskuju troškove. Takođe, pitanja nesprovedenih konverzija, nelegalizovanih nepokretnosti, započetih postupka restitucije dovode stečajnog upravnika u poziciju da, umesto unovčavanju pojedinačne imovine ili određenih imovinskih celina, pristupa prodaji stečajnog dužnika kao pravnog lica. To rešavanje imovinskih odnosa ostavlja budućem vlasniku, odnosno kupcu, što neposredno dovodi do manjih cena prilikom prodaje i posledično slabijeg namirenja poverilaca. U tom smislu, deluje da se u stečajni postupak slivaju svi oni problemi koje generalno ima imovina stečajnog dužnika. Rešenje se može delimično potražiti u omogućavanju prioriteta u situacijama kada je podnosilac određenog zahteva u pogledu imovine stečajnog dužnika sam stečajni dužnik ili se zahtev i inače odnosi na imovinu stečajnog dužnika i bržem okončavanju ovih postupaka. Svakako je najbolje rešenje generalno ubrzavanje i uprošćavanje svih postupaka koji sa imovinsko pravne tačke gledišta opterećuju postupak stečaja. Izvesno je da rešavanje određenih imovinsko pravnih pitanja na širem, opštem nivou, kao što su konverzija zemljišta i ozakonjenje nelegalnih objekata, pojednostavljenjem procedura i smanjenjem troškova, može dovesti do unapređenja i u stečajnom postupku, jer bi stečajni upravnik mogao da ove procedure sprovede i unutar stečajnog postupka i tako učini imovinu stečajnog dužnika atraktivnijom za kupce. To bi neposredno dovelo do veće konkurencije na prodajama i većeg namirenja stečajnih poverilaca.

Preporuke:

- Potrebno je sprovesti proces zakonskih izmena u pogledu prava na nepokretnostima (konverzija, ozakonjenje i restitucija) kako ti problemi ne bi opterećivali imovinu stečajnog dužnika u samom postupku stečaja;
- Potrebno je omogućiti prioritet sprovođenja svih sudskih i upravnih postupaka kada je jedna od stranaka u postupku stečajni dužnik.

1.d.2 E aukcija u stečaju

Stečajni postupak je postupak kolektivnog namirenja poverilaca iz celokupne imovine stečajnog dužnika. Jedno od osnovnih načela našeg stečajnog prava je da se takvo namirenje sprovede u najkraćem mogućem roku i da za posledicu ima najveće moguće namirenje za poverioce. Dakle, centralni pojam stečajnog prava je namirenje poverilaca, i celokupan postupak neizostavno stremi ostvarenju tog cilja. Ovaj cilj se realizuje kroz unovčenje imovine stečajnog dužnika. Međutim, upravo unovčenje

imovine stečajnog dužnika kroz aktuelni sistem prodaje predstavlja akutni problem stečajnog postupka.

U stečajnom postupku postoje tri modela prodaje a to su: javno nadmetanje, javno prikupljanje ponuda i neposredna pogodba, a sva tri modela se odlikuju zajedničkim i posebnim manjkavostima. Izbor u pogledu metoda unovčenja imovine stečajnog dužnika vrši stečajni upravnik, samostalno ili uz saglasnost odbora poverilaca, vodeći računa da je reč o najpovoljnijem načinu unovčenja za svaki konkretan slučaj. Iako postoje različita pravila za ova tri metoda prodaje, zaključak je da nijedan od tri navedena modela ne može zadovoljiti potrebu brzog, efikasnog i transparentnog postupka prodaje imovine u stečajnom postupku.

Našem stečajnom pravu nedostaje elektronska prodaja kao metod prodaje imovine stečajnog dužnika. Čak i letimični pogled na praksu stečajnih upravnika koji ne uspevaju da, u najčešćem broju slučajeva, unovče imovinu stečajnog dužnika, za veću cenu od početne ukazuje na nasušnu potrebu da se sistem javnih prodaja u stečaju menja. Situacije u kojima postoji više zainteresovanih kupaca koji nečasnim postupanjem dovedu do toga da se imovina na kraju unovči za početnu cenu dovodi do zaključka da je neophodno, u najkraćem roku, uvesti model elektronske prodaje, koji može svakako funkcionisati za metod javnog nadmetanja u stečajnom postupku. Takođe, potrebno je razmotriti i da li bi u tom slučaju u našem stečajnom pravu bilo potrebno postojanje metoda javnog prikupljanja ponuda prilikom unovčavanja imovine stečajnog dužnika. U tom smislu, neophodno je ispitati i učesće odbora poverilaca, koje mora zadržati, kao poverilački organ stečajnog postupka, značajno mesto prilikom odlučivanja o važnim pitanjima u pogledu unovčavanja imovine. Kada je reč o elektronskoj prodaji, potrebno je postaviti ciljeve koje bi ova novina stečajnog prava mogla da ostvari u praksi. To bi svakako najpre bio cilj povećanja konkurentnosti prilikom prodaje imovine stečajnog dužnika, zatim transparentnost postupka ali i jednostavan pristup za svakog zainteresovanog kupca. Naposljetku, ali ipak najvažnije, cilj bi bio povećanje cena koje se postižu prilikom unovčenja imovine stečajnog dužnika. Elektronska prodaja u izvršnom postupku može poslužiti kao primer za sličan mehanizam koji bi se uveo i u postupku stečaja.

Preporuka:

Što je moguće pre uvesti elektronsku prodaju u stečaju kao model prodaje, po ugledu na pravila iz izvršnog postupka.

1.d.3 Ukidanje zabrane izvršenja i obezbeđenja

Izmenama i dopunama Zakona o stečaju iz 2018. godine izmenjena su pravila po kojima razlučni i založni poverilac mogu tražiti ukidanje moratorijuma, odnosno klauzule zabrane izvršenja i namirenja u stečajnom postupku, i svoja prava ostvariti u drugim postupcima. Reč je o mogućnosti da razlučni ili založni poverilac izabere da li će svoje potraživanje realizovati u postupku stečaja ili će to učiniti u nekom drugom postupku van stečaja. Razume se, razlučni i založni poverioci vrše procenu namirenja i u odnosu na rezultat te procene donose odluku da i će zahtevati primenu ovog instituta. Ovaj mehanizam funkcioniše isključivo na osnovu zahteva razlučnog odnosno založnog poverioca odnosno nema automatsku primenu, međutim, imajući u vidu krutost stečajnog postupka i generalnu nemogućnost kontrole prodaje od strane razlučnog ili založnog poverioca, a posebno probleme koji postoje prilikom same prodaje, poverioci značajno koriste u praksi ovu zakonsku mogućnost i namirenje sprovode kroz izvršni postupak koji je značajno povoljniji za poverioca u pogledu kontrole prodaje a i prodajne cene, koja je nesumnjivo u proseku veća nego ona u stečaju. Dve su faktičke i pravne situacije u kojima se danas može primeniti ovaj mehanizam. Prvi je slučaj propuštanja adekvatne zaštite ili smanjenja vrednosti imovine, odnosno kada stečajni dužnik ili stečajni upravnik nisu na adekvatan način zaštitili predmetnu imovinu koja je predmet razlučnog, odnosno založnog prava tako da je njena bezbednost izložena riziku ili se vrednost predmetne imovine smanjuje, a nema druge mogućnosti da se obezbedi primerena i efikasna zaštita od smanjenja vrednosti imovine. U tim slučajevima, razlučni ili založni poverilac podnose zahtev i dokazuju ispunjenost jednog od uslova, a koji su oba faktičkog karaktera i relativno lako dokazivi. Drugi slučaj je kompleksniji, odnosi se na situaciju kada je predmet razlučnog ili založnog prava imovina koja nije od značaja za reorganizaciju ili prodaju stečajnog dužnika kao pravnog lica i može se primeniti uz ispunjenje uslova koje mora dokazati razlučni odnosno založni poverilac - da je njegovo potraživanje veće od vrednosti imovine koja je predmet založnog prava, dok stečajni upravnik može dokazivati da je reč o imovini koja je od ključnog značaja za reorganizaciju odnosno za prodaju stečajnog dužnika kao pravnog lica. Upravo u ovoj mogućnosti dokazivanja od strane stečajnog upravnika se krije opasnost po razlučnog ili založnog poverioca, imajući u vidu širok spektar opcija za stečajnog upravnika da dokaže važnost imovine za prodaju stečajnog dužnika kao pravnog lica.

Iako je, nakon poslednjih izmena Zakona o stečaju, situacija povoljnija za razlučne i založne poverioce a primena navedenog pravila značajnija, u praksi i dalje postoje određeni problemi u primeni ovog instituta, pa je potrebno revidirati ovo odredbu Zakona o stečaju kako bi se onemogućile dalje zloupotrebe a posebno isključila mogućnost dokazivanja važnosti imovine stečajnog dužnika za potrebe prodaje stečajnog dužnika kao pravnog lica.

Preporuka:

Razmotriti isključenje mogućnosti da stečajni upravnik, u situaciji kada različni ili založni poverilac zatraži primenu člana 93. ZOS, dokazuje da je potrebno odbiti predlog iz razloga važnosti te imovine za prodaju pravnog lica u stečaju.

1.d.4 Zakup u stečaju

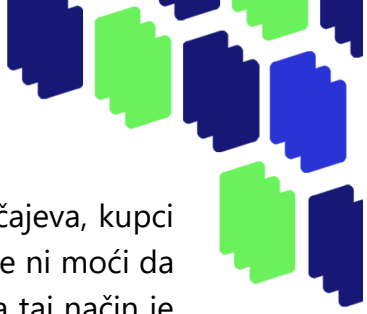
Članom 99. Zakona o stečaju je regulisano dejstvo zakupa na stečajni postupak. Međutim, ova pravila regulišu samo odnos zakupa u situaciji kada je stečajni dužnik zakupac a ne i onu situaciju kada je stečajni dužnik zakupodavac. Dakle, u situaciji kada se otvori stečajni postupak a neko treće lice se nalazi u zakupu nepokretnosti stečajnog dužnika, a koja je otvaranjem stečaja postala deo stečajne mase, potrebno je posebno zakonsko uređenje odnosa takvog zakupca sa stečajnim dužnikom u pogledu međusobnih prava i obaveza nakon otvaranja stečajnog postupka, o čemu mora postojati posebna norma Zakona o stečaju.

Preporuka:

Potrebno je zakonski regulisati situaciju posledica otvaranja stečaja na zakup nepokretnosti u situaciji kada je stečajni dužnik zakupodavac.

1.d.5 Mogućnost obezbeđivanja kredita kupca imovinom stečajnog dužnika

Kao što je već navedeno, namirenje poverilaca u stečajnom postupku zavisi u mnogome i od broja kupaca za određenu imovinu stečajnog dužnika. Imajući u vidu osnovne ekonomske postulate veća cena za neku imovinu može se postići ukoliko postoji više zainteresovanih kupaca. U tom smislu, u cilju povećanja broja kupaca u stečajnom postupku, što bi automatski dovelo i do povećanja cena koje se postižu prilikom unovčavanja stečajne mase i povoljnijeg namirenja stečajnih poverilaca, potrebno je ispitati opciju obezbeđivanja kredita koji kupci uzimaju od poslovnih banaka imovinom stečajnog dužnika. Kupac u stečajnom postupku može biti neko ko sredstva za isplatu cene isplaćuje iz sopstvenih sredstava ili iz kredita. Kada je reč o onim kupcima koji cenu isplaćuju iz kredita, razumljivo je, a i predstavlja uobičajenu poslovnu praksu banaka, da realizaciju kredita obezbede zalogom, najčešće u vidu hipoteke kao zaloge na nepokretnostima korisnika kredita. S obzirom na to da predmet hipoteke mora biti nepokretnost koju korisnik kredita, kupac u stečajnom postupku, poseduje u trenutku realizacije kredita, to ne može biti neka nepokretnost



koja je predmet prodaje u stečajnom postupku. U određenom broju slučajeva, kupci koji nemaju čime da obezbede kreditno potraživanje banke, zapravo neće ni moći da učestvuju u prodaji imovine stečajnog dužnika kao potencijalni kupci. Na taj način je neposredno smanjena konkurencija kupaca prilikom prodaje, pa je neophodno razmotriti model po kojem bi zaloga mogla biti uslovno uspostavljena na imovini stečajnog dužnika koja je predmet prodaje u stečajnom postupku. Založnu izjavu, kada govorimo o nepokretnostima kao imovini stečajnog dužnika koja sa prodaje, bi u tom slučaju davao stečajni upravnik, po proceduri koja bi bila propisana zakonom.

Redosled koraka koji bi bilo potrebno urediti je takav da bi se u jasno definisanoj proceduri potencijalni kupac obraćao stečajnom upravniku za uspostavljanje hipoteke na imovini stečajnog dužnika za potrebe odobrenja kredita u korist kupca ali samo sa jednom namenom, radi kupovine imovine stečajnog dužnika. Troškove overe založne izjave i upisa hipoteke bi snosio potencijalni kupac. Moguće su dve opcije nakon davanja založne izjave od strane stečajnog upravnika a u ime stečajnog dužnika. Prva situacija je jednostavna, to je situacija kada je kupac u čiju je korist data založna izjava pobedio na prodaji i postao kupac nepokretnosti stečajnog dužnika. U tom slučaju, založna izjava proizvodi neposredno pravno dejstvo, na osnovu nje nastaje hipoteka a banka bez daljih problema realizuje isplatu kredita iz kojeg kupac plaća prodajnu cenu. Druga situacija je značajno teža za normativno uređenje, a to je slučaj kada je neko drugo lice proglašeno za kupca a ne lice u čiju korist je stečajni upravnik dao založnu izjavu. Dakle, potrebno je posebno obratiti pažnju na dejstvo takve založne izjave u situaciji kada do kupovine imovine iz bilo kog razloga ne dođe. Nesporno je da hipoteka u tom slučaju ne bi ni nastala, jer ne nastaje ni potraživanje po osnovu kredita koji se neće realizovati. Naročito je važno da se u katastru nepokretnosti automatski briše bilo kakva zabeležba ili predbeležba postojanja ovakve založne izjave (koja može biti i izričito uslovnog karaktera), jer sama fizionomija stečajnog postupka ne sme biti narušena, i ova okolnost ne sme na bilo koji način nadalje ometati ili usporavati postupak stečaja odnosno unovčenja imovine. Dakle, ovde je reč o veoma složenom uređenju koraka u pogledu uspostavljanja hipoteke na imovini stečajnog dužnika a što je sve potrebno veoma pažljivo normirati kroz izmene Zakona o stečaju i Pravilnika o utvrđivanju nacionalnih standarda za upravljanje stečajnom masom.

Preporuka:

Omogućiti korišćenje imovine stečajnog dužnika za uspostavljanje zaloge u korist potencijalnog kupca te imovine u stečaju, odnosno da se imovina stečajnog dužnika koristi kao predmet obezbeđenja potraživanja banke prema kupcu te imovine po osnovu kredita.

1.d.6 Poboljšanje položaja razlučnog i založnog poverioca prilikom prodaje u stečaju

Dodatno, potrebno je u stečajnom postupku omogućiti razlučnim i založnim poveriocima, i to onima koji se namiruju iz vrednosti predmeta prodaje, učestvovanje na javnim prodajama u stečaju bez uplate depozita uz mogućnost prebijanja potraživanja na sličan način kako je to uređeno u izvršnom postupku u članu 175. ZIO i čl. 192 . ZIO.

Preporuka:

U stečajnom postupku razlučni i založni poverioci moraju imati mogućnost da, u skladu sa visinom svog obezbeđenog potraživanja i redosledom upisanih zaloga, učestvuju na prodajama kao potencijalni kupci bez uplate depozita i bez plaćanja cene.

1.e. IZVRŠNI POSTUPAK

1.e.1 Izvršenje na neuknjiženim nepokretnostima


Izvršenje na nepokretnostima koje nisu upisane u katastar je regulisano članovima 209. i 210. Zakona o izvršenju i obezbeđenju. U odnosu na izvršne radnje koje javni izvršitelj preduzima, centralno mesto čini radnja popisa nepokretnosti koju javni izvršitelj preduzima na sastanku za popis, na koji poziva izvršnog poverioca, izvršnog dužnika, lica čije se nepokretnosti graniče s nepokretnošću i neposrednog držaoca nepokretnosti, ako to nije izvršni dužnik. Ova izvršna radnja, odnosno sâm zapisnik o popisu ima dejstvo kao zabeležba rešenja o izvršenju u katastru nepokretnosti. To je značajan momenat u postupku izvršenja na nepokretnostima, jer tada izvršni poverilac stiče pravo na namirenje u slučaju promene sopstvenika nepokretnosti ali i pravo prioriteta u odnosu na sve docnije izvršne poverioce na istoj nepokretnosti. Sama faktička radnja popisa, kako se čini, ne pravi veće probleme u praksi. Ono što nastaje kao problem, a što oslikava okolnost da sama nepokretnost nije upisana u katastar nepokretnosti, je situacija kada postoje prigovori trećih lica, imajući u vidu otežano dokazivanje osnova za sticanje prava svojine na nepokretnosti u ovom slučaju. Ipak, veliko je pitanje da li se neko razrešenje ovog problema može pronaći u materiji izvršnog prava. Pitanje nepokretnosti koje nisu upisane u katastar potrebno je rešiti na širem i masovnom nivou, kroz ozakonjenje, uz značajno smanjenje broja ovih slučajeva.

Preporuka:

Potrebno je sprovesti proces zakonskih izmena u pogledu prava na nepokretnostima (konverzija, ozakonjenje i restitucija) kako ti problemi ne bi opterećivali imovinu i sam proces sprovođenja izvršnog postupka.

1.e.2. e-Aukcija u izvršnom postupku

Elektronska prodaja u izvršnom postupku je uvedena izmenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbeđenju 2019. godine. Elektronsko javno nadmetanje se sprovodi u skladu sa Pravilnikom o organizaciji i postupku elektronskog javnog nadmetanja ("Sl.gl.RS" br. 14/2020), kojim je Ministarstvo pravde bliže uredilo pristup portalu, registraciju korisnika portala i postupak odvijanja prodaje na platformi eAukcija. Suština ovog modela prodaje se ogleda u tome da se sama prodaja, odnosno postupak javnog nadmetanja obavlja preko portala elektronskog javnog nadmetanja, dok se postupak pre prodaje ali i posle prodaje sprovodi preko javnog izvršitelja. Dakle, postupak izvršenja sprovodi javni izvršitelj sve do donošenja zaključka o prodaji, kada se sama prodaja izmešta na portal, koji nakon sprovedenog postupka, sa izveštajem koji se dostavlja elektronskim putem, predmet vraća javnom izvršitelju koji dalji postupak sprovodi po odredbama Zakona o izvršenju i obezbeđenju.



Problemi u praksi prilikom sprovođenja javnih prodaja pre uvođenja sistema elektronskog javnog nadmetanja su bili značajni u tolikoj meri da su u suštini obesmisli sam institut nadmetanja. Iz tog razloga je bilo neophodno omogućiti neki vid elektronske prodaje u postupku izvršenja.

Najveći broj problema koje je donosilo neposredno odnosno fizičko javno nadmetanje u postupku izvršenja su razrešeni, imajući u vidu da je sama e aukcija donela tri značajna rezultata, za koje se čini da je i sam zakonodavac postavio kao glavne ciljeve ove izmene zakona. Najpre, ostvarena je bolja transparentnost postupka prodaje najvažnijih i najvrednijih stvari izvršnog dužnika. Drugi rezultat je ekonomski, s obzirom na to da se uvođenjem elektronskog javnog nadmetanja ostvarilo značajno povećanje cena po kojima se prodaju predmeti izvršenja, pogotovo nepokretnosti. Takođe, došlo je i do značajnog povećanja konkurencije na javnim nadmetanjima, imajući u vidu da se do poslednjeg momenta ne zna ko su ponuđači i da je mogućnost uticaja na ponuđače u potpunosti onemogućena. Značajno je bilo i da se omogući učesće širokog kruga lica kao potencijalnih kupaca u postupku izvršenja, a ne samo tzv. profesionalnih kupaca, što takođe utiče na povećanje konkurentnosti prilikom prodaje.

Smatramo, međutim, da i dalje postoji prostor za unapređenje. Najpre, potrebno je poboljšati samu platformu u smislu vizuelnog prikazivanja podataka, kao i omogućiti različite vrste pretraga. Pored ovog, značajno bi bilo za sve zainteresovane kupce da imaju prilike da vide neku sliku nepokretnosti koje se prodaju, kako bi na taj način suzili izbor prilikom odlučivanja da li će učestvovati na nekom javnom nadmetanju ili ne, a imajući u vidu da se veliki broj prodaja preko portala obavlja bez ijedne fotografije ili sa nemuštim opisom samog predmeta prodaje. Takođe, potrebno je omogućiti dalje promovisanje e aukcije, uključujući i pogotovu njenog promovisanja i široj javnosti. Razume se, nikada neće biti moguće izdejsstvovati da celokupno tržište nepokretnosti učestvuje na elektronskim prodajama (imajući u vidu specifičnost ove prodaje kao i okolnost da postoje kupci koji ne žele da kupuju nepokretnosti u postupcima prinudne prodaje), ali postoji značajan prostor za proširenje broja kupaca i posledično ostvarivanje većih cena prilikom prodaje.

Preporuka:

Potrebno je funkcionalno unaprediti portal elektronskog javnog nadmetanja tako da se omogućavaju sve potrebne informacije potencijalnim kupcima i lakše pretraživanje (dodati nove ključne reči, pretraživanje po regionima ili gradovima i sl.), uključujući odgovarajuće fotografije imovine koja se prodaje, a u cilju dodatnog povećavanja konkurentnosti na javnim nadmetanjima u izvršnom postupku i posledično postizanja većih prodajnih cena.

1.f. KOMASACIJA ZEMLJIŠTA

Analizom postojećeg pravnog okvira (Zakon o poljoprivrednom zemljištu, "Sl. glasnik RS", br. 62/2006, 65/2008 - dr. zakon, 41/2009, 112/2015, 80/2017 i 95/2018 - dr. zakon) i na osnovu detaljnih analiza koje je NALED sproveo, jasno je da je pravna regulacija komasacije poljoprivrednog zemljišta neadekvatna i da zahteva sveobuhvatno preispitivanje i modernizaciju da bi se uskladila sa praksama zemalja koje su vodeće u komasaciji.


1.f.1 Uočeni problemi prilikom praćenja postupaka komasacije

1) **Opštine ulaze nedovoljno pripremljene u postupak komasacije:** nemaju precizne podatke i programi koje rade su neprecizni i nerazrađeni, a istovremeno predugački (copy-paste). Svi Programi komasacije su skoro isti jer se rade formalistički, bez prethodnih analiza i jasno definisanih ciljeva, tek da bi bili odobreni od Ministarstva poljoprivrede. Agromelioracione i druge mere tek se kasnije razrađuju, po odobrenju programa, a program se zapravo svodi samo na uvodni dokument. Redovno se dešava da Ministarstvo poljoprivrede izda saglasnost za program komasacije, a pritom ne zna kako će izgledati glavni projekat, pa se, kada se napravi glavni projekat, otkrije šta sve opština planira (krčenje parcela, izrada kanalske i putne mreže). Republika učestvuje u finansiranju do 70% ali se ta sredstva odobravaju na osnovu programa koji je jedini osnov plaćanja. Kada se u glavnom projektu naknadno navedu novi veliki radovi, geodete onda utvrde da je trošak nekoliko puta veći od planiranog u programu. Pošto ministarstvo ne može da isplati više troškova od onih predviđenih odobrenim programom, a opštine redovno nemaju sredstva za te dodatne radove, postupak komasacije se parališe.

2) **Vlasnici ne odlučuju u postupku komasacije, nemaju pravo glasa o tom postupku.** Zbog toga su građani često neobavešteni da je započet postupak, pa tek kasnije otkriju. Često imaju negativna osećanja, jer imaju negativna iskustva sa aktivnostima države iz proteklih vremena.

Najvažnije pravno pitanje je da li vlasnici po novoj zakonskoj regulativi koja je u procesu izrada od strane resornog ministarstva odlučuju u postupku komasacije u određenom procentu vlasništva zemljišta. Ovde postoje dve škole mišljenja kakva treba da bude uloga vlasnika zemljišta:

-Po prvoj školi - koja je standard u modernim tržišnim pravnim sistemima - vlasnici odlučuju pre svega o usvajanju komasacionog plana (ovde se polazi od stava da vlasnici najbolje znaju šta je za njih najbolje, jer su poljoprivrednici i poznaju lokalne prilike najbolje). Ako vlasnici zemljišta usvajaju komasacioni plan, onda je normalno da zakonski cenzus usvajanja bude prosta većina (vlasnici više od 50%) površine komasacione mase zemljište (treba da se saglase da bi se plan o raspodeli



komasacione mase bio usvojen). Ovde je moguće da se ugrade korekcije, pa da pravo odlučivanja imaju samo aktivni poljoprivrednici (sa registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima). U tom slučaju bi samo u pogledu odlučivanja iz komasacione mase bile izuzete parcele nepoljoprivednika pa bi plan komasacije bio usvojen ako bi preko 50% zemljišta aktivnih vlasnika glasalo za komasacioni plan raspodele zemljišta. Ovim bi se afirmisao interes poljoprivrede u odnosu na pravo svojine, čime bi se smanjio cenzus za odlučivanje. U svakom slučaju prosta vlasnička većina površine pravi kompromis sa opštim interesom da se sprovede komasacije “jer će na kraju svima biti bolje, ali ne shvataju to svi unapred”). Takođe, samo pokretanje komasacionog postupka može biti uslovljeno saglasnošću vlasnika koji poseduju (na primer) više od 25% površine komasacione mase zemljište.

-Po drugoj školi mišljenja - koja tvrdi da je zasnovana na iskustvu – vlasnici će se teško dogovoriti, pa je bolje da “država preseče jer ona i plaća ceo postupak”. Ovaj stav tvrdi da se vlasnici sami neće dogovoriti, ali pod pretnjom spoljašnje arbitraže javne vlasti, sami će da se dogovore - a to i jeste cilj javne vlasti - da se o tome usaglase vlasnici bez prinude vlasti. Ako se proces vodi tako da izazove otpor vlasnika, onda je komisija loše vodila proces, pa ne treba usvajati odluku o raspodeli komasacione mase. To je ukratko ova škola mišljenja. Ovaj pristup je kontinuitet sa dosadašnjom regulacijom komasacije koja vlasnika samo konsultuje, jer država “zna bolje” i “preuzima odgovornost za opšti interes” i nepoverljiva je prema razumnosti vlasnika. Pritom, državni činovnici u realnosti nemaju lično ni koristi ni štete a ni sankcije od kvaliteta odluka koje donose, pa im je stepen lične odgovornosti determinisan subjektivno – ličnim vaspitanjem. Takođe, oni mogu biti kompromitovani uticajem privatnog interesa, čime oni postaju agenti tog interesa a ne opšteg interesa.

U svakom slučaju, dva momenta su važna: pokretanje postupka i donošenje odluke o raspodeli zemljišta iz komasacione mase. U obe faze, mogu se kombinovati ili razdvajati ovlašćenja javne vlasti sa jedne strane i vlasnika sa druge strane.

Takođe, postavlja se pitanje izvora finansiranja unapređenja zemljišta iz komasacione mase, da bi se odmerio odnos privatnog i javnog interesa i raspodele ovlašćenja.

Treba, vrlo pažljivo, filigranski, odmeriti uticaj faktora javne vlasti i privatne svojine u ovom postupku, a to je najbolje proceniti u kontekstu konkretnog zakonskog predloga.

- 3) **Komisija za komasaciju vodi postupak:** često u komisiji nema stručnosti koju zahteva taj postupak, a Skupština opštine potvrđuje odluke Komisije.
- 4) **Problem (ne)dostupnosti vlasnika** (nedostupan, nepoznat).

1.f.2. Potreba da se usvoji novi normativni okvir za komasaciju - Zakon o komasaciji

Prednacrt Zakona o komasaciji već neko vreme radi Ministarstvo poljoprivrede, Uprava za poljoprivredno zemljište sa RGZ-om. Povoljno je što se prednacrt priprema u bliskoj saradnji Ministarstva poljoprivrede i RGZ-a koji bi u budućnosti trebalo da budu glavni organi zaduženi za sprovođenje postupka komasacije.

Najavljena nova zakonska regulativa za komasaciju moraju da obezbede:

- predvidivost za učesnike u postupku: imovinsku, upotrebnu, vremensku, finansijsku (u vezi ulaganja u svoje i zajedničke objekte) i pravnu sigurnost učesnika u postupku - Zakon mora sadržati norme koje su a) jasne i b) nedvosmislene i c) koje se moraju primeniti i d) što manje arbitrarnosti javne vlasti koja nije podržana odlukom vlasnika većinske površine komasacione mase;

- što efikasniji zakonski postupak komasacije kroz:

- jasne procedure koje su precizno i jednoznačno opisane u zakonu.

- administrativna pitanja da se rešavaju praktično i efikasno i da daju pravnu sigurnost učesnicima.

- izbegavati svaku birokratizovanost procesa (na primer ne tražiti da se u planove komasacije unose podaci koji nisu zaista neophodni - tek da bi se pravio posao pružaocima usluga umesto da se što jednostavnije vode i završavaju postupci sa potpunim fokusom na koristi za poljoprivrednu proizvodnju i kvalitet života. Tako se sada formalistički kopiraju dugačka dokumenta, u koja nije uloženi stručni napor da se iznađu najpodesnija rešenja za konkretnu komasaciju.

- pragmatična zakonska rešenja treba da premošćavaju zapažene teškoće (na primer pitanje odsutnih, nepoznatih vlasnika ili nepoljoprivrednika).

- Zakonski treba ograničiti svaku fazu postupka jer trajanje postupka samo po sebi proizvodi štetu (kao trajanje hirurške operacije). Vremenska prekluzija prava učesnika u postupku:

Privatni učesnici bi bili prekludirani za svoja prava u toj fazi istekom roka za tu fazu. Posebno pitanje je pitanje prekluzije prava države zbog propusta činovnika (namerno propustiti aktivnost pod privatnim uticajem – "problem zastupništva"). Problem zastupništva se rešava na terenu kaznenog prava.

- Uključenost svih zainteresovanih lica (a posebno vlasnika zemljišta), na način da se obezbedi transparentnost i demokratičnost procedure. Ovo se postiže odgovarajućim zakonskim normama koje precizno definišu zainteresovana lica i njihove uloge u postupku komasacije.

-Obezbediti institucionalni kapacitet unutar Uprave za poljoprivredno zemljište, i dobre naknade za uspeh članovima komisija ako se komasacija uspešno okonča u roku, kao i finansijske destimulanse za neuspeh.

-Planiranje komasacija treba da bude usklađeno sa ciljevima poljoprivredne politike uopšte, tako da se rezultati preduzetih mera komasacije mogu meriti uvećanjem poljoprivredne produktivnosti, i ceo proces kvantifikovati.


-Da bi proces uspešno tekao, treba u što većoj meri stručno da ga vode privatna preduzeća (što manje državnih činovnika) koja imaju dokazane stručnjake kao i mogućnost da dobro zarade. Ne praviti nikakve nove struke, organizacije i uopšte se ne baviti formiranjem novih struka i sinekura. Postojeća preduzeća treba sa svojim kadrovima da ove postupke stručno opslužuju i da lepo zarade od toga.

Novi Zakon bi trebao da predvidi da će Uprava za poljoprivredno zemljište, kao šampion komasacije, blisko saradivati sa ministarstvom zaduženim za prostorno planiranje i pronaći najbolja regulatorna rešenja u pogledu usklađivanja kampanja koje se odnose na prostorno planiranje i komasacione reforme na određenom prostoru.

Preporuke:

- Sva važna pravna pitanja u vezi sa komasacijom moraju biti rešena u zakonu, a ne podzakonskim aktima jer se radi o uređenju prava svojine.
- Uprava za poljoprivredno zemljište treba da bude centralni nacionalni organ koji će voditi kampanje komasacije u Srbiji (kampanje promocije, planiranje, formiranje i nadzor nad radom komisija za komasaciju, obezbeđenje javnog interesa, i dr.).
- Zakonska regulativa treba da predvidi izradu srednjoročnih planova sprovođenja komasacije koju bi pripremala Uprava za poljoprivredno zemljište radi predvidljivosti i obezbeđivanje budžetskih sredstava.
- Važna je uključenost u postupke komasacije vlasnika zemljišnih parcela koje ulaze u komasacionu masu i strpljiv rad sa njima da se obezbedila podrška postupku i što manje tužbi.

Ideja je da tužbe nezadovoljnih vlasnika zemljišta budu za naknadu štete, a ne za reviziju raspodele zemljišta.

- 
- Onemogućiti praksu sprovođenja promena u katastru na komasacionom području do okončanja sprovođenja postupka komasacije, na način da za sve eventualne promene bude nadležna komisija za komasaciju.

Postupak komasacije treba da isključi izlaganje podataka katastra nepokretnosti nakon sprovedene komasacije, tako da se učešće zajednice fokusira na momenat donošenja rešenja o raspodeli komasacione mase, što je i najvažniji momenat u procesu.

- Kao prioriteta komasaciona područja, za koja najpre treba opredeliti budžetska sredstva, opredeliti najpre:

1. lokacijama kojima javni sektor ima nepokretnosti čija vrednost (odnosno rentni prihod) se može unaprediti sprovođenjem komasacije;
2. na lokacijama na kojima javni sektor ima interes da stekne prava na određenim parcelama potrebnim za sprovođenje projekata od javnog interesa, tako da se komasacija koristi kao preferirana alternativa eksproprijaciji;
3. na područjima na kojima privatni vlasnici pokazuju interes za sprovođenje komasacije, naročito ako su taj interes spremni da potkrepe planovima za ulaganja na komasacionom području, odnosno mogućnošću za sufinansiranje određenih troškova sprovođenja komasacije i radova u vezi sa komasacijom.

1.g. ZADRUGE

Krajem 2019. godine NALED-ov tim je sačinio analizu primene određenih odredbi Zakona o zadrugama, pošto je uočen problem „blokade“ oko 60.000 hektara poljoprivrednog zemljišta kojim se nije moglo raspolagati niti je moguće opteretiti ga hipotekom zbog zahteva za „vraćanje“ imovine podnetih u skladu s članovima 95. i 96. Zakona o zadrugama iz 1996. godine, koji nisu stavljeni van snage donošenjem novog propisa 2015. godine. Odredbe ova dva člana, sačinjene pre više od četvrt veka u okviru potpuno drugačijeg pravnog okruženja i okolnosti, svojom nepreciznošću danas omogućavaju zloupotrebe i narušavanje kako interesa sadašnjih vlasnika poljoprivrednog zemljišta koje se traži, tako i opšteg interesa koji se ogleda u olakšavanju finansiranja investicija u melioraciju poljoprivrednog zemljišta. Pomenute odredbe formulisane su pre privatizacije poljoprivrednog zemljišta na preširok način, jer ne preciziraju posebne uslove koje mora da ispuni podnosilac zahteva, pogotovo kad se radi o drugoj (novoformiranoj) zadruzi koja posluje na istom području, a ne preciziraju ni da je „vraćanje“ isključeno ako je zemljište u privatnoj svojini.

Iako je prošlo još tri i po godine posle izrade pomenute analize, situacija se u ovom pogledu nije promenila, pa smatramo da su sazreli uslovi za usvajanje autentičnog tumačenja navedena dva člana koje bi glasilo:

„Članove 95. i 96. Zakona treba razumeti tako da se zahtev može usvojiti samo ako su kumulativno ispunjeni sledeći uslovi :

1. da je podnosilac zahteva aktivno legitimisan za podnošenje zahteva što znači da podnosilac zahteva može biti:

a) zadruga, odnosno zadružni savez u čijem vlasništvu je ta imovina bila

b) ako nema lica iz tačke a) onda podnosilac zahteva može biti i druga zadruga, odnosno zadružni savez iste vrste, ako dokaže da:

1) u momentu podnošenja zahteva posluje u delatnosti karakterističnoj za zadruge iste vrste, jer član 95. Zakona kao uslov za aktivnu legitimaciju postavlja „poslovanje“, a „poslovanje“ podrazumeva da je obavljanje delatnosti otpočelo pre podnošenja zahteva, te da poslovanje traje u toku upravnog postupka i da je dokazivo kroz poslovnu i finansijsku dokumentaciju podnosioca zahteva i u momentu podnošenja zahteva posluje na području na kome zadruga koja je bila vlasnik imovine čiji se povraćaj traži, što je dokazivo kroz poslovnu dokumentaciju, ugovore o zakupu poljoprivrednog zemljišta i sl.).

2. da imovina koja se potražuje može biti predmet vraćanja, a to je imovina koja je:

a) bila u vlasništvu zadruge ili zadružnog saveza, po osnovu unosa od strane

zadrugara; i

b) posle 1. jula 1953. godine nije vraćena zadrugarima (sopstvenicima) po osnovu prava zadrugara da zahtevaju istupanje iz zadruge;

3. da je imovina obvezniku vraćanja preneti bez naknade, odnosno besteretnim putem, pa u slučaju kada se u momentu donošenja odluke organa uprave zahtev odnosi na imovinu koja je samostalno ili kao deo kapitala pravnog lica bila predmet privatizacije, ovaj zakonski uslov nije ispunjen, jer se u ovim slučajevima ima smatrati da je imovina stečena u svojini teretnim pravnim poslom, odnosno uz naknadu."

Čini se da ovaj problem s odredbama članova 95. i 96. Zakona o zadrugama iz 1996. godine, koji je i dalje na snazi, dosad nije rešen na predloženi način zbog toga što postoji veoma mali broj slučajeva u kojima se ne radi o zloupotrebi mogućnosti zahtevanja povraćaja zadružnog zemljišta (koji se, pak, ipak odnose na nezanemarljivu površinu poljoprivrednog zemljišta), odnosno slučajeva u kojima bi vraćanje zemlje bilo opravdano s aspekta aktivne legitimacije podnosioca zahteva, ali je problem u činjenici da je navedeno zemljište u međuvremenu privatizovano. Imajući u vidu izuzetno mali broj ovih situacija, smatramo potpuno neodgovarajućim da ti slučajevi sprečavaju sistemsko rešavanje ovog problema koji značajno škodi normalnom odvijanju delatnosti u sektoru poljoprivrede. Ipak, ako bi nadležno ministarstvo želelo da se i taj problem istovremeno reši, predlog bi bio rešavanje tih slučajeva na *ad hoc* osnovi, posredstvom mehanizma supstitucije (zamene zemljišta), tako da bi se zadrugama čiji je zahtev opravdan vratilo drugo zemljište istog kvaliteta iz fonda poljoprivrednog zemljišta u javnoj svojini Republike Srbije ili AP Vojvodine.

Preporuke:

Usvojiti autentično tumačenje članova 95. i 96. ranijeg Zakona o zadrugama koji su ostali na snazi, a kojem bi precizirali aktivnu legitimaciju podnosioca zahteva i uslove da bi neko zemljište moglo da bude predmet povraćaja;

U slučajevima u kojima postoji nesumnjiva aktivna legitimacija podnosioca zahteva, a postoji problem s podobnošću traženog zemljišta za povraćaj, predvideti mehanizam za *ad hoc* rešavanje takvih zahteva kroz postupak realne supstitucije (davanjem drugog odgovarajućeg zemljišta iz fonda poljoprivrednog zemljišta u javnoj svojini Republike ili autonomne pokrajine).

1.h. ZALOŽNO PRAVO (HIPOTEKA)

Broj upisanih hipoteka u katastar nepokretnosti na dan 29.05.2023.g. iznosi 964.619. Matični pravni okvir za hipoteku daje Zakon o hipoteci usvojen 2005. g., s izmenama iz 2015. godine ("Sl. glasnik RS", br. 115/2005, 60/2015, 63/2015 - odluka US i 83/2015). Pre donošenja Zakona o hipoteci, pravni okvir hipoteke matično je uređivao Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, i tada je broj upisanih hipoteka bio beznačajan za privredu i stanovništvo. Prema Blic Banka (objavljeno 12.06.2013.g.) Nacionalna korporacija za 8 godina (2005-2013) osigurala je više od 70.000 stambenih kredita. Od 70.000 hipotekarnih kredita za 8 godina, banke su aktivirale hipoteku na oko 500 kuća ili stanova - 0,714%. Nacionalna korporacija je za osam godina prodala 30 kuća i stanova od 70.000 hipotekarnih kredita - 0,0428%. Ova statistika obuhvata period velike svetske ekonomske krize (2008-2012 u Srbiji), kada je tržište nepokretnosti palo, a švajcarski franak orastao u odnosu na EUR i RSD. I u vanrednim okolnostima, mali broj hipoteka se aktivirao. Ovim se potvrđuje da pravni okvir koji je postavio Zakon o hipoteci *grosso modo* funkcioniše srazmerno dobro jer:

1. postoji veliki broj upisanih hipoteka uključujući i objekte u izgradnji (što je bio cilj - kreditiranje građana i privrede i omogućavanje projektnog finansiranja), i
2. se hipotekarni krediti redovno otplaćuju kreditorima (što znači da dužnici shvataju mehanizam naplate kao efikasan), i
3. poverioci hipoteku aktiviraju tek kao poslednje sredstvo naplate (kada su iscrpli sve druge mogućnosti), čime se građani u veoma malom procentu nađu u neprijatnoj situaciji gubljenja doma.

Ipak, u hipotekarnoj praksi iskristalisali su se za ovih osamnaest godina i izvesni problemi. Najveći od njih rešeni su zakonodavnom intervencijom 2015. godine, ali neki su ostali.

Od preostalih problema, neki se tiču neposredno uređenja hipoteke, a neki nisu neposredno vezani za propise o hipoteci, već su posledica širih problema sa pravnim režimom nepokretnosti u srpskom privatnom (stvarnom, svojinskom) pravu.

1.h.1. Predlozi za poboljšanje Zakona o hipoteci

1.h.1.1. Problem okvirnih kredita

U poslovnoj praksi domaćih banaka, po uzoru na uporednu praksu, velikim klijentima banke odobravaju se tzv. okvirni krediti, koji podrazumevaju određivanje ukupnog iznosa sredstava koje po odobrenom okvirnom kreditu korisnik može da „povuče“ u tranšama, za različite namene. Ovakva praksa postoji u Evropi još od XIX veka, i zarad obezbeđenja takvih kredita hipotekom nastala je i razvila se, u to vreme, hipoteka na najviši iznos (maksimalna hipoteka). Naš zakon o hipoteci, iako predviđa upisivanje

maksimalnog iznosa obezbeđenog hipotekom u katastar nepokretnosti, ne razrađuje do kraja mogućnost zasnivanja maksimalne hipoteke, pa se u sudskoj praksi događalo da niži sudovi utvrde da je ugovor o hipoteci, odnosno založna izjava kojom se obezbeđuje okvirni kredit ništava, zbog toga što ne sadrži sve obavezne elemente koje Zakon predviđa za ugovor o hipoteci. To je povratno delovalo na praksu javnih beležnika, koji zbog lične odgovornosti odbijaju da solemnizuju ili u formi zapisa sačine ovakve založne izjave, što dalje predstavlja ograničavajući faktor za poslovnu praksu banaka. Ovakvo stanje, međutim, nema nikakvo opravdanje, i okvirni krediti i njihovo hipotekarno obezbeđenje nigde na svetu nisu upitni, pa je zaključak da ovde problem stvara neadekvatan pravni okvir, u kojem, po većinskom stavu, ovakve hipoteke nisu ništave, ali po nekim stavovima jesu, što stvara pravnu nesigurnost i nepotrebno uvećava kreditni rizik (a time i kamate).


Preporuka:

Uneti u Zakon o hipoteci odredbe kojima će hipoteka na najviši iznos, odnosno hipotekarno obezbeđenje okvirnih kredita, biti izričito dopušteno i uređeno, kako bi se otklonila pravna nesigurnost.

1.h.1.2. Problemi u vezi s predmetom hipoteke

Najveći broj praktičnih problema koji se tiču hipoteke proističu iz nedovoljno preciznog određenja predmeta hipoteke, odnosno obuhvata hipoteke, što je samo delimično problem hipotekarnog prava, a većim delom problem opšteg privatnopravnog režima nepokretnosti u srpskom građanskom pravu.

Ti problemi se pre svega odnose na nedovoljno jasno propisano načelo jedinstva nepokretnosti, prema kojem je zemljište i sve što je s njim trajno povezano jedinstveni objekat prava svojine i drugih stvarnih prava. Konkretno, zbog lutanja u sudskoj praksi i nepostojanja primene jedinstva nepokretnosti u propisima o katastru nepokretnosti, nije uvek jasno da hipoteka koja postoji na objektu nužno obuhvata i tereti i zemljište (parcelu) na kojem je objekt izgrađen, odnosno da hipoteka na zemljištu nužno obuhvata i sve objekte koji su na njemu izgrađeni. To dovodi do pravno nelogičnih i nemogućih situacija da postoje različite hipoteke na objektu i na zemljištu na kome je objekat izgrađen, što onemogućava realizaciju (naplatu) tih hipoteka jer se objekat ne može prodati bez zemljišta i obratno. Ovo pitanje bi valjalo rešiti i na nivou kodifikacije stvarnog prava koja bi dosledno sprovela ovo načelo, ali dotad ga je moguće rešiti i na nivou hipotekarnih propisa, za potrebe hipoteke.



Drugi aspekt ovog problema tiče se uređenja etažne svojine, koja je kod nas uređena Zakonom o stanovanju i održavanju stambenih zgrada iz 2016. godine. Prvo, treba da bude jasno da hipoteka na posebnom delu zgrade nužno obuhvata i akcesorna prava: zajedničku svojину na zajedničkim delovima zgrade i susvojину na zemljištu. Drugo, mora biti jasno da, od trenutka kad se zgrada etažira (kad uđe u režim etažne svojine, što znači da su definisani posebni delovi i da je bar jedan posebni deo otuđen), zgrada kao celina prestaje da bude poseban predmet stvarnih prava, a hipoteka na zgradi postaje zajednička hipoteka na svim njenim pojedinim delovima.

Treći aspekt ovog problema je situacija u praksi prema kojoj, suprotno načelu nedeljivosti, organi izvršenja smatraju da hipoteka može postojati na određenoj kvadraturi, a ne na posebnom delu zgrade kao takvom. Naime, dešava se da u založnoj izjavi poseban deo bude određen kvadraturom koja je postojala u trenutku njenog sačinjavanja, a da se naknadno, ispravkom upisa o posebnom delu, poveća kvadratura nekog posebnog dela, što onda organima izvršnog postupka stvara problem prilikom izvršenja zbog načela formalnog legaliteta. Zbog toga je potrebno dodatno potcrtati odredbe koje se tiču identifikacije posebnog dela za potrebe konstituisanja hipoteke.

Preporuke:

Dosledno sprovesti načelo jedinstva nepokretnosti u hipotekarnom pravu, tako što će zakon izričito propisati da se hipoteka na zgradi *ipso iure* proteže i na parcelu na kojoj je zgrada izgrađena i obratno;

Izričito predvideti da hipoteka na posebnom delu zgrade *ipso iure* obuhvata i zajedničke delove zgrade i suvlasnički udeo na zemljištu, te da se etažiranjem zgrade hipoteka na zgradi kao celini pretvara u zajedničku hipoteku na posebnim delovima zgrade;

Izričito predvideti da hipoteka na posebnom delu zgrade *ipso iure* obuhvata i svaku naknadnu promenu tog posebnog dela zgrade, u smislu njegovog povećanja novim premerom ili pripajanjem zajedničkog dela zgrade.

1.h.1.3. Problemi u vezi s raspolaganjem neispisanom hipotekom

Raspolaganje neispisanom hipotekom u širem smislu obuhvata tri instituta koji su u Zakon o hipoteci preuzeti iz treće delimične novele austrijskog Opšteg građanskog zakonika iz 2016. godine. U izvornom, austrijskom zakonodavstvu, 1979. godine izmenjen ovaj institut tako da je raspolaganje moguće samo kad je izričito predviđeno i zabeleženo u registru nepokretnosti (*opt in*) namesto izvornog rešenja gde je ovo raspolaganje moguće osim ako je odricanje upisano u registar nepokretnosti (*opt out*). Razlog je bio u tome da su, u praksi, svi hipotekarni poverioci docnijeg prvenstva uvek zahtevali, ako uslov za odobrenje kredita i uslov zasnivanja hipoteke, da se vlasnik nepokretnosti odrekne ove mogućnosti i da se to upiše u registar. To je bespotrebno opterećivalo registar nepokretnosti (u Austriji, zemljišnu knjigu), pa je doneta odluka da se raspolaganje neispisanom hipotekom omogući samo ako je tako posebno ugovoreno, i ako je takva mogućnost zabeležena u registru nepokretnosti. Kako danas u Srbiji svi profesionalni davaoci kredita takođe uvek upisuju odricanje od raspolaganja neispisanom hipotekom ako prihvataju docnije rangiranu hipoteku, čini se da su se ostvarili preduslovi poput onih koji su postojali u Austriji još 1979. godine, te da bi valjalo da nastavimo da sledimo austrijski uzor kad je reč o ovom pravnom institutu.

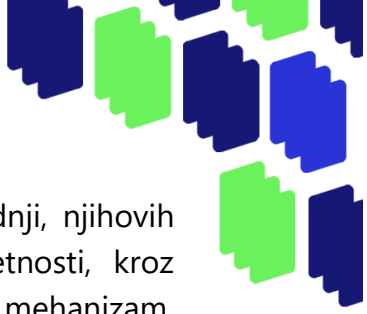
Preporuka:

Predvideti da su svi oblici zasnivanja nove hipoteke (raspolaganje neispisanom hipotekom, zabeležba zadržavanja prvenstvenog reda i uslovan upis nove hipoteke) mogući samo ako je to izričito ugovoreno sa trećim licem, a naročito hipotekarnim poveriocem docnijeg reda prvenstva, i ako je ta pogodba zabeležena u registru nepokretnosti.

1.h.2. Predlozi za poboljšanje drugih zakona u vezi sa Zakonom o hipoteci

1.h.2.1. Problem hipoteke na objektu u izgradnji i posebnom delu objekta u izgradnji

Zakon o hipoteci je, još u izvornom tekstu, omogućio zalaganje objekta u izgradnji i posebnog dela objekta u izgradnji. Pored dobrih ekonomskih posledica ovakvog opredeljenja, ova mogućnost stvorila je prostor za prevare koje su se događale u praksi, jer na objektu u izgradnji i njegovom posebnom delu nije mogla da se upiše ni očekivana svojina, a mogla je da se upiše hipoteka. Donošenjem Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova 2018. godine, učinjen je pokušaj da se ovo



prevaziđe time što je predviđen mehanizam za upis objekata u izgradnji, njihovih posebnih delova i (očekivanih) prava na njima u katastar nepokretnosti, kroz predbeležbu objekta i predbeležbu prava na tim objektima. Ovaj mehanizam, međutim, zbog problema o kojima se raspravljalo u drugim delovima ovog dokumenta, nije počeo da se šire primenjuje u praksi, te je pitanje pravne sigurnosti za sticaoce prava na objektima u izgradnji i njihovim posebnim delovima, uključujući i hipotekarne poverioce, ostalo problematično.

Pored opšteg problema, u praksi se posebno pojavio i problem u slučaju da investitor, posle zasnivanja hipoteke na posebnom delu objekta u izgradnji, odstupi od projekta i izmeni građevinsku dozvolu, što po okončanju izgradnje onemogućava hipotekarnog poverioca da svoju hipoteku na posebnom delu objekta u izgradnji upisom „pretvori“ u hipoteku na posebnom delu zgrade, jer posebni deo objekta u izgradnji kao takav, usled izmene projekta, nije ni nastao kao poseban deo izgrađene zgrade. Ovo je jedna od manifestacija praktičnih problema koji nastaju omogućavanjem da se zalažu posebni delovi objekata u izgradnji. Ipak, kako je ovaj konkretan problem počeo da biva češći, potrebno je preduzeti mere na normativnom nivou da se on reši.

Preporuke:

Hipoteku na (celom) objektu u izgradnji treba dozvoliti samo kada se gradi na zemljištu u javnoj svojini; u drugim slučajevima prednost treba dati jedinstvu nepokretnosti tako da hipoteka na zemljištu *ex lege* obuhvata i sve što se na njemu gradi;

Hipoteku na posebnom delu objekta u izgradnji treba urediti tako da je ona moguća samo kada je poseban deo objekta u izgradnji upisan u katastar, i to na način koji obezbeđuje viši nivo pravne sigurnosti od predbeležbe prava;

Treba predvideti da je saglasnost hipotekarnog poverioca koji ima hipoteku na posebnom delu objekta u izgradnji neophodna za izmenu građevinske dozvole kojim se na bilo koji način menja struktura, položaj, kvadratura ili drugo bitno obeležje tog posebnog dela, a kako bi se očuvao identitet predmeta hipoteke po okončanju gradnje.

1.h.2.2. Problem sa sprovođenjem konverzije i uspostavljanjem jedinstva nepokretnosti

Poseban problem u kontekstu preporuke da se omogući masovno sprovođenje konverzije predstavlja odredba o tome da se, u slučaju sprovođenja konverzije i uspostavljanja jedinstva nepokretnosti, svi tereti koji postoje na zgradama automatski „spuštaju“, odnosno obuhvataju i zemljište, i to tako da hipoteke od uspostave jedinstva terete i zemljište i zgradu. Ovo je posebno problematično u situacijama, koje postoje u praksi, da jedna hipoteka tereti zemljište a druga zgradu, ili da postoji više zgrada na jednoj parceli koje su opterećene različitim hipotekama. Ono što predstavlja opasnost po pravnu sigurnost je mogućnost da neki od hipotekarnih poverilaca, usled sprovođenja uspostave jedinstva nepokretnosti i bez svoje krivice, bude oštećen u ovom postupku, tako što bi dobio lošiji prvenstveni red na jedinstvenom predmetu hipoteke ili sl. Zbog toga je potrebno detaljno urediti uspostavljanje jedinstva nepokretnosti u ovakvim situacijama, kako bi se obezbedilo da se interesi hipotekarnih poverilaca ne povređuju uspostavljanjem jedinstva nepokretnosti.

Preporuka:

Propisati posebna pravila za slučaj uspostavljanja jedinstva nepokretnosti kao posledicu sprovedene konverzije prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine kada na jednoj parceli postoji više objekata opterećenih različitim hipotekama, ili kad su zemljište i objekat (objekti) opterećeni različitim hipotekama, a s ciljem da se očuvaju prava svih postojećih hipotekarnih poverilaca u tom postupku.

DEO 2. PROSTORNO PLANIRANJE

2.a UNAPREĐENJE REGULATORNOG OKVIRA ZA PROSTORNO I URBANISTIČKO PLANIRANJE

2.a.1. Prethodni regulatorni okvir

U periodu od 1989. do 1995. godine regulatorni okvir prostornog i urbanističkog planiranja je predstavljao Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja i Prostornom planu Socijalističke Republike Srbije („Službeni glasnik SRS“, broj 44/89).

Od 1995. do 2003. godine regulatorni okvir prostornog i urbanističkog planiranja je predstavljao Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja. Set zakona iz 1995. godine je 2003. godine zamenjen jednim zakonom – Zakonom o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 47/03, 18/05 – Odluka US, 34/06, 39/09 – Odluka US).

2.a.2. Aktuelni regulatorni okvir

Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, br. 72/09, 81/09 – ispravka, 64/10 – odluka US, 24/11, 121/12, 42/13 – odluka US, 50/13 – odluka US, 98/13 – odluka US, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – drugi zakon, 9/20 i 52/21; u daljem tekstu: Zakon) je 2009. godine uspostavio aktuelni pravni okvir u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja. Ovaj regulatorni okvir je do 2023. godine ukupno direktno ili indirektno 12 puta izmenjen i dopunjen, a Ustavni sud Republike Srbije je doneo 4 odluke (jednu 2010. godine i tri 2013. godine).

Odredbama člana 10. Zakona određeni su dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja, i to: 1) planski dokumenti; 2) dokumenti za sprovođenje prostornih planova; 3) urbanističko-tehnički dokumenti; 4) Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije i 5) Nacionalna arhitektonska strategija.

Odredbama čl. 11-13. Zakona određeni su planski dokumenti (prostorni i urbanistički planovi), dokumenti za sprovođenje prostornih planova i urbanističko tehnički dokumenti.

Prostorni planovi su: Prostorni plan Republike Srbije, regionalni prostorni plan, prostorni plan područja posebne namene i prostorni plan jedinice lokalne samouprave. Urbanistički planovi su: generalni urbanistički plan, plan generalne regulacije i plan detaljne regulacije.

Dokumenti za sprovođenje prostornih planova su Program implementacije Prostornog plana Republike Srbije i program implementacije regionalnog prostornog plana.

Urbanističko tehnički dokumenti su: urbanistički projekat, projekat preparcelacije i parcelacije i elaborat geodetskih radova za ispravku granica susednih parcela i spajanje dve susedne parcele istog vlasnika.

Izmenama i dopunama Zakona iz 2018. godine, propisano je da urbanistički projekat može da se izrađuje na zahtev investitora, za potrebe izgradnje objekata javne namene, utvrđivanja javnog interesa, osim u zaštićenim područjima (odredbe člana 60. st. 1. i 2.). Na osnovu ovih izmena i dopuna, u širem tumačenju, urbanistički projekat ima „dejstvo“ kao planski dokument.

Novim izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji nisu predložene izmene u vezi vrste, odnosno tipologije dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja.

2.a.3.Osnovne preporuke za unapređenje regulatornog okvira

Preporuke:

- Reklasifikacija planskih dokumenata
- Preispitati i broj planskih dokumenata čija je izrada obavezna

Prostorni planovi imaju regulatornu i razvojnu funkciju (2008, UNECE). Polazeći od ove funkcije, **preporuka je da se izvrši reklasifikacija planskih dokumenata** kako po nadležnosti za pripremu i donošenje (Republika, jedinica lokalne samouprave), tako i po načinu sprovođenja (strateški, koji se ne sprovode direktno, i regulacioni, koji se direktno sprovode lokacijskim uslovima). U okviru ove preporuke, potrebno je **preispitati i broj planskih dokumenata čija je izrada obavezna.**

Obrazloženje

U aktuelnoj praksi planiranja u Republici Srbiji trenutno ima sedam vrsta planskih dokumenata, i njihova osnovna podela je na prostorne i urbanističke. Nema podele na strateške i regulacione planove. Strateški planovi, kao što su prostorni planovi područja posebne namene i prostorni planovi jedinica lokalne samouprave, mogu da sadrže elemente regulacije za direktno sprovođenje, dok na drugoj strani generalni urbanistički plan predstavlja osnovni strateški urbanistički plan koji se ne sprovodi direktno.

Preporuka:

Potpuna digitalizacija postupka pripreme, koordinacije i praćenja izrade planskih dokumenata.

Obrazloženje

U aktuelnoj praksi planiranja u Republici Srbiji, iako je propisano još 2018. godine da planski dokumenti doneti pre 1. januara 1993. godine prestaju sa važenjem, ovi planski dokumenti su bili „preispitani“ i sastavni su deo važećih planova generalne regulacije. To je rezultiralo da se propisana norma u zakonu da je „plan generalne regulacije osnovni plan regulacije“ ne poštuje u potpunosti. Naime, ostavljanjem na snazi planskih dokumenata koji su rađeni pre dve decenije otvara pitanje njihove tehničke sprovodivosti, počev od brojeva katastarskih parcela, planiranih namena, urbanističkih parametara i dr. Efikasno sprovođenje planskih dokumenata jedino je moguće sprovođenjem potpune digitalizacije, bez odlaganja. Ovaj postupak biće u okviru platforme e-Prostor, a takođe aktuelnim izmenama i dopunama Zakona predlaže se rok od koga će biti obavezna izrada planskih dokumenata u GIS tehnologiji (1. januar 2028. godine).

Preporuka

Uvođenje principa da za katastarsku (građevinsku) parcelu može biti samo jedan sprovedbeni plan. U slučaju kada postoje dva ili više planskih dokumenta koji se mogu direktno sprovesti, analogno aktuelnoj praksi u primeni propisa, uvesti princip/praksu da se sprovodi kasnije usvojen planski dokument.

Obrazloženje

U aktuelnoj praksi planiranja u Republici Srbiji, pored slučaja da nedostaju planski dokumenti, neretko je slučaj da za jednu katastarsku parcelu važe dva planska dokumenta. To je fenomen koji je rezultat „nepreciznog“ propisivanja smernica za sprovođenje planskih dokumenata, novih koji se donose, i starih koji ostaju na snazi, tako da se u praksi javlja potreba za tzv. „planskom kodifikacijom“. Uvođenjem digitalne platforme e-Prostor, uvešće se softverska kontrola pre usvajanja planskog dokumenta, kako bi se izbegle eventualne „tehničke greške“ u pogledu brojeva katastarskih parcela, granica prostornih celina i planiranih zona, primenom „osnovnog principa da može postojati samo jedan sprovedbeni plan“, analogno sa principom

„izbegavanja dvostrukog regulisanja materije“. Sličan pristup je potrebno primeniti i u slučaju strateških planskih dokumenata.

Preporuka:

Do donošenja odgovarajućeg broja sprovedbenih planova i ostvarivanja propisane mere aktuelnim izmenama i dopunama Zakona o obavezi jedinica lokalnih samouprava da u roku od četiri godine od dana stupanja na snagu ovih izmena i dopuna, donesu planske dokumente koji se direktno sprovode, na površini od najmanje 70% građevinskog područja te jedinice lokalne samouprave, dosledna primena podzakonskog akta kojim su propisana opšta pravila i uslovi za parcelaciju, regulaciju i izgradnju;

Obrazloženje

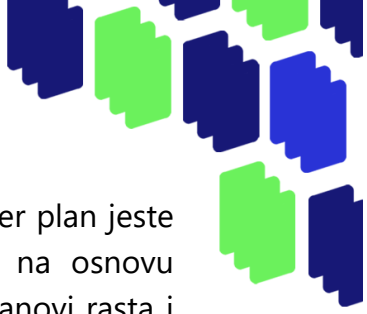
U aktuelnoj praksi planiranja u Republici Srbiji, iako je propisano da se u slučaju nedostatka planskog dokumenta, mogu primenjivati opšta pravila parcelacije, regulacije i izgradnje, to nije slučaj. Naime, u praksi gotovo da se ne primenjuje Pravilnik o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju („Službeni glasnik RS“, broj 22/15). Neophodno je da se ova negativna praksa prekine, naročito ako je u pitanju odredbe člana 20a stav 4. kojim je propisano da se može izuzetno do donošenja uređajnih osnova za selo, lokacijski uslovi mogu izdati na osnovu opštih pravila uređenja i građenje, i to za objekte koji po svojoj nameni, veličini i kapacitetima ne menjaju namenu i izgled prostora, i koji nemaju negativan uticaj na okolno područje, a naročito za izgradnju novih objekata u neposrednoj blizini postojećih ili srušenih objekata i rekonstrukciju postojećih objekata ili nove izgradnje na istoj katastarskoj parceli.

Preporuka:

Uvođenje master plana (i/ili sličnih dokumenata koje priprema investitor za potrebe realizacije investicije), kao osnove za izradu planskih dokumenata.

Obrazloženje

U aktuelnoj praksi planiranja u Republici Srbiji, u Zakonu master planovi nisu prepoznati, odnosno nisu preciznije definisani.



Zakonom o turizmu („Službeni glasnik RS“, broj 17/19), strategijski master plan jeste kompleksan, istraživački i sveobuhvatan planski dokument kojim se na osnovu strategije razvoja turizma Republike Srbije utvrđuju ciljevi, programi i planovi rasta i razvoja turizma, investicije u turizmu, planovi marketinga i konkurentnosti, kao i mere za njihovo sprovođenje, za određenu turističku destinaciju. Strategijski master plan se donosi za prioritarnu turističku destinaciju. Strategijski master plan donosi Vlada na predlog Ministarstva. Strategijski master plan naročito sadrži: 1) tehničku ocenu posmatranog područja, zemljišnih osnova i ukupnu procenu kapaciteta turističke lokacije u okviru turističke destinacije; 2) koncept razvoja u pogledu razmeštaja i moguće lokacije objekata, kao i procenu potencijala potrebnih kapaciteta; 3) fizički master plan sa osnovnim elementima mogućeg razmeštaja objekata turističke infrastrukture, turističke suprastrukture i saobraćajne mreže; 4) poslovni master plan sa ekonomskom evaluacijom turističke infrastrukture, turističke suprastrukture, saobraćajne mreže i komunalne infrastrukture, kao i procenom ekonomske opravdanosti pojedinačnih i ukupnih investicija. Vlada na predlog Ministarstva turizma utvrđuje prioritarnu turističku destinaciju sa opisom lokacija od značaja za turizam i drugih turističkih atrakcija. Takođe, Zakonom o turizmu propisano je da polaznu osnovu za izradu prostornih i urbanističkih planova u prioritarnoj turističkoj destinaciji i turističkom prostoru predstavlja Strategijski master plan. U prostornim i urbanističkim planovima koji se odnose na područja koja su proglašena za turistički prostor utvrđuje se uslovi za izgradnju objekata turističke infrastrukture, a u mestu za odmor u okviru turističkog prostora i uslovi za izgradnju objekata turističke suprastrukture. Organ nadležan za pripremu i donošenje prostornog, odnosno urbanističkog plana, na uslove za izradu planskog dokumenta pribavlja prethodnu saglasnost Ministarstva.

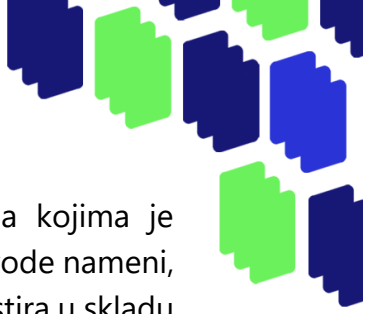
Analogno Zakonu o turizmu, trebalo bi preispitati mesto i ulogu master plana u Zakonu o planiranju i izgradnji, kao prethodne aktivnosti, odnosno prethodni radovi (čl. 111.-112.), na način da predstavljaju osnovu za izradu prostornih i urbanističkih planova za potrebe realizacije značajnih investicionih projekata u oblasti urbane obnove i transformacije, aktiviranju *brownfield* investicija i sl.

Preporuka:

Preispitivanje instituta „urbane rente“ kao mehanizma podsticanja efikasnijeg korišćenja građevinskog zemljišta.

Obrazloženje

U aktuelnoj praksi planiranja i izgradnje, mnoge lokacije se ne privode planskoj nameni zbog brojnih razloga. Građevinsko zemljište predstavlja jedan od glavnih razvojnih



resursa jedinice lokalne samouprave. Čest je slučaj da se lokacije na kojima je dozvoljena izgradnja više porodičnih, dvostrano uzidanih objekata ne privode nameni, a jedinica lokalne samouprave na taj način ostaje uskraćena jer se ne investira u skladu sa parametrima propisanim u važećim planskim dokumentima.

Institut „urbane rente“ bi predstavljao podsticajni mehanizam za privođenje lokacija planskoj nameni, a koncept bi se sastojao u sledećem.

Za uređeno i opremljeno građevinsko zemljište plaća se urbana renta za lokacije koje nisu privedene planskoj nameni i na kojoj prema važećim planskim dokumentima može da se gradi.

„Urbanu rentu“ plaća vlasnik uređenog i opremljenog građevinskog zemljišta koje je planskim dokumentom namenjeno za građenje objekata.

„Urbanu rentu“ utvrđuje organ lokalne uprave rešenjem.

„Urbana renta“ se utvrđuje na godišnjem nivou, a plaća se u jednakim mesečnim ratama.

Finansijska sredstava stečena po osnovu urbane rente koriste se za zajedničko komunalno opremanje uređenog građevinskog zemljišta.

Vlada bliže propisuje kriterijume, način, uslove i postupak za obračun urbane rente.

Uslove, način, rokove i postupak plaćanja urbane rente propisuje jedinica lokalne samouprave, u zavisnosti od stepena izgrađenosti objekata i uređaja komunalne infrastrukture zajedničkog komunalnog opremanja, uz prethodnu saglasnost Vlade.

„Urbana renta“ u ovom trenutku je izazov i za potrebe ovog dokumenta, predlaže se kao tema za razmišljanje, u smislu dugoročnog pristupa uvođenja tržišnih mehanizama u upravljanju i korišćenju nepokretnosti.

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu ("Službeni glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 i 118/2021 – drugi zakon), trebalo bi upodobiti termin „urbana renta“, odnosno to bi bila posebna vrsta doprinosa za neizgrađeno i opremljeno građevinsko zemljište.

2.b. UNAPREĐENJE KAPACITETA JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA ZA PROSTORNO I URBANISTIČKO PLANIRANJE

2.b.1. Prethodne aktivnosti

Odredbama člana 36. Zakona propisani su postupak, nadležnosti i kriterijumi koja moraju da ispunjavaju lica kako bi izrađivali planske dokumente. Prema ovim odredbama planske dokumente može da izrađuje javno preduzeće, odnosno druga organizacija koju je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, za obavljanje poslova prostornog i urbanističkog planiranja, kao i druga pravna lica osnovana u skladu sa zakonom.

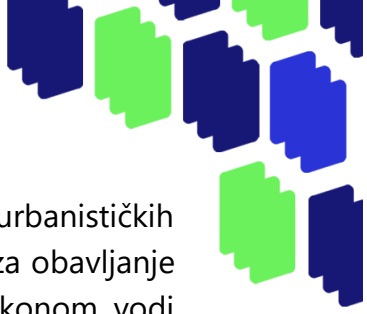
Ova lica moraju da imaju zaposlene, odnosno radno angažovane licencirane prostorne planere, licencirane urbaniste, odnosno licencirane arhitekta urbaniste upisane u registar licenciranih inženjera, arhitekata i prostornih planera u skladu sa Zakonom i propisima donetim na osnovu Zakona. Takođe, ova lica moraju da budu upisana u registar pravnih lica i preduzetnika za obavljanje poslova izrade prostornih i urbanističkih planova koji vodi ministarstvo nadležno za poslove planiranja i izgradnje u skladu sa Zakonom.

Urbanističke planove može kao preduzetnik da izrađuje licencirani arhitekta urbanista upisan u registar licenciranih inženjera, arhitekata i prostornih planera ako ispunjava uslove propisane Zakonom i propisima donetim na osnovu Zakona.

Zakonom je takođe propisano da ministar nadležan za poslove planiranja i izgradnje bliže propisuje uslove koje treba da ispune pravna lica i preduzetnici kako bi stekli pravo da izrađuju planske dokumente. Istovremeno, propisana je nadležnost ministra zaduženog za poslove planiranja i izgradnje da obrazuje komisiju za utvrđivanje ispunjenosti uslova za obavljanje stručnih poslova izrade prostornih i/ili urbanističkih planova. Na osnovu predloga ove komisije, propisano je da ministar nadležan za poslove planiranja i izgradnje donosi rešenje o ispunjenosti uslova za obavljanje stručnih poslova izrade prostornih i/ili urbanističkih planova i upis u registar koji vodi ministarstvo nadležno za poslove prostornog i urbanističkog planiranja. Zakonom je propisana konačnost, rok važenja rešenja o ispunjenosti uslova za obavljanje stručnih poslova izrade prostornih i/ili urbanističkih planova, način ukidanja, odnosno poništavanja ovog rešenja, kao i način obračuna troškova koje snosi podnosilac zahteva.

2.b.2. Aktuelno stanje

Prethodno navedene odredbe člana 36. Zakona se u praksi ne sprovode u potpunosti. Nisu doneti odgovarajući podzakonski akti, tako da se u praksi ne izdaju rešenja o



ispunjenosti uslova za obavljanje stručnih poslova izrade prostornih i/ili urbanističkih planova. Istovremeno, nije formiran registar pravnih lica i preduzetnika za obavljanje poslova izrade prostornih i urbanističkih planova koje u skladu sa Zakonom vodi ministarstvo nadležno za poslove planiranja i izgradnje.

Drugim rečima, za potrebe izrade planskih dokumenata u aktuelnoj praksi dovoljna je registracija privrednog društva pod pretežnom delatnošću 71.11. „arhitektonska delatnost“. Ova registracija se obavlja relativno jednostavno u Agenciji za privredne registre.

U skladu sa odredbama čl. 39 i 47. Zakona obezbeđuju se sredstva za izradu planskih dokumenata, odnosno izrađuje se ili ustupa izrada planskih dokumenata.

U skladu sa Zakonom sredstva za izradu planskih dokumenata obezbeđuju se u budžetu ili iz drugih izvora, u skladu sa zakonom. Ministarstvo nadležno za poslove prostornog planiranja može, na zahtev jedinice lokalne samouprave, da su/finansira izradu pojedinih planskih dokumenata. Ministarstvo nadležno za poslove urbanizma može u cilju uključivanja Republike Srbije u proces integracija finansirati izradu nacionalnih programa kojima se uređuje politika urbanog razvoja, arhitektonska politika, urbana obnova i sl.

Nosilac izrade planskih dokumenata je nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji, autonomnoj pokrajini, opštini, gradu i gradu Beogradu. Nosilac izrade planskog dokumenta može ustupiti izradu dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja privrednom društvu, odnosno drugom pravnom licu koje u skladu sa Zakonom ispunjava propisane uslove za izradu planskih dokumenata. Ustupanje izrade planskih dokumenata vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke. Često se u praksi dodatno ne proveravaju kadrovski, tehnički ili drugi kapaciteti, a reference po pravilu nisu restriktivne, imajući u vidu da zakon kojim su uređene javne nabavke nema preciznije propisane kriterijume kada su u pitanju inženjersko-konsultantske usluge. U tom smislu, nosioci izrade su uglavnom primenjivali kriterijum najpovoljnije ekonomske ponude koji podrazumevaju rok i cenu obavljanja usluge izrade planskog dokumenta. Često u praksi rezultat takvog pristupa je da planski dokumenti imaju ograničenu upotrebu i korisnost, odnosno da sprovođenje ima niz problema.

2.b.3. Osnovne preporuke za unapređenje

Preporuke:

- Dosledna primena Zakona, odnosno odredbi koje se odnose na izdavanje „licenci“ pravnim licima i preduzetnicima za izradu planskih dokumenata , odnosno propisivanje roka do koga je potrebno da pravna lica i preduzetnici pribave „licence“;
- Izrada, donošenje i primena propisanih podzakonskih akata za potrebe izdavanja i/ili oduzimanja „licenci“ pravnim licima i preduzetnicima za izradu planskih dokumenata, u propisanom roku;
- Uspostavljanje potpuno funkcionalnog registra pravnih lica i preduzetnika za obavljanje poslova izrade prostornih i urbanističkih planova.

2.c RAZVOJ SISTEMA E-UPRAVE ZA PODRŠKU RAZVOJU I OBJAVLJIVANJU PROSTORNIH I URBANISTIČKIH DOKUMENATA

2.c.1. E-prostor – prethodne aktivnosti


U toku 2021/22 godine pripremljena je radna verzija Koncepta politike o reformi e-Prostor (Koncept politike o reformi prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji) (u daljem tekstu: Koncept reforme). Koncept reforme je dokument javnih politika, kojim se planira reforma sistema produkcije i distribucije planskih dokumenata i drugih pravnih režima kojima se uređuje korišćenje prostora, uključujući i uslove izgradnje. Javna rasprava o ovom dokumentu nije dovršena iz tehničkih razloga. Po usvajanju najnovijih izmena i dopuna Zakona o planiranju i izgradnji, ovaj dokument biće korigovan i unapređen, tako da će po ponovljenoj javnoj raspravi, razmatranju i usvajanju predstavljati osnovni dokument javne politike za razvoj e-Prostora, odnosno razvoju sistema e-Uprave u cilju podrške izrade i objavljivanja dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja. Konceptom reforme, precizno su definisane mere, kao i regulatorni okvir koji je potrebno u narednom periodu izmeniti. U trenutku izrade Koncepta reforme institucionalni okvir su predstavljali Republički geodetski zavod, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, jedinice lokalne samouprave i imaoci javnih ovlašćenja.

2.c.2. E-prostor - kratak rezime predmeta, osnovnog cilja i očekivanih rezultata

Predmet projekta e-Prostor je uvođenje sistema elektronske razmene podataka između imalaca javnih ovlašćenja, u postupku pripreme planskih dokumenata. Neophodno je da svi planski dokumenti budu rađeni u digitalnom obliku, na ažurnim podlogama.

E-prostor će omogućiti da se podaci iz katastra nepokretnosti digitalizuju, ažuriraju i omogućiće se brža, lakša i efikasnija njihova obrada. Takođe, projekat e-Prostor, predstavlja deo projekta e-Uprave gde će svi imaoci javnih ovlašćenja (javna preduzeća i komunalna preduzeća) u digitalnom obliku voditi svoje podatke, i u digitalnom obliku vršiti njihovu razmenu.

U okviru projekta e-Prostor će praktično postupak objedinjene procedure biti primenjen u postupku izrade planskih dokumenata. Suština je da se postupak izrade planskih dokumenata skрати, između ostalog na način da se faza prikupljanja podataka i formiranje informacione osnove za izradu planova učini mnogo efikasnijim nego što je to do sada bio slučaj.



Učešće građana će takođe biti kvalitetnije, jer će građanima biti omogućen uvid u planske dokumente pored analognog (tradicionalnog načina uvida u štampane materijale) i na digitalan način, tako da će zainteresovana javnost i građani moći da podnose inicijative, primedbe i sugestije u digitalnom obliku na posebno uređenim i prilagođenim aplikacijama za internet.

Projektom e-Prostor će se omogućiti i kvalitetnije arhiviranje planske dokumentacije i njihova dostupnost svima, jer po usvajanju planskih dokumenata, planovi imaju snagu propisa i jednako dejstvo prema svima, tako da će projektom e-Prostor biti unapređen Centralni registar planskih dokumenata i olakšano korišćenje podataka iz planskih dokumenata.

Krajnji cilj je da se u okviru e-Prostora, objedine informacije iz Katastra nepokretnosti i planskih dokumenata, tako da ovi podaci budu javni i dostupni u elektronskom obliku na način da se za svaku katastarsku parcelu mogu dobiti informacije o mogućnostima i ograničenjima izgradnje, odnosno o zabrani izgradnje ukoliko se radi o zaštićenim područjima pod određenim režimima zaštite ili se radi o zemljištu na kojoj nije predviđena izgradnja.


Projekat e-Prostor predstavlja reformu u sistemu javne evidencije o nepokretnostima, kao i u načinu i postupku izrade planskih dokumenata. Realizacijom ovog projekta će se dodatno skratiti procedure, neće više biti potrebno izdavanje informacije o lokaciji (jer će ovi podaci biti javno dostupni), a građani će biti bolje informisani o mogućnostima i ograničenjima izgradnje, te će moći pravovremeno da reaguju ukoliko dođe do eventualnih zloupotreba i gradnje koja je u suprotnosti sa planskim dokumentom.

2.c.3 Osnovne preporuke

Preporuke:

Na osnovu aktuelnih izmena i dopuna Zakona o planiranju i izgradnji biće pripremljena i usvojena Uredba o načinu i rokovima razmene dokumenata i podnesaka u postupcima pripreme, koordinacije i praćenja izrade planskih dokumenata, kao i format u kome se dostavljaju uslovi (e-Prostor);

U III i IV kvartala 2023. planira se osnivanje i konstituisanje Agencije za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije (u daljem tekstu: Agencija) – institucije zadužene za uspostavljanje digitalne platforme e-Prostor;



Preuzimanje i uspostavljanje potpune funkcionalnosti Centralnog registra planskih dokumenta i registra *brownfield*-a u okviru Agencije;

Potpuna digitalizacija pripreme, koordinacije i praćenje izrade planskih dokumenata u rokovima propisanim zakonom.

2.d. POBOLJŠANJE STANJA KATASTRA INFRASTRUKTURE

2.d.1. Prethodne aktivnosti i aktuelno stanje

Odredbama člana 40. Zakona o planiranju i izgradnji propisano je da za potrebe izrade planskih dokumenata, odnosno izmene i dopune planskih dokumenata, na zahtev ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, nadležni organ, odnosno organizacija ustupa postojeće kopije topografskog i katastarskog plana, odnosno digitalne zapise, odnosno katastar podzemnih instalacija, odnosno ortofoto snimke, bez naknade. Sve podloge ustupaju se u roku od 15 dana. Izuzetno, podloge se mogu ustupiti u roku od 30 dana uz obrazloženje nadležnog organa, odnosno organizacije za nepostupanje u roku od 15 dana.

Ova odredba se relativno korektno sprovodi u praksi. Nadležne službe za katastar nepokretnosti ustupaju raspoložive podatke u roku, u zavisnosti od vrste planskog dokumenta. U slučaju kada se radi o izradi prostornih planova područja posebne namene za linijske infrastrukturne sisteme, u zavisnosti od složenosti i dužine deonice (dužina više desetina/stotina kilometara), rok za pribavljanje podloga od više lokalnih službi katastra nepokretnosti neretko je duža od zakonom propisanog roka. Posebno je pitanje ažurnosti podataka, odnosno raspoloživosti podataka u katastru podzemnih instalacija.

U postupku izrade planskih dokumenata, trebalo bi na osnovu raspoložive dokumentacije izvršiti snimanje postojećeg stanja, odnosno planirati za izgradnju infrastrukturnih objekata. Primera radi, Zakonom su propisani postupci za izdavanje lokacijskih uslova i u slučajevima kada se ne raspoložuje zvaničnim podacima iz katastra nepokretnosti. Naime, odredbama člana 54. stav 2. propisano je da se do donošenja urbanističkog plana, lokacijski uslovi za dogradnju postojeće komunalne infrastrukture izdaju u skladu sa faktičkim stanjem u regulaciji postojeće saobraćajnice ili druge javne površine.

Konačno ažuriranje katastra podzemnih instalacija moguće je uspostavljanjem platforme e-Prostor, gde bi nadležne službe za katastar nepokretnosti u saradnji sa

imaocima javnih ovlašćenja izvršile ažuriranje podataka o podzemnim instalacijama u okviru digitalizovanih pravnih režima. Istovremeno, ažurirane podatke za potrebe izrade planskih dokumenata je potrebno po usvajanju planskih dokumenata ažurno evidentirati u okviru platforme e-Prostor i katastra podzemnih instalacija.

2.d.2. Osnovne preporuke

Preporuke

Uspostavljanje digitalne platforme e-Prostor u okviru koje će imaoći javnih ovlašćenja biti u obavezi da potpuno digitalno vode svoje tzv. „pravne režime“ uz obavezu imaoća javnih ovlašćenja ažurnog održavanja podataka o postojećoj i planiranoj infrastrukturi, uz istovremenu razmenu tih podataka za potrebe izrade planskih dokumenata u propisanom digitalnom formatu;

Propisivanje obaveze, analogno odredbi člana 88. Zakona, da se u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu planskog dokumenta izvrši zabeležba o planiranoj infrastrukturi, što će zahtevati dodatnu izmenu postojećih propisa;

Potpuna digitalizacija pripreme, koordinacije i praćenje izrade planskih dokumenata u okviru platforme e-Prostoru, u skladu sa uslovima i podacima, odnosno „pravnim režimima“ imalaca javnih ovlašćenja.

DEO 3. OPOREZIVANJE NEKRETNINA: OPTIMIZACIJA SISTEMA POREZA NA IMOVINU

3.a PREDLOZI U VEZI SA POSTOJEĆIM REŽIMOM POREZA NA IMOVINU U SRBIJI

Postojeći režim poreza na imovinu u Srbiji počiva na osnovama koje su postavljene pre više od jedne decenije i mada u ovom trenutku **ne postoji potreba za njegovom hitnom izmenom, ipak se prepoznaju određeni prostori za delovanje zakonodavca.**

U pogledu nepravičnosti poreza na imovinu mogu se izneti sledeći argumenti – imovinska nejednakost je u Srbiji značajno veća od dohodne nejednakosti, a sama ta dohodna nejednakost je neprihvatljivo visoka. Imajući u vidu da se porez na imovinu plaća na pravo svojine na nepokretnostima, nezavisno od prihoda koje obveznik ostvaruje, ili izvora iz kojih je stekao imovinu, on nesrazmerno više pogađa one koji su manje imovinske snage. Npr. isti porez na imovinu plaća obveznik koji je npr. nasledio stan i onaj koji ga je kupio sredstvima koje je obezbedio iz kredita banke. Postojeći sistem poreza na imovinu ne utiče na smanjenje nejednakosti, već im čak dodatno doprinosi. Veza između poreza na imovinu i ekonomije u srpskim okvirima je vrlo diskutabilna imajući u vidu naš politički sistem i uopšte ulogu lokalnih samouprava u pružanju javnih usluga. Isto važi i za vezu između ovih usluga i cena nepokretnosti.

Naime, pretežni deo problema povezanih sa oporezivanjem nepokretnosti u Srbiji prouzrokovan je činjenicom da u Srbiji većina građana ima nepokretnosti u vlasništvu, kao i da su najveći broj onih koji daju nepokretnosti u zakup drugim fizičkim licima za stanovanje takođe fizička lica, pri čemu ona u svom vlasništvu, po pravilu, imaju manji broj nepokretnosti raspoloživih za izdavanje. Pored navedenog, značajan izazov u okviru postojećeg sistema poreza na imovinu u Srbiji predstavlja i pravično i objektivno određivanje poreske osnovice, odnosno vrednosti nepokretnosti na koju se plaća porez.

Ključni izazovi koji proističu iz opisanog stanja su:

1. Objektivna nemogućnost poreskih organa da oporezuju prihode fizičkih lica od izdavanja nepokretnosti drugim fizičkim licima za stanovanje.

Ovaj problem bi se mogao posredno rešavati putem poreza na imovinu (veće poresko opterećenje za nepokretnosti u kojima obveznik ne živi, a za koje nije prijavio da ostvaruje prihode od izdavanja) ili pak neposredno putem uvođenja kategorije imputiranog-pretpostavljenog dohotka za potrebe određivanja osnovice za poreza na prihode od nepokretnosti.

2.Nepravičnost poreza na imovinu koji u okolnostima gde ogromna većina građana poseduje nepokretnost u kojoj živi nesrazmerno pogađa najsiromašnije.

Navedeni problem bi se mogao rešavati drugačijim predviđanjem poreskih olakšica u sistemu poreza na imovinu, s tim da bi se kod njihovog osmišljavanja moralo voditi računa o očuvanju prihoda lokalnih samouprava.

3.Izazovi u pogledu pravičnog i objektivnog određivanja poreske osnovice poreza na imovinu


Uspešno i potpuno okončanje projekta uvođenja sistema masovne procene vrednosti nepokretnosti treba da posluži kao osnov za izmene Zakona o porezima na imovinu kojima bi se utvrđivanje osnovice za potrebe poreza na imovinu zasnivalo na vrednosti nepokretnosti koja je određena ovim sistemom.

3.b NOVI NIVO OPOREZIVANJA NEPOKRETNE IMOVINE

Porez na imovinu, koji je u osnovi porez na nepokretnosti (usled činjenice da ne pogađa druge oblike imovine) danas je ograničen na oporezivanje samo nepokretnosti koje se nalaze u Srbiji, pri čemu je on i izvorni prihod lokalnih samouprava. Iz ugla društvene nejednakosti na ovaj način se u velikoj meri obesmišljava progresivno oporezivanje imovine imajući u vidu činjenicu da nepokretnosti koje obveznik ima u jednoj lokalnoj samoupravi neće uticati na visinu osnovice, a samim time ni na visinu stope koju će se primenjivati na nepokretnosti koje on ili ona poseduju u drugoj lokalnoj samoupravi. Pored navedenog, postojeći porez na imovinu ni na koji način ne uzima u obzir troškove koje je obveznik imao u vezi sa sticanjem i održavanjem nepokretnosti.

Imajući u vidu činjenicu da je u Srbiji značajno izraženija imovinska nejednakost u poređenju sa onom dohodovnom (koja je sama po sebi neprihvatljivo visoka), pri čemu značajan broj naših građana poseduje nepokretnosti van zemlje, predlog je da se po ugledu na Italiju, Francusku, Španiju ili Švajcarsku, pored postojećeg lokalnog poreza na imovinu, uvede i centralni porez na ukupnu svetsku neto nepokretnu imovinu.

Ovaj centralni porez na ukupnu svetsku neto nepokretnu imovinu bi obuhvatao i nepokretnosti koje obveznik ima u zemlji, ali i nepokretnosti koje obveznik ima u inostranstvu, gde bi za potrebe ovog poreskog oblika bilo dozvoljeno umanjiti osnovicu za troškove zaduživanja povezane sa sticanjem nepokretnosti, pri čemu bi se mogao propisati i prag koji bi obezbedio da većina građana ne dođe po udar ovog poreskog oblika, već samo oni najimućniji. Primera radi, ovaj porez bi plaćali samo oni obveznici čija ukupna neto vrednost nepokretnosti prelazi 500.000 EUR, pri čemu bi se poreske stope u rasponu od 0.5% do 1.5% (zasnovano na uporednim rešenjima) obračunavale na deo ukupne vrednosti nepokretne imovine preko ovog ograničenja.



Naravno, teorijski ovakav poreski oblik bi mogao da bude usmeren na ukupnu svetsku neto imovinu obveznika (dakle svu, a ne samo nepokretnu imovinu), ali se kod ostalih oblika imovine suočavamo za značajnim izazovima njihovog prijavljivanja (u slučaju pokretne imovine) ili vrednovanja (u slučaju npr. udela u društvima sa ograničenom odgovornošću), pa bi za početak on mogao da bude ograničen samo na nepokretnu imovinu.

3.c REFORMA OPOREZIVANJA NASLEĐA I POKLONA

Okvir oporezivanja nasleđa i poklona je u Srbiji ostao na istim osnovama na kojima je bio postavljen 1991. godine. Komparativne analize pokazuju da su stope poreza na nasleđe i poklon u Srbiji najniže u Evropi (u Srbiji je najviša stopa ovog poreza 2,5%, dok je ona u Evropi prosečno 25%, pri čemu ide i do 80%), posmatrano u grupi zemalja koje ovakav poreski oblik primenjuju, pri čemu na sve to treba dodati potpuno oslobođenje u prvom naslednom redu koje čini ovaj poreski oblik gotovo potpuno besmislenim.

Imajući u vidu prethodno navedeno, postoji značajan prostor da se u cilju smanjenja ekonomske (pre svega, imovinske) nejednakosti sprovede reforma sistema oporezivanja nasleđa i poklona u Srbiji i to na osnovu sledećih smernica:

Prvo, potrebno je **ukinuti oslobođenje za prvi nasledni red (zadržati ga samo u slučaju supružnika)**, a sva druga oslobođenja svesti na primerenu socijalno-političku meru ukoliko za time postoji preka potreba (npr. ukinuti oslobođenja za akcije i udele), **propisivanjem neoporezivog iznosa** koji bi se primenjivao za naslednike u prvom naslednom redu. Procenjuje se da bi primeren neoporezivi limit trebalo da bude određen u visini prosečne životne zarade u Srbiji (oko 300.000 evra), pri čemu bi se on za potrebe poreza na nasleđe umanjivao po osnovu poklona dobijenih za ostaviočevog života. Kod svih ostalih naslednika i poklonoprimalaca neoporezivi iznos bi trebalo da bude predviđen tako da obuhvati *de minimis* nasledstva i poklone kod kojih je sprovođenje samog postupka ispunjavanja poreskih obaveza troškovno neracionalno.

Drugo, zakonske **stope poreza na nasleđe i poklon bi trebalo značajno povećati**, kako bi dostigle barem evropski prosek, pri čemu bi bilo sasvim opravdano uvesti direktnu progresiju u oporezivanju.

Treće, umesto postojećeg pristupa određivanja razmera poreskog zahvata, procenjuje se da bi ispravniji bio pristup primenjen npr. u Nemačkoj i Francuskoj, koji podrazumeva postojanje neograničene poreske obaveze za imovinu koja se poklanja ili se nasleđuje ukoliko se nasleđe stiče ili se poklon prima od obveznika koga bismo mogli da nazovemo srpskim ostaviocem, odnosno srpskim poklonodavcem. Postojeće oslanjanje na koncept rezidentstva iz propisa o oporezivanju dohotka se takođe ne čini primerenim za potrebe oporezivanja nasleđa i poklona, te je potrebno posebno definisati kriterijume „rezidentstva“ za potrebe oporezivanja nasleđa i poklona.

Naravno, sve prethodno opisane mere bi morale da budu praćene merama kojima bi se sprečavalo izbegavanje poreskih obaveza u slučaju preseljenja obveznika u neku drugu državu.

3.d. PREPORUKE

Ne postoji potreba za hitnom izmenom režima poreza na nepokretnosti, ali se prepoznaju određeni prostori za delovanje zakonodavca, koje treba prethodno detaljnije analizirati.

Preporuke:

Potrebno je temeljno razmotriti sve aspekte opšteg izuzimanja od poreza na imovinu vlasništva nad zemljištem površine do 10 ari i predložiti rešenja koja racionalnije prepoznaju tržišnu realnost – da 10 ari zemljišta u određenim lokalnim samoupravama ima značajnu vrednost, a istovremeno omogućavaju postizanje osnovnih socijalno-političkih ciljeva kojima je ovo izuzimanje inicijalno namenjeno.

Isti zaključak potrebe za temeljnim razmatranjem postoji i kod razlike u poreskim stopama koje su predviđene za oporezivanje zemljišta i onih koje se primenjuju za oporezivanje nepokretnosti.

Problem objektivne nemogućnosti poreskih organa da oporezuju prihode fizičkih lica od izdavanja nepokretnosti drugim fizičkim licima za stanovanje mogao bi se rešiti reformom poreza na imovinu (veće poresko opterećenje za nepokretnosti u kojima obveznik ne živi, a za koje nije prijavio da ostvaruje prihode od izdavanja) ili pak neposredno putem uvođenja kategorije imputiranog-pretpostavljenog dohotka;

Problem nepravičnosti poreza na imovinu, koji u okolnostima gde ogromna većina građana poseduje nepokretnost u kojoj živi nesrazmerno pogađa najsiromašnije, mogao bi se rešavati drugačijim predviđanjem poreskih olakšica u sistemu poreza na imovinu, s tim da bi se kod njihovog osmišljavanja moralo voditi računa o očuvanju prihoda lokalnih samouprava.

Uspešno i potpuno okončanje projekta uvođenja sistema masovne procene vrednosti nepokretnosti treba da posluži kao osnov za izmene Zakona o porezima na imovinu kojima bi se utvrđivanje osnovice za potrebe poreza na imovinu zasnivalo na vrednosti nepokretnosti koja je određena ovim sistemom.

DEO 4. UPRAVLJANJE JAVNOM IMOVINOM, UKLJUČUJUĆI POSTUPKE EKSPROPRIJACIJE

4.a. JAVNA SVOJINA


Zakon o javnoj svojini („Službeni glasnik RS“, br. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - dr. zakon, 108/16, 113/17, 95/18 i 153/20) definiše predmet javne svojine i predmet svojine Republike Srbije, titulare prava javne svojine i korisnike stvari u javnoj svojini, reguliše obaveze korisnika stvari u javnoj svojini i položaj javnih preduzeća, društava kapitala i ustanova čiji su osnivači titulari javne svojine. Zakon o javnoj svojini reguliše položaj mesnih zajednica čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave (u daljem: JLS), reguliše sticanje prava svojine na nepokretnostima u javnoj svojini od strane javnih preduzeća i društava kapitala čiji su osnivači titulari javne svojine.

4.a.1 Konačno kompletiranje evidencije nepokretnosti kojima raspolaze javni sektor - upis javne svojine

Zakon o javnoj svojini reguliše i pribavljanje, raspolaganje, korišćenje i upravljanje stvarima u javnoj svojini, evidenciju stvari u javnoj svojini kao i osnovna pravila uspostavljanja prava javne svojine na nepokretnostima u korist Republike, JLS i autonomne pokrajine (u daljem tekstu: AP). Zakon o javnoj svojini se uglavnom bavi nepokretnostima u javnoj svojini dok jednim manjim delom reguliše i pitanja postupanja sa pokretnim stvarima u svojini titulara javne svojine.

Zakonom o javnoj svojini za JLS i AP, utvrđena su drugačija pravila za uspostavljanje prava javne svojine na nepokretnostima koje oni koriste, njihovi organi, organizacije i institucije i određeni su rokovi za uspostavljanje prava javne svojine u korist JLS, odnosno AP za razliku od nepokretnosti koje su koristili organi, organizacije i ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, a na kojima je Republika Srbija stekla pravo javne svojine na dan stupanja na snagu Zakona o javnoj svojini (6.10.2011. godine).

Pravo svojine JLS i AP stiče se upisom prava javne svojine u javnu evidenciju o nepokretnostima i pravima na njima kod nadležne službe Republičkog geodetskog zavoda (RGZ). Zakonom o javnoj svojini unapred je bio definisan rok za upis prava javne svojine JLS i AP na nepokretnostima koje koriste uz obavezu dostavljanja Republičkom geodetskom zavodu potvrde Agencije za restituciju da predmetna nepokretnost nije predmet vraćanja u smislu Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju („Sl. glasnik RS“, br. 72/11, 108/13, 142/14, 88/15 – odluka US, 95/18 i 153/20). Rok za upis prava javne svojine u korist JLS i AP je prvobitno bio 5 godina od stupanja na snagu zakona (odnosno do 6.10.2016. godine).



Kasnijim izmenama i dopunama Zakona o javnoj svojini u nekoliko navrata rok je produžen do 31.12.2021. godine tako da je danas rok za upis prava javne svojine na nepokretnostima koje koriste JLS i AP (zgrade, stanovi, poslovni prostori, garaže, garažna mesta i sl.) u korist JLS i AP, kao i rok za upis prava svojine JP, društva kapitala i drugih korisnika istekao.

Prema odredbama člana 77 a stav 1. Zakona o javnoj svojini obaveza je RGZ-a da po sili zakona izvrši upis prava javne svojine Republike Srbije i sprovede brisanje upisanog prava korišćenja svih ranijih korisnika. Ova obaveza se odnosi na sve nepokretnosti za koje se tražio u formalno-pravnom smislu zahtev korisnika a isti nije podnet do roka određenog u zakonu.

Za pojedine kategorije nepokretnosti, a što je takođe uvedeno izmenama i dopunama Zakona o javnoj svojini, ne postoji obaveza na strani titulara da podnese zahtev za upis prava javne svojine JLS ili AP, konkretno na ulicama, trgovima i javnim parkovima, nekategorisanim ili opštinskim putevima, odnosno komunalnim mrežama, tako da se ove kategorije nepokretnosti upisuju u javne knjige od strane RGZ-a po službenoj dužnosti, i na njih se rok do 31.12.2021. nije odnosio.

Međutim i ovde se u praksi sreće dvojako postupanje pojedinih Službi za katastar nepokretnosti (u daljem: SKN) gde se neretko od pravobranilaštva JLS traži formalni zahtev za upis kako bi SKN sproveo upis do kraja.

Pravni režim uspostavljanja javne svojine JLS na izgrađenom ili neizgrađenom građevinskom zemljištu regulisan je **Zakonom o planiranju i izgradnji** („Sl. glasnik RS”, br. 72/09, 81/09 – ispravka, 64/20 – odluka US, 24/11, 121/12, 42/13 – odluka US, 50/13 – odluka US, 98/13 – odluka US, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – dr. zakon, 9/20 i 52/21). Prema odredbama ovog Zakona, nosioci prava korišćenja na izgrađenom i neizgrađenom građevinskom zemljištu (JLS, AP i RS), na dan stupanja na snagu Zakona (11.09.2009. godine) postaju titulari prava javne svojine na tom zemljištu. Dakle, i ovde se upis sprovodi po službenoj dužnosti od strane katastra.

Dalji postupak upisa nepokretnosti u katastru je neizvestan za kategorije nepokretnosti za koje smo imali rok za podnošenje zahteva. RGZ je pretrpan zahtevima za upis koji nisu kompletni iz razloga jer su JLS preko svog pravobranilaštva u poslednji čas, plašeći se isteka roka za upis, podnale veliki broj zahteva bez dostavljanja dokumentacije podobne za upis.

Preporuke:

Preporuka u pogledu rešavanja nesprovedenog upisa titulara javne svojine u katastru po službenoj dužnosti ili po zahtevu koji su podneti pred istek roka, a kojih je bilo mnogo, se oslanja na

preporuku koja se odnosi na rešavanje upisa zaostalih predmeta podnetih po osnovu isprava koje su nastale pre 2018. godine kada je usvojen zakon koji reguliše postupak upisa u katastar;

Uvesti katastar infrastrukture kao katastar koji bi u sebi sublimirao katastar vodova, u kojem bi bili upisani svi linijski infrastrukturni objekti.


Inicirati izmene Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju kako bi se omogućio nesmetani upis objekata osnovnih škola u korist titulara sa lokalnog nivoa.

4.a.2 Evidencija nepokretnosti u javnoj svojini

Zakon o javnoj svojini uvodi obavezu da nosioci prava javne svojine (RS, AP i JLS) vode evidenciju o stanju, vrednosti i kretanju sredstava u javnoj svojini koje koriste. Organi RS, AP i JLS dužni su da podatke iz evidencije koju vode dostavljaju Republičkoj direkciji za imovinu (u daljem: RDI) koja vodi jedinstvenu evidenciju nepokretnostima u javnoj svojini. Obavezu da vode evidenciju nepokretnosti koje koriste imaju i javna preduzeća, društva kapitala, ustanove i druga pravna lica koje je osnovala RS, AP ili JLS koji imaju obavezu da podatke dostavljaju kako osnivaču tako i RDI koja vodi jedinstvenu evidenciju nepokretnosti.

Uredbom o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini („Sl. glasnik RS“, br. 70/14, 19/15, 83/18 i 13/17) propisana je sadržina i način vođenja evidencije o stanju, vrednosti i kretanju nepokretnosti u javnoj svojini koju vode korisnici i nosioci prava korišćenja sredstava u javnoj svojini (posebna evidencija), rokovi za dostavljanje podataka RDI i način vođenja jedinstvene evidencije nepokretnosti u javnoj svojini.

Korisnici i nosioci prava korišćenja sve podatke dostavljaju RDI elektronskim putem (NEP JS obrazac) preko aplikacije Registar nepokretnosti u javnoj svojini. Prema odredbama Uredbe o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini obveznici dostave su: nadležni organi RS, AP i JLS, zatim JP, društva kapitala, ustanove i organizacije koje su osnovane od strane RS, AP i JLS a koje koriste nepokretnosti u javnoj svojini. Da bi neko mogao da koristi aplikaciju neophodno je da ima registrovan nalog. Registrovanje korisnika se vrši na način propisan od strane RDI kao upravljača ove aplikacije, a za samo korišćenje aplikacije potrebno je da registrovani korisnik poseduje osnovna znanja o načinu rada ove aplikacije, da poseduje digitalni sertifikat (token, lična karta sa digitalnim sertifikatom, smart kartica), čitač za digitalnim sertifikatom i računar sa propisanim tehničkim karakteristikama, internet konekciju i instalirane aplikacije koje omogućavaju sprovođenje radnji neophodnih ne samo za unos podataka u ovu aplikaciju, već i za korišćenje digitalnog sertifikata i obradu dokumenata koji se dostavljaju putem ove aplikacije.



U okviru aplikacije Republičke direkcije za imovinu postoji **jedinstvena evidencija** po nosiocu prava javne svojine (RS, AP i JLS) koji u okviru svoje evidencije vode posebne evidencije nepokretnosti u javnoj svojini po korisniku (JP, društva kapitala, ustanove i dr.)

Posebna evidencija nepokretnosti u javnoj svojini po korisniku formira se tako što korisnik aplikacije pojedinačno za svaku nepokretnost na Obrascu NEP-JS dostavlja podatke elektronskim putem – putem aplikacije Registar nepokretnosti u javnoj svojini RDI, zajedno sa ispravama o sticanju prava korišćenja na toj nepokretnosti. Rok za dostavljanje ovih podataka propisan je Uredbom i iznosi 30 dana od dana sticanja prava korišćenja. Pored toga, Uredbom je propisana i obaveza korisnika da na isti način dostavljaju podatke RDI i o svakoj promeni koja je nastala na već evidentiranoj nepokretnosti u javnoj svojini, i to u roku od 15 dana o dana nastanka promene.

Aplikacija, nakon pravilnog unosa podataka *u posebnu evidenciju* nepokretnosti u javnoj svojini, generiše *jedinstvenu evidenciju* nepokretnosti u javnoj svojini jednog titulara prava javne svojine, tako da svaki korisnik aplikacije ima mogućnost da iz same aplikacije dobije zbirni izveštaj po titularu prava javne svojine.

Trenutno postoji obaveza dostavljanja podataka od strane svih korisnika nepokretnosti u javnoj svojini i Uredbom je propisana obaveza nadležnih organa JLS i AP da RDI dostavljaju, po izvršenom godišnjem popisu nepokretnosti, i zbirne podatke o vrsti i vrednosti nepokretnosti u javnoj svojini na obrascu ZOS – JS, sa stanjem na dan 31. decembra za prethodnu godinu, najkasnije do 10. februara tekuće godine.

Činjenica je da se najveći broj JLS bavio upisom nepokretnosti u RGZ-u a u manjoj meri pitanjem evidencije nepokretnosti u javnoj svojini što je uz nedostatke u pogledu kadrovskih kapaciteta bio glavni razlog sporosti procesa evidencije nepokretnosti kroz registar RDI.

I dalje postoje lokalne samouprave ili javna preduzeća koja recimo nemaju ni jedan unet podatak u Registar RDI odnosno postoje JLS koje nisu registrovane kao korisnici aplikacije RDI.

Situacija je nešto bolja sa državnim organima i organizacijama, odnosno državnim javnim preduzećima koji u većoj meri koriste prednosti aplikacije i unose podatke u registar nepokretnosti u javnoj svojini.

Najveći problem je zapravo u tome što, pre svega JLS, ne evidentiraju/ne upisuju odnosno ne prijavljuju nepokretnosti u javnoj svojini koju koriste, čak ni katastru nepokretnosti pa se ni ne zna šta sve poseduju što izaziva velike probleme u prometovanju pa i u drugim postupcima restitucije i sl.

Preporuke :

Izmeniti Uredbu o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini („Sl. glasnik RS, br. 70/14 , 19/15, 83/15 i 13/17), na način da se:

-ukine obaveza unosa podataka u Registar nepokretnosti u javnoj svojini (Registar RDI) od strane JLS, AP i drugih korisnika nepokretnosti u javnoj svojini čiji su osnivači JLS ili AP,

-utvrdi obaveza JLS, AP i ostalih korisnika (JP, društva kapitala...) da usklađuju podatke svoje evidencije sa podacima iz katastra nepokretnosti najmanje jednom godišnje putem javnog pristupa ili registrovanog pristupa

-Uredbom jasno definisati način vođenja evidencije JLS, AP i drugih korisnika kao i vrstu podataka koje ta evidencija treba da sadrži,

-ukinuti obavezu dostavljanja zbirnih podataka o nepokretnostima (ZOS-JS).


-Usaglasiti imovinsko-pravnu evidenciju koja se nalazi u okviru imovinsko-pravnih odeljenja sa knjigovodstvenim evidencijama o nepokretnostima u javnoj svojini JLS koju vodi Služba finansija JLS, odnosno evidenciju koju vode nadležne službe RS i AP sa evidencijama o finansijskim službama.

4.b. BOLJE UPRAVLJANJE I RASPOLAGANJE NEPOKRETNOSTIMA U JAVNOJ SVOJINI

4.b.1. Upravljanje imovinom Republike Srbije

Poslove upravljanja imovinom RS u skladu sa Zakonom o javnoj svojini za potrebe RS vrši Republička direkcija za imovinu. Republička direkcija za imovinu priprema akta (zaključke za Vladu RS) i pribavlja mišljenja nadležnih organa u svim postupcima pribavljanja i raspolaganja imovinom RS. Republička direkcija za imovinu upravlja imovinom RS.

Potrebno je da Republička direkcija za imovinu zajedno sa resornim Ministarstvima, a pre svih sa Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede kao i sa Ministarstvom odbrane utvrdi spisak nepokretnosti koje se ne koriste za potrebe poljoprivredne proizvodnje, odnosno odbrane zemlje. Sve te nepokretnosti uz



određeno prilagođavanje namene mogu se sutra koristiti za potrebe izgradnje i jačanja privrednog potencijala RS. Predlog je da se u dogledno vreme započne proces promene namene objekata koji su nekada služili za potrebe odbrane, kako bi se istima nesmetano raspolagalo na tržištu. Proces otuđenja takvih objekata doveo bi do povećanja prihodovne strane budžeta RS, sa jedne strane, dok bi se otvorila nova radna mesta kao dodatni benefit sveukupnog privrednog rasta, sa druge strane. Objekti koji su nekada građeni za potrebe odbrane su objekti velikih površina, tako da se isti mogu prenameniti u savremene i moderne objekte. Naravno iz ovoga treba izuzeti objekte koji su građeni pre mnogo godina i predstavljaju deo kulturnog nasleđa, a koje treba zaštititi i sačuvati od daljeg propadanja.

Prema Zakonu o javnoj svojini postoji mogućnost da se uz saglasnost Republičke direkcije za imovinu, shodno članu 26. stav 1. tačka 3., izvrši prenos ove imovine sa nivoa RS na nivo JLS bez naknade i tako se JLS omogući da u skladu sa planovima koje treba menjati, prilagodi postojeće objekte nekoj novoj nameni.

4.b.2. Upravljanje imovinom jedinica lokalnih samouprava

Pitanje uspostavljanja sistema upravljanja imovinom za veliki broj lokalnih samouprava u Srbiji je i dalje aktuelno. Naime, više od 12 godina primene Zakona o javnoj svojini koji je umnogome unapređen na polju upisa nepokretnosti po službenoj dužnosti, uz više puta odlagan rok za upis javne svojine JLS na ostalim nepokretnostima, nije dao značajniji rezultat.

Organi većine JLS se još uvek bave upisom prava javne svojine na nepokretnostima koje koriste; imovina koju koriste javna preduzeća nije evidentirana od strane službi JLS; upis prava javne svojine JLS na nepokretnostima koje koriste javna preduzeća po pravilu je prepušten javnim preduzećima koja pri tom, ne pokazuju veliku zainteresovanost za njegovo efikasno sprovođenje, postoji veliki broj nepokretnosti posebno među objektima javne namene čiji je pravni status sporan.

Veliki broj JLS nema formirano odeljenje/službu koja se bavi svim aspektima upravljanja celokupnom imovinom JLS, već se različiti subjekti bave upravljanjem i raspolaganjem nepokretnostima u javnoj svojini JLS.

Osim toga, nedostaju imovinski i knjigovodstveno usklađene evidencije o nepokretnostima kojima raspolaže i upravlja JLS; veliki broj jedinica imovine ili nema utvrđenu tržišnu odnosno knjigovodstvenu vrednost ili je ona neodgovarajuća; u odnosu na veliki broj jedinica imovine koje se nalaze u knjigovodstvenoj evidenciji ili nije upisana javna svojina u korist JLS iako postoji odgovarajući pravni osnov, ili je izgrađena bez odgovarajućeg akta kojim se odobrava izgradnja objekta, ili uopšte

nema odgovarajućeg pravnog osnova za upis tog prava u javnoj evidenciji prava na nepokretnostima koju vodi RGZ.

4.b.3. Raspolaganje nepokretnostima u javnoj svojini

Opšte je pravilo iz člana 32. stav 1. Zakona o javnoj svojini da se nepokretnosti u javnoj svojini pribavljaju i otuđuju po ceni koja ne može biti niža od tržišne vrednosti nepokretnosti, a na osnovu procene poreskog, odnosno drugog nadležnog organa, ili licenciranog procenitelja u postupku javnog nadmetanja odnosno prikupljanja pismenih ponuda. Izuzetak od ovog pravila predviđen je u istom članu Zakona samo u stavu 4. koji kaže da se nepokretnosti izuzetno mogu pribaviti ili otuđiti i neposrednom pogodbom ali ne ispod tržišno utvrđene cene kod otuđenja, odnosno ne iznad tržišno utvrđene cene kod pribavljanja, uz odgovarajuće obrazloženje i ako takvo pribavljanje i raspolaganje predstavlja jedino moguće rešenje. Ovakva zakonska postavka „jedino moguće rešenje“ nije do kraja jasna. Ministarstvo finansija je u više navrata davalo mišljenje na ovaj član Zakona, tako da je njegova izmena neophodna.

Potrebno je da se u Zakonu o javnoj svojini taksativno odrede slučajevi koji bi bili opravdani da se nešto pribavi ili otuđi neposrednom pogodbom, kako ne bi došlo do zloupotreba određenog tipa i izbegavanja pravila da se nepokretnosti pribavljaju ili otuđuju polazeći od tržišne cene u postupku javnog nadmetanja ili prikupljanja pismenih ponuda.

Takođe, predlog je da se kod postupaka otuđenja zemljišta obavezno radi i utvrđivanje tzv. kapaciteta lokacije na osnovu podataka iz planskog dokumenta (informacija o lokaciji) kako bi se na nesumnjiv način utvrdila realna vrednost predmetnog zemljišta na osnovu parametara moguće gradnje na predmetnom građevinskom neizgrađenom zemljištu. Tek nakon utvrđivanja ovih parametara moguće je na pravilan i društveno odgovaran način pristupiti otuđenju nekog zemljišta i pribaviti što veća sredstva u budžet kako lokalne samouprave tako i države.

Poseban problem trenutno predstavlja otuđenje neizgrađenog građevinskog zemljišta ispod tržišno utvrđene cene ili bez naknade. Naime, članom 99. Zakona o planiranju i izgradnji ovakav vid otuđenja je moguć ali samo uz prethodnu saglasnost Vlade i pod uslovom da se radi o značajnom investicionom projektu iz oblasti lokalnog razvoja. Zakon o planiranju i izgradnji daje još jedno ograničenje a to je da se građevinsko zemljište može otuđiti samo ako je donet odgovarajući planski akt, odnosno radi izgradnje.

Potrebno je da se ovaj problem prevaziđe i stvore uslovi da predmet otuđenja mogu biti i manje parcele od građevinskih (300 m²), odnosno parcele neizgrađenog građevinskog zemljišta koje se ne bi nužno otuđivale radi izgradnje već bi se pripajale

susednim parcelama i kasnije se kao takve koristile za izgradnju. JLS kao titular nema mogućnost da parcele koje nisu građevinske otuđuje pa čak i u uslovima da im nisu potrebne. Predlog je da se Zakon o planiranju i izgradnji izmeni u ovom delu i stvore uslovi za nesmetano otuđenje manjih parcela.

Niz problema postoji i u postupcima raspolaganja pokretnim stvarima, gde je Zakon o javnoj svojini dosta neodređen, jer propisuje da se raspolaganje pokretnim stvarima može vršiti po tržišnim cenama, odnosno ispod tržišne cene, ili bez naknade ali samo ako postoji interes za takvim raspolaganjem, odnosno ako se odnosi na posledice otklanjanja elementarnih nepogoda, ili u drugim slučajevima utvrđenim odlukom Vlade. Ovakva ograničenja su posebno teška za pojedine lokalne samouprave, ako kažemo da se raspolaganjem smatra i davanje na korišćenje neke pokretne stvari u korist JP/JKP koju je lokalna samouprava nabavila za potrebe tog javnog preduzeća. Titulari prava javne svojine se često suočavaju sa negativnim stavom državnog revizora na ovu temu raspolaganja, tako da je potrebno izmeniti zakon i dozvoliti širi krug ovlašćenja titulara svojine na pokretnim stvarima.

Preporuke:

Usvojiti Plan i program raspolaganja i dati jasne smernice u pogledu daljeg upravljanja javnom svojinom (staviti u javnu upotrebu, dati u zakup ili omogućiti supstituciju u zamenu za eksproprijaciju, otuđiti deo imovine koji se ne koristi);

Na lokalnom nivou izvršiti analizu postojećih lokalnih normativnih akata u oblasti upravljanja i raspolaganja imovinom i redovno usaglašavati te akte sa pozitivnim propisima;

Utvrđiti efikasnu i održivu organizacionu strukturu za upravljanje imovinom u opštinskoj/gradskoj upravi i u organizacijama, ustanovama i JP/JKP čiji je osnivač JLS, AP;

Redovno organizovati obuke zaposlenih u organima i organizacijama JLS, RS, AP, JP, društvima kapitala, ustanovama koji rade na poslovima evidencije i pripreme akata za pribavljanje, raspolaganje i upravljanje nepokretnostima u javnoj svojini i kontinuirano podizati njihov kapacitet kako bi podigla efikasnost u radu;

Utvrđiti nepokretnosti (zemljište i objekte), odnosno komplekse koji su u javnoj svojini a koje se ne koriste;

Utvrđiti namenu takvih nepokretnosti i uneti ih u državni fond zemljišta za razmenu nepokretnosti gde je utvrđen javni interes kao

prethodna faza prinudnog sticanja nepokretnosti/eksproprijacije; objaviti oglas o otuđenju/izdavanju u zakup (gde je utvrđena komercijalna svrha) ili preduzeti odgovarajuće radnje radi privođenja novoutvrđenoj nameni (ako to nije komercijalna svrha – parkovi, objekti kulture ili rekreacije, izgradnja socijalnih stanova i dr);

Javnim pozivom upoznati zainteresovana lica sa takvim nepokretnostima radi uključivanja stručne i ostale javnosti u cilju prikupljanja predloga za definisanje namene nepokretnosti;

Uvesti *e-Aukciju* radi transparentnijeg i efikasnijeg raspolaganja javnom svojinom – približiti javnu svojinu građanima i privredi.

4.c PROCENA VREDNOSTI NEPOKRETNOSTI I PROBLEM SA UPISOM VREDNOSTI U REGISTAR RDI

Utvrđivanje vrednosti imovine u javnoj svojini je od presudne važnosti za svakog pojedinačnog titulara prava javne svojine jer od uspešne procene zavisi planiranje neophodnih izdataka za tekuće i kapitalno održavanje i eventualno dalje kapitalno ulaganje u nepokretnost.

U praksi su u primeni sledeće tri metode za procene fer vrednosti i to:

1. **tržišna metoda** – koriste se kupoprodajne cene i ostale relevantne informacije na bazi tržišnih transakcija sa identičnim ili uporedivim (sličnim) sredstvima, obavezama ili grupama sredstava i obaveza;
2. **troškovna metoda** ili metod nabavne vrednosti – koriste se iznosi koji bi se zahtevali za zamenu određenog sredstva - tekući troškovi zamene;
3. **prinosna metoda** – zasniva se na konvertovanju budućih iznosa (npr. neto novčani tok ili prihodi i rashodi) u sadašnju vrednost pomoću diskontovanja. Fer vrednost kod ove metode utvrđuje se na bazi tekućih tržišnih očekivanja i pretpostavki o određenim budućim iznosima.

Trenutno je dosta izražen problem neevidentiranja vrednosti nepokretnosti u Registar Republičke direkcije za imovinu. Naime, najveći broj korisnika kako na državnom tako i na lokalnom nivou ne evidentira vrednosti imovine, ili unosi netačne i proizvoljne vrednosti imovine (osim onih vrednosti nepokretnosti koje su prometovane u poslednje vreme, koje se mogu dokazati kupoprodajnim ugovorima).

Preporuka:

Utvrđiti jedinstvenu metodologiju procene vrednosti imovine u javnoj svojini po modelu masovne procene vrednosti imovine koja bi ujedno bila i obavezna metodologija procene vrednosti imovine kada se steknu potpuni uslovi za njenu primenu u smislu sveobuhvatnosti nepokretnosti na koju se primenjuje i koju bi vodio RGZ.

Osnovni cilj uspešno sprovedene procene bi bila transparentnost, efikasnost, objektivnost koja bi značila investitorima, proceniteljima i poreskim organima.

Primenom masovne procene bi se konačno uradio završni račun budžeta RS od strane Uprave za trezor u koji bi bile unete i vrednosti na strani imovine.

4.d UNAPREĐENJE PRAVNOG OKVIRA ZA POSTUPKE EKSPROPRIJACIJE

Eksproprijacija je zakonom uređen postupak prinudne prodaje (prinudnog sticanja prava svojine na) nepokretnosti, uz tržišnu naknadu, radi ostvarenja javnog interesa. Javni interes za eksproprijaciju postoji kada se grade objekti od opšteg značaja, koji služe neodređenom krugu ljudi (linijska infrastruktura, bolnice, škole i dr). Osnovna svojstva eksproprijacije utvrđena su u Ustavu, a pojam, svojstva i postupak eksproprijacije uređeni su Zakonom o eksproprijaciji i posebnim eksproprijacijskim zakonodavstvom, uz primenu Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o vanparničnom postupku i Zakona o parničnom postupku, kao i Zakona o planiranju i izgradnji, svojinskog i obligacionog zakonodavstva, zakona kojima se uređuje materija katastra nepokretnosti itd.

Eksproprijacija je ne samo složena, nego i osetljiva tema, kako zbog razloga zbog kojih se sprovodi, odnosno osnova, te prinude, tako i zbog visine naknade za ekspropriisanu nepokretnost (neretko se pojavljuje kao tema u medijima i, uopšte, društvenom dijalogu). Uključuje veći broj struka – pravnike, urbaniste i prostorne planere, geodetske inženjere, procenitelje, ekonomiste i dr, te – naravno - „obične“ građane.

Dileme i manjkavosti koje se vezuju za eksproprijaciju postoje i u sistemskom i u operativnom smislu, kako se to bliže objašnjava u narednim izlaganjima.

4.d.1. Supstitucija (razmena nepokretnosti) po službenoj dužnosti

Kako bi se smanjilo zadiranje javnih vlasti u mirno uživanje privatne imovine u vidu eksproprijacije, kao prinudne kupovine nepokretnosti (potpuna eksproprijacija) ili ograničavanja prava svojine (nepotpuna eksproprijacija), svrsishodno je zakonom ustanoviti sistem supstitucije kao alternative, odnosno faze koja prethodi eksproprijaciji. Obuhvaćena bi bila i supstitucija po modelu komasacije. Cilj je da se – u potpunosti (idealno), odnosno u što je moguće većoj meri – izbegne „klasična“ eksproprijacija.

Estonsko zakonodavstvo daje dobar primer uvođenja alternativnih načina za sticanje zemljišta radi sprovođenja utvrđenog javnog interesa za koji je potrebno to zemljište. Tako, sticanje zemljišta radi sprovođenja javnog interesa u toj članici Evropske unije obuhvata **tri postepene faze**, koje se sprovode kroz tri postupka: 1) komasacija; 2) dobrovoljna prodaja nepokretnosti, odnosno dobrovoljno ograničavanje prava svojine uz naknadu; 3) eksproprijacija (kao poslednja mera – tzv. poslednje utočište).


Prikaz faznog sticanja zemljišta radi sprovođenja javnog interesa - Estonija



Figure 5.3 Acquisition alternatives and compensation

U našem sistemu, podesno je da alternativa za sticanje zemljišta radi sprovođenja utvrđenog javnog interesa, nakon donošenja planskog dokumenta, a pre eksproprijacije, bude supstitucija (razmena nepokretnosti).


Ovo uključuje i supstituciju po modelu komasacije. Komasacija poljoprivrednog zemljišta, u skladu sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, vrši se, između ostalog: kada se zbog velike usitnjenosti i nepravilnog oblika katastarskih parcela poljoprivredno zemljište ne može racionalno koristiti, kada se vrši izgradnja sistema za odvodnjavanje ili navodnjavanje i mreže poljskih puteva, te kada se izgradnjom infrastrukturnih i većih objekata (javni putevi, železničke pruge, akumulacija i dr.), uređenjem vodotoka i širenjem građevinskog reona vrši dalje usitnjavanje postojećih katastarskih parcela, poremećaj mreže poljskih puteva i sistema za odvodnjavanje i navodnjavanje.



Supstitucija, odnosno razmena zemljišta (davanje u svojini drugog odgovarajućeg zemljišta istih karakteristika ili odgovarajuće vrednosti u istom mestu ili bližoj okolini), koja - **iako je predviđena čl. 15 . i 16. Zakona o eksproprijaciji i propisana kao prioriteta**, u praksi se sprovodi na nivou izuzetaka i isključivo ako to sopstvenik nepokretnosti traži.

Predlog je da se uvede prioriteta supstitucija (prvenstvo zamene nepokretnosti – u naturalnom obliku), koju nadležni organ predlaže na osnovu samog zakona, po službenoj dužnosti, kada su za to ispunjeni propisani uslovi. Ona bi se, tako, ponudila u slučaju kada postoji zemljište u svojini Republike Srbije istog kvaliteta u istoj katastarskoj opštini (K.O). Ako nema takvog zemljišta, na red za supstituciju bi došlo zemljište iz druge K.O., koje je jednakog kvaliteta i na jednakoj udaljenosti od lokacije gde vlasnik stanuje. Radi praktične sprovodivosti, trebalo bi predvideti mogućnost izvesnog, tolerisanog odstupanja u pogledu ovih kriterijuma, koje ne bi smelo biti na štetu vlasnika zemljišta, a koji bi bio kompenzovan kroz dobijanje srazmerno veće površine zemljišta, kako bi se postigla jednaka vrednost zemljišta koje se daje u zamenu zemljištu koje mu se uzima. **Supstitucija ne bi imala karakter obaveze za vlasnika nepokretnosti koja se ekspropriše**, koji bi i dalje imao pravo da je prihvati ili da optira za novčanu naknadu, ali bi postojala obaveza nadležnog organa da prioriteta ponudi supstituciju kada za to postoje uslovi. Ako „naturalna“ eksproprijacija, tj. supstitucija ne može da se sprovede, zbog nedostatka odgovarajućeg zemljišta ili neprihvatanja od strane vlasnika nepokretnosti koja se ekspropriše, sprovela bi se eksproprijacija uz isplaćivanje novčane naknade.

Mišljenja smo da supstitucija ima višestruke koristi. Najpre, šira primena supstitucije osigurava da vlasnik zemljišta za koje je utvrđen javni interes nastavi da se bavi zemljoradnjom, dakle proizvodnom delatnošću, umesto da jednostavno potroši novac koji dobije na ime naknade (prema našem mišljenju, pretežniji opšti interes je da vlasnici poljoprivrednog zemljišta koje se ekspropriše nastave obrađivanje zemljišta). Takođe, država je vlasnik poljoprivrednog zemljišta, koje izdaje u zakup, dok deo državnog poljoprivrednog zemljišta stoji neraskrčen i neobrađen. Kod korišćenja zemljišta u državnoj svojini datog u zakup zabeležene su i različite zloupotrebe, kojih ne bi bilo da je u pitanju privatno zemljište, kao i izostanak željenih pozitivnih finansijskih efekata zakupa. Time, postoji nelogična situacija da se, s jedne strane, na neadekvatan način postupa sa državnim zemljištem, a s druge strane, ekspropriše se zemljište u privatnoj svojini plaćanjem iz budžeta značajnog iznosa. Na ovaj način se i umanjuje fond poljoprivrednog zemljišta, koji je ograničen resurs. Pored toga, upravljanje poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini podrazumeva troškove i oduzima vreme (opštinska/gradska uprava, poljočuvarska služba, poljoprivredna inspekcija i dr).



Kroz supstituciju, dakle, država bi vlasnicima poljoprivrednog zemljišta, koje je opredeljeno za izgradnju objekata javne namene, njihovo zemljište – ako oni to prihvate - zamenila drugim poljoprivrednim zemljištem koje ima na tom području (ili koje može da kupi od drugih vlasnika). Supstitucija omogućava i održivost poslovanja poljoprivrednih gazdinstava i privrednih subjekata, efikasnost i ekonomičnost postupanja, održava realnu vrednost zemljišta i ima pozitivan društveni uticaj (nikome se ništa ne oduzima – nema prinude), uz izbegavanje, odnosno bitno smanjenje finansijskih i političkih rizika koje sa sobom nosi eksproprijacija.

U funkciji ovog modela bi bilo i **obrazovanje državnog fonda zemljišta, u skladu sa konceptom banke zemljišta** (zemljišnog fonda), koji je ustanovljen u međunarodnoj praksi, a koji bi **centralizovano obavljao poslove zamene, kupovine i prodaje zemljišta**. S tim u vezi, članom 34. stav 1. Zakona o ministarstvima propisano je da Republička direkcija za imovinu Republike Srbije obavlja, u skladu sa zakonom, stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na raspolaganje stvarima u svojini Republike Srbije, što uključuje razmenu nepokretnosti.

Dodatno, celishodno je u praksu pribavljanja nepokretnosti – prevashodno zemljišta - radi izgradnje objekata od javnog značaja uvesti sistemski pristup u pogledu dobrovoljne prodaje nepokretnosti, pre supstitucije i eksproprijacije.

4.d.2. Javni interes

Utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju propisano je odredbama člana 20. st. 1. i 2. Zakona o eksproprijaciji, ali **nije na precizan način propisano koji se poslovi, odnosno namene objekata smatraju da su od javnog interesa**, odnosno obavljanje kojih delatnosti u javnom interesu predstavlja, odnosno može biti razlog za eksproprijaciju. **Preporuka je da se to taksativno (sistem *numerus clausus*) propiše u ovom zakonu**, čime bi se smanjilo diskreciono odlučivanje u ovoj materiji.

Dobar primer za ovo daje eksproprijacijsko zakonodavstvo Moldavije, koje taksativno navodi koji poslovi, odnosno namene objekata se smatraju da su od javnog interesa, kako sledi:


- a Geological surveying and prospecting;
- b Extraction and processing of mineral resources;
- c Construction of facilities for the generation of electric power;
- d Construction of transport routes and of structures required for the maintenance thereof; the construction, aligning and widening of streets;
- e Construction of communication lines, heat supply, sewage, electric power supply, water supply and gas supply lines;
- f Building of structures intended to protect the environment;
- g Construction of dams to control the water level in rivers and water reservoirs and to prevent floods;
- h Construction of weather stations, seismic stations, safety alert systems, contingency management systems and systems intended to warn the public of natural hazards;
- i Earthworks to prevent subsurface soil erosion; irrigation and drainage systems;
- j Sites for the construction of: housing for the public housing sector; educational establishments; medical, cultural, sports, social protection and social security facilities; other publicly owned social facilities; office buildings for public administrations, courts, embassies, consulates, missions of foreign and international agencies;
- k Sites for the laying out of public parks and cemeteries; sites for the accumulation and burial of waste;
- l Modernisation of urban, residential and industrial areas, of the existing architectural complexes in accordance with urban development plans for the concerned settlement which have been duly approved by the respective local public administration;
- m Preservation, protection and restoration of monuments, historical complexes and landscapes, national parks, wildlife preservation areas and natural monuments;
- n Prevention of natural calamities: such as earthquakes, floods, landslides, avalanches;
- o Ensuring of the nation's defence and security; maintaining public order;
- p Preservation and protection of cultural, artistic and historical treasures of extraordinary importance for the national identity of the public; of documents certifying the nation's statehood;
- q Preservation, protection and ensuring the reproduction of endangered species as well as of plants, animals and other wildlife species on the verge of extinction.

Evropsko zakonodavstvo kao razlog za eksproprijaciju poznaje i izvršavanje potvrđenog međunarodnog ugovora.

4.d.3 Javne konsultacije

Problem postoji i zbog toga što nije precizno uređen odnos između konsultativnog procesa u postupku izrade i usvajanja planske dokumentacije (prostornih i urbanističkih planova) i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, pa zainteresovani građani prigovore ističu tek u ovom naknadnom postupku, kada je investitor već imao ulaganja u pripremi projekta. Premda postoje rani javni uvid i javni uvid, građani obično za eksproprijaciju saznaju nakon što je prostorni, odnosno urbanistički plan stupio na snagu i postupak eksproprijacije započeo.

Kako bi se prevazišli ovi krupni nedostaci, preporučljivo je da se Zakonom o eksproprijaciji **uredi odnos između konsultativnog procesa** u postupku izrade i



usvajanja planske dokumentacije i **postupka utvrđivanja javnog interesa** koji prethodi eksproprijaciji, kako bi se vlasnicima nepokretnosti koje ulaze u režim potencijalne eksproprijacije dala dodatna mogućnost da se blagovremeno odrede po pitanju javnog interesa. Javne konsultacije u donošenju urbanističkih odluka, koje uključuju zainteresovane stanovnike i imaoce prava, kroz obaveštavanje vlasnika nepokretnosti u ranim fazama procesa, edukaciju, informacione kampanje, okrugle stolove, „otvorena vrata“ i druge oblike, pruža dodatne garancije zaštite od negativnih strana eksproprijacije.


4.d.4 Nadležnost za sprovođenje postupka eksproprijacije

Prema članu 29. st. 1. i 2. Zakona o eksproprijaciji („Službeni glasnik RS“, broj 53/95, „Službeni list SRJ“, broj 16/01 - odluka SUS i „Službeni glasnik RS“, br. 20/09, 55/13 - odluka US i 106/16 - autentično tumačenje), postupak po predlogu za eksproprijaciju sprovodi i rešenje donosi služba opštinske uprave nadležna za imovinsko-pravne poslove opštine na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost predložena za eksproprijaciju. Ove poslove, osim poslova odlučivanja po žalbama u drugom stepenu, kao i druge poslove državne uprave utvrđene ovim zakonom, vrše opštine, gradovi i grad Beograd, kao poverene poslove.

Problem koji se javlja kod obavljanja poverenih poslova eksproprijacije od strane jedinica lokalne samouprave odnosi se na to da jedinice lokalne samouprave većinom nemaju dovoljno stručne, obučene i specijalizovane ljudske resurse koji postupaju u ovim postupcima, odakle proizlaze procesno-pravni i materijalno-pravni nedostaci koji se javljaju u ovim postupcima. Pored toga, postupke eksproprijacije karakteriše neujednačeno postupanje, odnosno različita pravna praksa povodom istih ili bitno sličnih situacija u različitim jedinicama lokalne samouprave, pa i u istoj opštini, odnosno gradu, zavisno od toga koje ovlašćeno službeno lice postupa.

Pravna praksa pokazuje da **službenici opštinske/gradske uprave** koji se bave ovim poslovima se, inače, većinom bave sasvim ili prilično različitim poslovima u odnosu na postupak eksproprijacije, pri čemu za obavljanje ovih poslova ne ostvaruju uvećanu platu. Zbog toga **nisu motivisani** da ih obavljaju kvalitetno i efikasno, a ovi poslovi im – koji su im dodatni poslovi, uz osnovne poslove koje obavljaju i za koje su odgovorni - predstavljaju i **dodatno opterećenje**. To vodi ka tome da postupci eksproprijacije traju dugo, a predmeti su nesređeni, nepopisani, zapisnici se vode nepažljivo, nedostaju potpisi stranaka i kao takvi se dostavljaju vanparničnom sudu, a rešenja o eksproprijaciji nekada ne sadrže potvrdu pravnosnažnosti.

Jedan od razloga za slabe kapacitete jedinica lokalne samouprave potiče od monotipskog poveravanja poslova državne uprave – jednoobraznog poveravanja istih poslova svim jedinicama lokalne samouprave, u istovetnom obimu i na istovetan način, nezavisno od njihovih kapaciteta za obavljanje tih poslova.



Dešava se i da se povodom iste nepokretnosti - greškom opštinske/gradske uprave - umesto jednog, vode dva postupka kod različitih službenih lica, što prolazi neprimećeno zbog nedostatka evidencije, saradnje i razmene informacija, odnosno koordinacije rada i nadzora nad njihovim radom. Pritom, jedan broj vlasnika nepokretnosti, čak i kad saznaju za to, nemaju interes da na to ukažu, vodeći se mogućnošću da eventualno dobiju dve naknade za istu nepokretnost.


U praksi je uočeno i da **službenici koji se bave predmetima eksproprijacije nemaju motiv da predmete okončaju zaključenjem sporazuma o naknadi** za ekspropriisanu nepokretnost, jer u slučaju da ne dođe do zaključenja sporazuma, službeno lice će spise predmeta eksproprijacije dostaviti mesno nadležnom sudu radi određivanja naknade u vanparničnom postupku, a ovo iz razloga što je u oba slučaja za tog službenika predmet rešen.

Uticaj Ministarstva finansija na unapređenje i ujednačavanje upravne prakse u ovoj oblasti, kao drugostepenog organa, koji rešava po žalbi protiv prvostepenog rešenja donetog po predlogu za eksproprijaciju, je ograničen, budući da se sopstvenici nepokretnosti koja se ekspropriše relativno retko odlučuju da izjave žalbu protiv rešenja, nakon što je donet planski dokument i Vlada utvrdila javni interes. Takođe, vlasnike ekspropriisane nepokretnosti najviše interesuje iznos naknade, pa ako o njemu ne mogu da se sporazumeju, razrešenje ovog pitanja će potražiti pred mesno nadležnim vanparničnim sudom.

Preporuka je da **ove poslove više ne vrše jedinice lokalne samouprave – opštinske/gradske uprave, kao poverene poslove državne uprave, nego da ih vrši nadležno ministarstvo – Ministarstvo finansija**, koje bi obrazovalo poseban sektor ili organ u sastavu za vršenje ovih poslova. Neophodno je da na ovim poslovima, koji su po svojoj prirodi složeniji, rade stručni kadrovi, koji su posebno obučeni za ove poslove. Pritom, kao element vrednovanja radne uspešnosti ovih državnih službenika mogu da se uvedu predmeti rešeni zaključenjem sporazuma o naknadi.

Obavljanjem ovih poslova iz jednog centra obezbedilo bi se **jedinstveno postupanje u postupcima eksproprijacije** na celoj teritoriji Republike Srbije. Ujednačeno postupanje i povećanje efikasnosti u upravnim postupcima ove vrste dovelo bi i do **smanjenja broja i unapređenja vanparničnih postupaka** koji za predmet imaju određivanje naknade za ekspropriisanu nepokretnost.

Učešće jedinice lokalne samouprave u eksproprijaciji može se utvrditi po uzoru na Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade R. Hrvatske (član 15), propisivanjem da se uz predlog za utvrđivanje javnog interesa mora podneti mišljenje nadležnog organa jedinice lokalne samouprave na čijem području se nepokretnost nalazi.



Smatramo da je na ovoj liniji i intencija Zakonodavca kada je članom 30 a stav 2. Zakona o vanparničnom postupku propisao da se ne može poveriti javnom beležniku sprovođenje postupka za određivanje naknade za ekspropisanu nepokretnost.

4.d.5. Procena vrednosti nepokretnosti

Članom 42. stav 2. Zakona o eksproprijaciji propisano je da procenu tržišne cene prema kojoj se određuje novčana naknada za ekspropisano poljoprivredno i građevinsko zemljište vrši organ nadležan za utvrđivanje poreza na prenos apsolutnih prava na nepokretnostima (Poreska uprava).


U praksi, Poreska uprava kao procenu tržišne cene prema kojoj se određuje novčana naknada za ekspropisano poljoprivredno i građevinsko zemljište daje jednostavno određeni iznos bez obrazloženja, odnosno metodologije koja je korišćena (koliki je promet nepokretnosti bio na određenom području, relevantan period, da li je korišćen metod parifikacije itd.), što karakteriše procene vrednosti od strane licenciranih procenitelja vrednosti nepokretnosti, koji su regulisana profesija uređena Zakonom o proceniteljima vrednosti nepokretnosti, kao i nalaze i mišljenja veštaka, u skladu sa čl. 128 - 130. Zakona o opštem upravnom postupku i članom 136. stav 2. Zakona o vanparničnom postupku. Sudska praksa ne određuje tržišnu vrednost nepokretnosti prema proceni Poreske uprave, nego se – gotovo bez izuzetka – to čini veštačenjem, odnosno preko licenciranih procenitelja vrednosti nepokretnosti.

Takođe, postavlja se i pitanje (ne)pristrasnosti Poreske uprave u ovim predmetima, kao organa državne uprave nadležnog za „ubiranje“ javnih prihoda, odnosno nadležnog da vrši utvrđivanje poreza, poresku kontrolu, redovnu i prinudnu naplatu poreza i sporednih poreskih davanja, otkriva poreska krivična dela i prekršaje i njihove izvršioce i u vezi sa tim preduzima zakonom propisane mere.

Iz ovih razloga, preporuka je da se u Zakonu o eksproprijaciji brišu odredbe o nadležnosti Poreske uprave za procenu vrednosti nepokretnosti u postupku eksproprijacije, nego da ovaj posao obavljaju licencirani procenitelji vrednosti nepokretnosti ili veštaci, odnosno obavezna primena masovne procene vrednosti nepokretnosti koju vodi RGZ kada se budu stekli uslovi za njenu punu primenu.

Ova preporuka je, istovremeno, na liniji reforme Poreske uprave, prema kojoj je potrebno ovaj organ „osloboditi“ svih dodatnih poslova, odnosno poslova koji ne predstavljaju tzv. core poslove Poreske uprave (utvrđivanje, naplata i kontrola poreza i sporednih poreskih davanja).

Dobar primer u ovom pogledu daje Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade Republike Hrvatske, koji u članu 25. stav 2. propisuje da se vrednost nepokretnosti za koju se predlaže eksproprijacija izražava u novcu na osnovu elaborata o proceni od



strane stalnog sudskog veštaka za procenu nepokretnosti ili stalnog sudskog procenitelja, pripremljenog primenom zakona kojim se uređuje procena vrednosti nepokretnosti, kao tržišna vrednost nepokretnosti u vreme pripreme tog elaborata.


Ponovo napominjemo da bi se ovaj način procene vrednosti nepokretnosti koja je predmet eksproprijacije primenjivao bi se dok se ne stvore uslovi za punu i automatsku primenu masovne procene vrednosti nepokretnosti, u skladu sa članom 150. Zakona o državnom premeru i katastru, kao konačnog rešenja za ovo pitanje.

4.d.6. Upravni postupak eksproprijacije

Zakonom o eksproprijaciji nije precizno određeno ko je **stranka u postupku** na strani sopstvenika nepokretnosti koja je predmet eksproprijacije u različitim situacijama (ozakonjenje, neizgrađeno građevinsko zemljište na kome je upisano pravo javne svojine u korist jedinice lokalne samouprave itd.).

Ovo pitanje se prevazilazi propisivanjem u posebnim zakonima. Dobar primer za to je član 4. Zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi“ (Zakon o Beogradu na vodi). Mišljenja smo da bi ovo pitanje trebalo da bude uređeno i u opštem zakonu – Zakonu o eksproprijaciji.

Problem se javlja i u slučaju kada isti vlasnik poseduje više nepokretnosti na istom području za koje se vodi postupak eksproprijacije, a organ opštinske/gradske uprave ne vrši spajanje ovih predmeta radi povećanja efikasnosti i ekonomičnosti postupka, već se postupak za svaku nepokretnost vodi odvojeno, iako je u pitanju isto lice koje je njihov vlasnik. Time se uvećavaju troškovi postupka i nepotrebno povećava broj ovih predmeta u radu. Takođe, može doći do toga da se donese različita odluka u predmetima za istog vlasnika nepokretnosti koje se graniče. Razlozi za ovo su jednim delom normativne prirode, a u vezi sa stručnošću službenih lica koja vode postupak, jer Zakon o eksproprijaciji ne predviđa mogućnost spajanja predmeta u jedan postupak, ali on to ni ne mora da čini, budući da se supsidijarno primenjuje Zakon o opštem upravnom postupku. Naime, članom 95. Zakona o opštem upravnom postupku uređeno je spajanje više upravnih stvari u jedan postupak, propisivanjem da organ može da pokrene i vodi jedan postupak sa više stranaka čija se prava ili obaveze zasnivaju na istom ili sličnom činjeničnom stanju i istom pravnom osnovu, ako je stvarno nadležan da odlučuje o njihovim upravnim stvarima, kao i da pod istim uslovima jedna ili više stranaka mogu da ostvare više različitih zahteva u jednom upravnom postupku. Na izvestan način, na ovoj liniji je i posebno eksproprijacijsko zakonodavstvo - član 12. stav 10. Zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju.



Sledstveno, preporuka je da se Zakonom o eksproprijaciji propiše **princip „jedan vlasnik - jedan postupak (jedan predmet)“**, uvođenjem obaveznog (zakonskog) spajanja upravnih stvari u jedan postupak, u okviru jednog utvrđenog javnog interesa za eksproprijaciju

Članom 35. stav 1. Zakona o eksproprijaciji propisano je da, na zahtev korisnika eksproprijacije, ministarstvo nadležno za poslove finansija može odlučiti da se korisniku eksproprijacije nepokretnost preda pre pravosnažnosti odluke o naknadi za eksproprišanu nepokretnost, odnosno pre dana zaključenja sporazuma o naknadi za eksproprišanu nepokretnost, ali ne pre donošenja drugostepenog rešenja povodom žalbe protiv rešenja o eksproprijaciji, ako oceni da je to neophodno zbog hitnosti izgradnje određenog objekta ili izvođenja radova. Odredbe ovog tipa srećemo i u posebnom eksproprijacijskom zakonodavstvu. Ovom odredbom se daje široko diskreciono ovlašćenje Ministarstvu finansija da donese rešenje o predaji nepokretnosti i stupanju u posed pre pravosnažnosti odluke o naknadi za eksproprišanu nepokretnost, odnosno pre dana zaključenja sporazuma o naknadi za eksproprišanu nepokretnost, ali sa nepreciznim razlozima („zbog hitnosti“).

Preporuka je da se ove odredbe dopune tako što bi se **izričito propisali uslovi pod kojima se ovo rešenje donosi ili da se da zakonsko ovlašćenje da se bliži uslovi utvrde podzakonskim propisom.**

Kako bi se obezbedili dokazi o stanju i vrednosti nepokretnosti, hrvatski Zakon u članu 25. predviđa **obezbeđenje dokaza** – predlog za obezbeđenje dokaza o stanju i vrednosti nepokretnosti za koju predlaže eksproprijaciju dužan je da podnese korisnik eksproprijacije pre podnošenja predloga za eksproprijaciju. Radi se o svrsishodnom rešenju, koje bi mogao da preuzme i Zakon o eksproprijaciji, čime bi se otklonile pravne praznine koje postoje i pored supsidijarne primene Zakona o opštem upravnom postupku.

Potrebno je osavremeniti, odnosno uskladiti odredbu člana 27. stav 1. tačka 1) Zakona o eksproprijaciji, kojim je propisano da se uz predlog za eksproprijaciju podnosi izvod iz katastra nepokretnosti ili drugih javnih knjiga u kojima se upisuju prava na nepokretnostima, koji sadrži podatke o nepokretnosti za koju se predlaže eksproprijacija, sa Zakonom o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova, Zakonom o planiranju i izgradnji, Zakonom o opštem upravnom postupku i Zakonom o elektronskoj upravi, u vidu **pribavljanja podataka po službenoj dužnosti putem Servisne magistrale organa**, pri čemu se uz predlog podnosi i informacija o lokaciji. Naime, prema članu 103. stav 1. Zakona o opštem upravnom postupku, organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid, pribavlja i obrađuje podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a koji su neophodni za odlučivanje (član 9. stav (3) ovog zakona, odnosno načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka po kome organ je dužan da po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom, vrši uvid u

podatke o činjenicama neophodnim za odlučivanje o kojima se vodi službena evidencija, da ih pribavlja i obrađuje).

Korisno bi bilo i dodatno urediti **izjašnjenje sopstvenika nepokretnosti o predlogu za eksproprijaciju, kao i usmenu raspravu**, po primeru iz člana 12. Zakona o linijskoj infrastrukturi, ali sa rokovima koji ostavljaju dovoljno vremena vlasniku nepokretnosti da se izjasni o predlogu.¹


Takođe, korisno je i kod zahteva za eksproprijaciju preostalog dela nepokretnosti predvideti donošenje **delimičnog rešenja**, kao i iz uređenja **rešenja o eksproprijaciji** u članu 37. hrvatskog zakona preuzeti elemente koje sadrži izreka ovog rešenja.

Iz Zakona o linijskoj infrastrukturi celishodno je preuzeti uređenje **poravnanja** između korisnika eksproprijacije i vlasnika parcele koje ima elemente rešenja o eksproprijaciji, bez sprovođenja prethodnih radnji u postupku eksproprijacije (član 9), kao i postupanje u slučaju **„ćutanja uprave“** (član 13).

Kada je reć o vrsti zemljišta u slučaju kada se poljoprivredno zemljište ekspropriše radi izgradnje, pa se postavlja pitanje da li se radi o poljoprivrednom ili građevinskom zemljištu, na stanovištu smo da vrsta zemljišta treba da se određuje – u skladu sa međunarodnim standardima u oblasti eksproprijacije (UNCTAD i dr.) – na dan pre nego što je planskim dokumentom utvrđena javna namena zemljišta, tj. na osnovu plana koji je prethodio planu koji je utvrdio javnu namenu zemljišta. Isti princip bi se primenio i kod određivanja vrednosti nepokretnosti koja se ekspropriše, što je već i propisano članom 6. stav 3. Zakona o ulaganjima („Pri određivanju vrednosti naknade

¹ Iz Odluke Ustavnog suda, IUz broj 17/2011 od 23. maja 2013. godine:

„U odnosu na isticanje načela efikasnosti u postupku donošenja Vladinog rešenja o utvrđivanju javnog interesa (član 7. Zakona o opštem upravnom postupku), kao veoma važnog načela, naroćito zbog velikog broja nepokretnosti nad kojima se ovaj interes utvrđuje (izgradnja infrastrukturnih mreža), kao i obaveze Vlade da ovo rešenje donese u roku od 90 dana od dana podnošenja predloga, Ustavni sud ističe da ovo načelo ne podrazumeva efikasnost u radu nadležnog organa na štetu stranaka u postupku, već naprotiv, obavezu organa da u upravnom postupku obezbede uspešno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizićkih lica, pravnih lica ili drugih stranaka. Ne sporeći potrebu da se postupak utvrđivanja javnog interesa sprovodi što efikasnije i da se spreće moguće opstrukcije vlasnika nepokretnosti prilikom dostave akta kojim se utvrđuje javni interes, i na taj način onemogući odugovlaćenje ovog postupka, Ustavni sud ističe da u oblasti zaštite prava svojine postoji pozitivna obaveza države da stvori zakonski okvir putem kojeg će se obezbediti efektivno ostvarivanje zaštite prava pojedinaca, koji se u ovom slučaju nalaze naspram države kao nosioca vlasti. Naime, pravni interes vlasnika nepokretnosti često ne korespondira interesu države, koja, preko nadležnih organa utvrđuje da je opšti interes društva da se određena nepokretnost izuzme iz prava svojine vlasnika nepokretnosti. Zakonodavac je slobodan da utvrdi kada postoji javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti, pa je stoga, u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava zauzet stav da će sud poštovati ocenu zakonodavca o tome šta je u javnom interesu, osim ukoliko je „oćigledno bez razumnog osnova“ ili se pojam „javnog interesa uzima preširoko“. Međutim, u postupku utvrđivanja javnog interesa, prema shvatanju Ustavnog suda, mora postojati praktićna i delotvorna pravna zaštita pojedinca, a ne ćisto formalni princip dostupnosti te zaštite.“



u obzir će se uzeti vrednost eksproprisane imovine pre nego što je objavljena namera o eksproprijaciji.”), a **ovakve odredbe treba uvrstiti i u Zakon o eksproprijaciji**. Vrednost nepokretnosti bi se procenjivala u skladu sa Nacionalnim standardima koje primenjuju licencirani procenitelji vrednosti nepokretnosti (Pravilnik o Nacionalnim standardima, kodeksu etike i pravilima profesionalnog ponašanja licenciranog procenitelja).

Korisno je i uporediti odredbe člana 36. Zakona o eksproprijaciji, koje se odnose na **poništaj ili izmenu pravosnažnog rešenja o eksproprijaciji** sa odredbama člana 45. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade RH, i preuzeti nedostajuće delove.


Celishodno je sagledati odredbe čl. 16 . i 17. Zakona o Beogradu na vodi, kojima se uređuje **doprinos za uređenje građevinskog zemljišta i dugoročni zakup**, radi uređenja ovih pitanja u Zakonu o eksproprijaciji.

4.d.7. Vanparnični postupak određivanja naknade za eksproprisanu nepokretnost

Najpre, Zakonom o eksproprijaciji bi bilo smisleno predvideti **obavezno/redovno upućivanje na sprovođenje posredovanja (medijacije)** u cilju postizanja sporazuma o naknadi, kada učesnici u postupku ne mogu da se dogovore oko visine naknade, a u skladu sa Zakonom o posredovanju u rešavanju sporova. Sprovođenje postupka posredovanja doprinelo bi da se smanji broj postupaka za utvrđivanje vrednosti eksproprisane nepokretnosti u vanparničnom postupku.

Ali , s druge strane, smanjivanje broja vanparničnih predmeta ne sme da bude na uštrb prava stranaka. U skladu sa dobrim komparativnim rešenjima (npr. SAD), smisleno je da se predvidi da vlasnik nepokretnosti i nakon zaključenja sporazuma o naknadi ima pravo da pokrene vanparnični postupak za ostatak vrednosti, tj. iznos preko onog koji je utvrđen u sporazumu kada smatra da eksproprisana nepokretnost vredi više od naknade koju je država bila spremna da plati u vreme zaključenja sporazuma i za koju je sporazum zaključen. Time se istovremeno omogućava da postupci eksproprijacije ostanu hitni i efikasni, bez odlaganja, jer vlasnik nepokretnosti koja se ekspropriše nema interes da blokira sprovođenje eksproprijacije zbog – po njegovom mišljenju – niže visine naknade, nego može da prihvati ponuđenu naknadu, a ostatak vrednosti može da potraži u vanparničnom postupku pred sudom.

Članom 139. Zakona o vanparničnom postupku propisano je da troškove postupka snosi korisnik eksproprijacije, osim troškova koji su izazvani neopravdanim postupcima ranijeg sopstvenika. U cilju smanjenja neopravdanog pokretanja vanparničnih postupaka bez finansijskih rizika, predlog je da se ove odredbe Zakona o



vanparničnom postupku izmene tako da se propiše da svaka stranka snosi svoje troškove

Efikasno zakazivanje i održavanje ročišta u sudskim vanparničnim postupcima za utvrđivanje naknade za ekspropisanu nepokretnost otežava odredba člana 135. Zakona o vanparničnom postupku, kojom je propisano da o naknadi za ekspropisanu nepokretnost sud raspravlja i odlučuje u veću sastavljenom od jednog sudije, kao predsednika veća i dvojice sudija porotnika. Efikasnije i delotvornije bi bilo kada bi se propisalo da u ovim postupcima, umesto suđenja u veću, **postupa sudija pojedinac**.

U ovim vanparničnim postupcima postoji i **problem sa više veštačenja u istom postupku**. Naime, članom 136. stav 2. Zakona o vanparničnom postupku propisano je da će sud po potrebi odrediti veštačenje. Međutim, shodna primena Zakona o parničnom postupku omogućava više veštačenja - član 261. Zakona o parničnom postupku predviđa mogućnost da stranka sama sudu priloži nalaz i mišljenje veštaka, a člana 271. istog zakona predviđa mogućnost prilaganja ili određivanja drugog i trećeg veštačenja ako se prva dva veštaka ne usaglase, što dovodi do odugovlačenja postupka.

Ova pitanja se mogu rešiti tako što bi se u članu 136. stav. 2 Zakona o vanparničnom postupku izričito propisalo da se u ovim postupcima može odrediti **samo jedno veštačenje** (sa mogućim primedbama na to veštačenje i izjašnjenjem veštaka), te da se u ovim postupcima ne primenjuju shodno odredbe Zakona o parničnom postupku koji omogućavaju više veštačenja.

Kao sporno se javlja pitanje da li se naknada za nepokretnost koja je ekspropisana kao poljoprivredno zemljište, jer se tako vodila u katastru nepokretnosti u vreme donošenja rešenja o eksproprijaciji, dosuđuje prema tržišnoj vrednosti poljoprivrednog zemljišta ili građevinskog zemljišta, s obzirom na to da se u planskom aktu koji je donet pre donošenja rešenja o eksproprijaciji nalazi u građevinskom području. U tim slučajevima, sudovi određuju u istom predmetu i poljoprivredno i građevinsko veštačenje da bi drugostepeni sud imao mogućnost da prvostepeno rešenje po žalbi eventualno preinači, zbog čega se u svakom takvom predmetu određuje više veštačenja obe vrste (tako je moguće ukupno čak šest veštačenja, i to tri građevinska i tri poljoprivredna).

Ovo govori u prilog stanovištu da se **naknada određuje kao za građevinsko zemljište**, a koje je izneto u prethodnim izlaganjima. Pored uređenja u Zakonu o eksproprijaciji i Zakonu o planiranju i izgradnji ovo pitanje bi – iz procesnih razloga – valjalo urediti i u Zakonu o vanparničnom postupku.

4.d.8. Zabeležba u katastru nepokretnosti da je za nepokretnost utvrđen javni interes za eksproprijaciju

Prema članu 69. Zakona o eksproprijaciji, opštinska uprava vodi evidenciju o eksproprijaciji nepokretnosti za teritoriju opštine. Opštinska uprava ima obavezu da zbirne podatke ove evidencije, za svaka tri meseca, dostavlja Ministarstvu finansija. Stavom 2. ovog člana predviđeno je da sadržinu i način vođenja evidencije o eksproprijaciji nepokretnosti propisuje ministar finansija, ali ovaj podzakonski propis još uvek nije donet, pa se primenjuje staro Uputstvo o sadržini i načinu vođenja evidencije o eksproprijaciji nepokretnosti („Službeni glasnik SRS“, broj 9/86), koje je doneo nekadašnji Republički sekretar za finansije.

Rezultat je da nema jedinstvene i javno dostupne evidencije o nepokretnostima koje su predmet eksproprijacije, kao ni onih koje su predviđene za eksproprijaciju, odnosno za koje je utvrđen javni interes za eksproprijaciju, koja se vodi u elektronskom obliku, a iz koje drugi nadležni organi mogu da preuzimaju podatke u mašinski čitljivom obliku.


Preporuka je da se Zakonom o eksproprijaciji predvidi Centralna evidencija eksproprijskih nepokretnosti kao jedinstvena, centralna, elektronska baza podataka o nepokretnostima koje su predmet eksproprijacije, a koju može da vodi Agencija za privredne registre preko registratora.

Uzor za ovo postoji u članu 44. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade RH, prema kome nadležno ministarstvo vodi Registar eksproprijskih nepokretnosti.

Digitalizacija ima brojne prednosti – preglednost, veću ažurnost, transparentnost, uštede u vremenu i troškovima, smanjenje zloupotreba, efikasnost.

Na ovaj način ispunjavaju se i obaveze iz Zakona o elektronskoj upravi, koje se odnose na to da organi uspostavljaju i vode registre i evidencije u elektronskom obliku u skladu sa zakonom i da organ prikuplja, obrađuje i čuva podatke u registrima i evidencijama u elektronskom obliku, te da organ koji vodi registre iz svoje oblasti u skladu sa posebnim zakonima, podatke i dokumenta u elektronskom obliku iz tih registara razmenjuje preko Servisne magistrale organa.

Članom 15. stav 1. tačka 1) Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova propisano je da se u katastar nepokretnosti upisuje zabeležba pokretanja postupka eksproprijacije.



U cilju pravne sigurnosti i transparentnosti, potrebno je dopuniti ovu zakonsku odredbu, tako što će se predvideti da se u katastar nepokretnosti upisuje i zabeležba da je za nepokretnost utvrđen javni interes za eksproprijaciju.


Time se povećava nivo zaštite prava i pravnih interesa, budući da Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova sada poznaje zabeležbu pokretanja postupka eksproprijacije, a utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju prethodi pokretanju postupka eksproprijacije, tako da se predloženim rešenjem upisuje i obelodanjuje i ranija faza.

4.d.9. Činjenična (de facto) eksproprijacija

Prvi problem faktičke eksproprijacije nastaje kada se na zemljištu grade objekti od javnog interesa (ulice, putevi, infrastrukturni i drugi objekti) iako **ne postoji odluka nadležnog organa o oduzimanju zemljišta** - rešenje o eksproprijaciji. Do faktičke eksproprijacije dolazi usled propusta jedinice lokalne samouprave, koja dozvoljava izgradnju objekata od javnog interesa na zemljištu koje nije ekspropisano u propisanom postupku. Ovakva praksa izgradnje ulica i drugih objekata od javnog interesa bez prethodno sprovedenog zakonom propisanog postupka eksproprijacije dovodi do ugrožavanja i povrede prava fizičkih i pravnih lica na zemljištu i drugim nepokretnostima. Izgradnjom se menja namena parcele i više se ne radi o privatnom dobru, već o javnom dobru - javnoj površini, odnosno površini javne namene koju koristi neograničen broj ljudi. Kada je zemljište faktički privedeno nameni u skladu sa planskim aktom i, po sili zakona, postalo javna svojina, zbog čega nije moguć njegov povraćaj u državinu ranijeg vlasnika, kome nije omogućeno da ostvari naknadu u upravnom postupku, jer formalne eksproprijacije nije bilo, jedina mogućnost njegove pravne zaštite je kroz institut faktičke eksproprijacije i tužbu koju podnosi parničnom sudu, u skladu sa članom 58. Ustava Republike Srbije, kojim je zajemčeno mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona i predviđeno je da pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne.

U tim situacijama se shodno (po sličnosti) primenjuju odredbe Zakona o eksproprijaciji, a mišljenja smo da bi **ovaj pravni institut trebalo izričito regulisati odredbama Zakona o eksproprijaciji** (posebna glava, na primer).

U tom smislu, celishodno je **propisati da** ako nije doneto rešenje o eksproprijaciji, a nepokretnost je oduzeta u cilju izgradnje objekata od javnog interesa kroz faktičku eksproprijaciju, **prethodni vlasnik ima pravo na naknadu tržišne vrednosti nepokretnosti u vreme donošenja sudske odluke, kojom se utvrđuje faktička eksproprijacija, a koja ne zastareva**. Ovo iz razloga što nije posredi naknada štete, koja zastareva u opštem zastarnom roku iz člana 376. Zakona o obligacionim



odnosima, kojim je propisano da potraživanje naknade prouzrokovane štete zastareva za tri godine od kad je oštećenik doznao za štetu i za lice koje je štetu učinilo, a u svakom slučaju ovo potraživanje zastareva za pet godina od kad je šteta nastala, nego je u pitanju novčani ekvivalent prava svojine, koje je apsolutno i ne zastareva, u skladu sa članom 37. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa. Nezastarivost naknade odnosi se i na nepotpunu eksproprijaciju.

S druge strane, ako je doneto rešenje o eksproprijaciji, a naknada nije određena, zbog toga što nadležni organ nije zakazao i održao raspravu za sporazumno određivanje naknade, a ni raniji vlasnik nije podneo takav zahtev, potraživanje zastareva u opštem zastarnom roku.

Drugi problem faktičke eksproprijacije postoji kod **nepokretnosti čija je eksproprijacija planirana, a nije realizovana godinama**, usled čega su prava vlasnika na toj imovini faktički sužena. U ovakvim predmetima postoji neujednačena sudska praksa na nivou Vrhovnog kasacionog suda, kao i sudova nižeg ranga. U jednom broju odluka Vrhovni kasacioni sud zauzima stanovište da vlasniku nepokretnosti čija je eksproprijacija planirana, a nije realizovana duži period, pripada naknada za eksproprijisanu nepokretnost koje je planskim dokumentom predviđeno za javnu namenu. U drugim odlukama, pak, Vrhovni kasacioni sud (sada : Vrhovni sud), zauzima stav da se ne može odluka zasnivati samo na tim činjenicama, tj. jedino na činjenici da postoji planski dokument, bez upuštanja u druge činjenice, nego da je neophodno uzeti u obzir i da li je bilo aktivnog postupanja vlasnika nepokretnosti čije slobodno korišćenje imovine je ograničeno, u smislu da li je ovo lice preduzimalo radnje da zaštiti svoju imovinu, odnosno da li je tražilo izmenu planskih dokumenata, da li je pokušavalo da proda predmetnu nepokretnost, pa da li mu je to bilo ograničeno, da li je zbog postojećih činjenica i okolnosti postizao manju cenu nego što nepokretnost stvarno vredi itd.

Razrešenje ovog pitanja nalazi se, najpre, u **zauzimanju jedinstvenog pravnog stava od strane Vrhovnog suda**, koji je zadužen za ujednačavanje sudske prakse na teritoriji Republike Srbije.

Zatim, , radi trajnog uređenja ovog pitanja, potrebno je da se novim odredbama Zakona o eksproprijaciji, kojima se uređuje faktička eksproprijacija, **propíše pravo vlasnika parcela**, na kojima je planskom dokumentacijom predviđena izgradnja objekata javne namene, **da nakon isteka roka od tri godine od usvajanja takvog plana pokrenu skraćeni postupak pred organom nadležnim za sprovođenje eksproprijacije**, u kome bi se donosilac plana obavezao, kao korisnik eksproprijacije, da im isplati naknadu u visini tržišne vrednosti tog zemljišta, koliko bi po proceni ovlašćenog procenitelja, odnosno masovne procene kada se steknu uslovi za njenu primenu, iznosila da planom nije utvrđena javna namena tog zemljišta. Alternativno, vlasnik bi, do sprovođenja eksproprijacije, imao pravo na godišnju naknadu u iznosu

od npr. 1 % tržišne vrednosti za poljoprivredno zemljište (budući da ono objektivno može da se koristi kao poljoprivredno dok se čeka eksproprijacija) i 4% za građevinsko, budući da je ono postalo bezvredno sa stanovišta izgradnje, a na osnovu vrednosti utvrđene za potrebe godišnjeg oporezivanja imovine. Radilo bi se o Zakonom o eksproprijaciji određenoj naknadi i visini naknade za neispunjenje obaveze ili za slučaj zadocnjenja sa ispunjenjem, u smislu člana 276. Zakona o obligacionim odnosima. Ako je šteta (stvarna šteta i izgubljena dobit) koju je vlasnik nepokretnosti pretrpeo veća od iznosa isplaćene naknade, on ima pravo da zahteva razliku do potpune naknade štete.

Kao opcija postoji i propisivanje neoborive pravne (zakonske) pretpostavke da se odustalo od eksproprijacije kada protekne određeni rok. Nastupanje ove zakonske pretpostavke pratila bi promena planskog dokumenta, na osnovu kojeg je utvrđen javni interes.

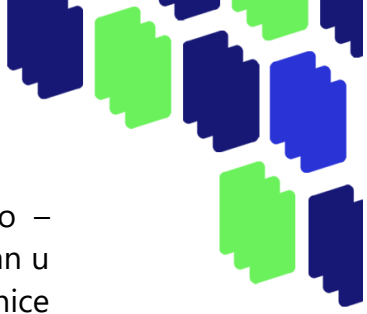
4.d.10 Pregled ključnih preporuka za unapređenje pravnog okvira u oblasti eksproprijacije

Preporuke:

Oснаžiti supstituciju (razmenu nepokretnosti), kao alternativu, odnosno prethodnu fazu eksproprijacije. Predlog je da se uvede prioritarna supstitucija (prvenstvo zamene nepokretnosti – u naturalnom obliku), koju nadležni organ predlaže na osnovu samog zakona, po službenoj dužnosti, kada su za to ispunjeni propisani uslovi u vidu postojanja i karakteristika zamenske nepokretnosti, U funkciji ovog modela je i obrazovanje državnog fonda zemljišta, u skladu sa konceptom banke zemljišta (zemljišnog fonda), koji je ustanovljen u međunarodnoj praksi, a koji bi centralizovano obavljao poslove zamene, kupovine i prodaje zemljišta;

Propisati koji poslovi, odnosno namene objekata se smatraju da su od javnog interesa, odnosno obavljanje kojih delatnosti u javnom interesu predstavlja, odnosno može biti razlog za eksproprijaciju, čime bi se smanjilo diskreciono odlučivanje u ovoj materiji;

Zakonom o eksproprijaciji urediti odnos između konsultativnog procesa u postupku izrade i usvajanja planske dokumentacije i postupka utvrđivanja javnog interesa koji prethodi eksproprijaciji, kako bi se vlasnicima nepokretnosti koje ulaze u režim potencijalne eksproprijacije dala dodatna mogućnost da se blagovremeno odrede po pitanju javnog interesa;



Propisati da poslove eksproprijacije vrši nadležno ministarstvo – Ministarstvo finansija, koje bi obrazovalo poseban sektor ili organ u sastavu za vršenje ovih poslova, čime bi prestala nadležnost jedinice lokalne samouprave – opštinske/gradske uprave, koja je ove poslove vršila kao poverene poslove državne uprave;

Propisati da procenu vrednosti nepokretnosti u postupku eksproprijacije obavljaju samo licencirani procenitelji vrednosti nepokretnosti, odnosno veštaci, a dok se ne stvore uslovi za punu i automatsku primenu masovne procene nepokretnosti čime prestaje nadležnost Poreske uprave za ovaj posao;

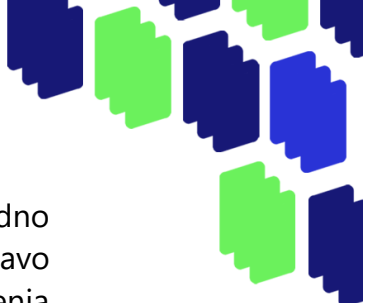
Otkloniti nedostatke koji postoje u upravnom postupku eksproprijacije, uključujući i propisivanje principa „jedan vlasnik - jedan postupak (jedan predmet)“, u okviru jednog utvrđenog javnog interesa za eksproprijaciju. Predvideti uslove pod kojima se donosi rešenje o predaji nepokretnosti i stupanju u posed pre pravosnažnosti odluke o naknadi za eksproprišanu nepokretnost, odnosno pre dana zaključenja sporazuma o naknadi za eksproprišanu nepokretnost ili da se da zakonsko ovlašćenje da se bliži uslovi utvrde podzakonskim propisom, i pribavljanja podataka po službenoj dužnosti putem Servisne magistrale organa;

Vrsta zemljišta u slučaju kada se poljoprivredno zemljište ekspropriše radi izgradnje (dilema da li se radi o poljoprivrednom ili građevinskom zemljištu) treba da se određuje na dan pre nego što je planskim dokumentom utvrđena javna namena zemljišta, tj. na osnovu plana koji je prethodio planu koji je utvrdio javnu namenu zemljišta;

Predvideti da vlasnik nepokretnosti i nakon zaključenja sporazuma o naknadi ima pravo da pokrene vanparnični postupak za ostatak vrednosti preko onog koji je utvrđen u sporazumu kada smatra da eksproprišana nepokretnost vredi više od naknade koju je država bila spremna da plati u vreme zaključenja sporazuma i za koju je zaključen sporazum;

Izričito propisati da se u vanparničnim postupcima može odrediti samo jedno veštačenje (sa mogućim primedbama na to veštačenje i izjašnjenjem veštaka), te da se u ovim postupcima ne primenjuju shodno odredbe Zakona o parničnom postupku koji omogućavaju više veštačenja;

Zakonom o eksproprijaciji urediti faktičku eksproprijaciju. Utvrditi da u slučaju „klasične“ faktičke eksproprijacije (situacija kada se na



zemljištu grade objekti od javnog interesa bez prethodno sprovedenog postupka eksproprijacije) prethodni vlasnik ima pravo na naknadu tržišne vrednosti nepokretnosti u vreme donošenja sudske odluke, kojom se utvrđuje faktička eksproprijacija i koja ne zastareva. U slučaju nepokretnosti čija je eksproprijacija planirana, a nije realizovana godinama, usled čega su prava vlasnika na toj imovini faktički sužena, potrebno je zauzimanje jedinstvenog pravnog stava od strane Vrhovnog suda, a na normativnom planu Zakonom o eksproprijaciji propisati pravo vlasnika nepokretnosti na naknadu u visini tržišne vrednosti nepokretnosti ili određenog procenta po godinama. Kao opcija postoji i propisivanje neoborive pravne (zakonske) pretpostavke da se odustalo od eksproprijacije kada protekne određeni rok;


U cilju pravne sigurnosti i transparentnosti, predvideti da se u katastar nepokretnosti upisuje zabeležba da je za nepokretnost utvrđen javni interes za eksproprijaciju.

4.e. REDEFINISANJE OKVIRA ZA REALIZACIJU JAVNIH INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA

4.e.1. Prethodne aktivnosti i aktuelno stanje

U aktuelnoj praksi planiranja i izgradnje na pravnoj snazi je nekoliko zakona i podzakonskih akata kojim se realizuju projekti od značaja za Republiku Srbiju. Primera radi u poslednjih deset godina na pravnoj snazi su bili, ili su još uvek, sledeći propisi:

1. Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i pribavljanja dokumentacije radi realizacije izgradnje sistema za transport prirodnog gasa „Južni tok“ („Službeni glasnik RS“, broj 17/13);
2. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i pribavljanja dokumentacije radi realizacije izgradnje sistema za transport prirodnog gasa „Južni tok“ („Službeni glasnik RS“, broj 95/18);
3. Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i pribavljanja dokumentacije radi realizacije izgradnje magistralnog gasovoda granica Bugarske – granica Mađarske („Službeni glasnik RS“, br. 17/13 i 95/18) ;
4. Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi“ („Službeni glasnik RS“, br. 34/15, 103/15 i 153/20);
5. Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i pribavljanja dokumentacije radi realizacije izgradnje sistema za prenos električne energije 400 kV naponskog nivoa „Transbalkanski koridor - prva faza“ („Službeni glasnik RS“, broj 115/14);
6. Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Preljina („Službeni glasnik RS“, broj 49/19);
7. Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju („Službeni glasnik RS“, broj 9/20);
8. Uredba o kriterijumima i načinu izbora strateškog partnera i stručnog nadzora nad izvođenjem radova na realizaciji projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Preljina („Moravski koridor“) („Službeni glasnik RS“, br. 55/19 i 6/21);
9. Uredba o kriterijumima i načinu izbora strateškog partnera na Projektu rekonstrukcije i modernizacije železničke pruge Subotica – granica sa Mađarskom (Segedin) („Službeni glasnik RS“, broj 30/21);
10. Uredba o kriterijumima i načinu izbora strateškog partnera za Projekat Izgradnje severne obilaznice oko Kragujevca i izgradnje državnog puta I reda od Kragujevca do



veze sa državnim putem IA-A5 (E-761) u Mrčajevcima („Službeni glasnik RS", broj 95/21);

11. Uredba o kriterijumima i načinu izbora strateškog partnera za realizaciju projekata izgradnje Južne obilaznice Valjeva i Obilaznice oko Svilajнца („Službeni glasnik RS", broj 132/21).

Zakonom o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju uvedeni su novi pravni instituti u praksu planiranja i izgradnje, kao što su: 1) **proglašenje projekata od posebnog značaja** za Republiku Srbiju; 2) **posebni postupci za utvrđivanje javnog interesa** za potpunu i nepotpunu eksproprijaciju i privremeno zauzimanje nepokretnosti za izgradnju i rekonstrukciju tih objekata; 3) **način i postupak određivanja korisnika eksproprijacije**; 4) **poseban postupak eksproprijacije**; 5) **način obezbeđivanja finansijskih sredstava** za realizaciju projekata; 6) **posebni postupci i uslovi za pribavljanje potrebne dokumentacije**, dozvola i odobrenja potrebnih radi izgradnje i rekonstrukcije ovih objekata, 7) kao i **uređenje drugih pitanja u cilju efikasnije realizacije projekata** izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Praktično, **ovim zakonom su objedinjeni posebni pravni instituti koji su bili uređeni posebnim zakonima za pojedinačne projekte**, kao što su „Beograd na vodi“, izgradnja magistralnog gasovoda „Južni tok“, odnosno izgradnja magistralnog gasovoda od granice sa Bugarskom do granice sa Mađarskom, izgradnja infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonica Pojate–Preljina („Moravski koridor“), izgradnja sistema za prenos električne energije 400 kV naponskog nivoa „Transbalkanski koridor - prva faza“.

U savremenoj zakonodavnoj praksi Evropske unije Parlament i Savet donose zakone u redovnom postupku. Ovaj postupak podrazumeva da Evropski parlament i Savet Evropske unije imaju jednak uticaj. Komisija podnosi zakonski predlog Parlamentu i Savetu, koji postižu dogovor o konačnom tekstu predloga koji se usvaja i postaje deo propisa Evropske unije.

Posebni postupci se primenjuju samo u određenim slučajevima. Uobičajeno je da je Savet Evropske unije jedini zakonodavac, a Evropski parlament mora dati svoju saglasnost za zakonski predlog ili postoji obavezna konsultacija Saveta sa Parlamentom o predlogu. Samo u retkim slučajevima Parlament donosi pravne akte, posle konsultacija sa Savetom.

Po donošenju Zakona o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, **sugestija Delegacije Evropske unije u Beogradu, kao i Evropske komisije u Briselu je bila da ovakav posebni zakon nije u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije**. Posle detaljne analize, imajući u vidu prethodno pojednostavljen

postupak donošenja zakona u Evropskoj uniji, a polazeći od statusa Srbije kao kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, **odlučeno je da se Zakon** o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, **stavi van snage**. Pripremljen je nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji kojim su na odgovarajući način precizirani postupci u cilju efikasnije realizacije projekata izgradnje linijske infrastrukture, dok će posebni zakon za izgradnju linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju prestati sa primenom.

U praksi planiranja i izgradnje u Republici Srbiji, evidentan je **nedostatak zakonskog okvira kojim bi bila definisana izgradnja linijske infrastrukture**, odnosno izgradnje objekata iz klase G, tzv. „inženjerski objekti“. Tradicionalno, Zakon o planiranju i izgradnji je usmeren ka izgradnji objekata visokogradnje. Istovremeno, treba **imati u vidu da bi se projekti koji se realizuju kao sprovođenje međudržavnih sporazuma mogli uređivati posebnim zakonima i propisima**, što otvara pitanje efikasnosti, da se za svaki pojedinačni projekat donose posebni zakoni. Međudržavni sporazumi se kao krovni sporazumi ratifikuju posebnim zakonima, tako da postoji osnov kako u domaćem, tako i u međunarodnom pravnom okviru da se posebnim zakonima uređuju postupci i druga važna pitanja za realizaciju projekata od značaja za Republiku Srbiju.

4.e.2. Osnovne preporuke

Preporuke:

Izrada zakonskog okvira, drugih propisa i standarda, kojim se uređuje izgradnja linijskih infrastrukturnih sistema i drugih tzv. „inženjerskih objekata“ klase G;

Nastavak primene posebnih zakona za realizaciju projekata od značaja za Republiku Srbiju, na osnovu ratifikovanih međudržavnih sporazuma;

Unapređenje prakse planiranja i izgradnje u cilju efikasne realizacije projekata velike investicione vrednosti koji imaju ključni uticaj na porast BDP-a.



JAVNO
JASNO
EFIKASNO
Projekat za dobru upravu