

REFORME ZA PRIVREDNI RAST I OTPORNOST POSLOVANJA 2022.

ODBOR ZA NEPOKRETNOSTI



AMCHAM SERBIA
A LEADER IN CHANGE

ODBOR ZA NEPOKRETNOSTI

CILJ 1: RAZVOJ DIGITALNOG SISTEMA PROSTORNOG PLANIRANJA

...KROZ ePROSTOR

IZAZOV: Izrada prostornih i urbanističkih planova koji određuju namene i propisuju pravila građenja predstavlja veliko usko grlo za investiranje u Srbiji. Za usvajanje plana detaljne regulacije potrebno je najmanje pola godine uz poštovanje svih procedura, a za plan generalne regulacije bar 12 meseci. Međutim, u praksi procedure donošenja često traju i godinama zbog nedovoljno efikasne komunikacije i koordinacije nadležnih organa.

U ovom trenutku, teritorija Srbije je dobro pokrivena planskim dokumentima, ali su u mnogim slučajevima nepotpuni i neophodno ih je dalje razrađivati kroz izradu detaljnijih planova, što vrlo često moraju da finansiraju investitori, kako bi mogli da grade, bez izvesnog vremenskog roka za realizaciju projekata. Nedostatak jedinstvene baze svih planova sa ažurnim i potpunim podacima otežava čak i profesionalcima da utvrde precizno pod kojim uslovima se može graditi u određenoj zoni.

PREDLOG REŠENJA: Uspostavljanje digitalne platforme – eProstor, kao rešenja za izradu prostornih i urbanističkih planova, koji određuju namene i propisuju pravila građenja. eProstor bi omogućio da institucije mogu da elektronski razmenjuju informacije, daju komentare, izdaju uslove i saglasnosti i na platformi rade simultano na izradi planova, umesto što sada čekaju jedna na drugu da bi uradile svoj deo posla. Povezivanjem s Republičkim geodetskim zavodom, eProstor bi omogućio da se iz katastra brzo povlače informacije potrebne za izgradnju, kao i da se podaci u katastru redovno ažuriraju.

CILJ 2: EFIKASNO REŠAVANJE NEREŠENIH SVOJINSKO-PRAVNIH PITANJA

... KROZ UKIDANJE NAKNADE ZA KONVERZIJU PRAVA KORIŠĆENJA U PRAVO SVOJINE

IZAZOV: Konverzija prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo svojine uz naknadu, posle više od decenije primene, pokazala se kao neuspeh. Država je uspela da naplati manje od 10 miliona evra po ovom osnovu, lokalne samouprave u proseku su sprovele manje od 15 postupaka, dok su izgubljeni višestruko veći prihodi zbog nemogućnosti gradnje na zemljištu koje se nalazi u režimu prava korišćenja - od neplaćenog poreza na imovinu ili poreza na prenos absolutnih prava, različite namete za gradnju i najviše nerealizovanih investicija. Nepovoljnoj situaciji za privrednike doprinela je i odluka Ustavnog suda iz 2013. koji je procenio da zemljište koje je kupljeno ne može biti konvertovano uz naknadu ukoliko je ona niža od tržišne cene zemljišta, jer bi u suprotnom bio narušen javni interes, kao i komplikovana procedura za olakšice, s obzirom na to da zakonske odredbe nisu jasno uredile ko od nadležnih organa utvrđuje pravo na izuzeće od plaćanja naknade.

Dodatno, jedan od najvećih izazova u praksi, kada je reč o konverziji, jesu nejasnoće oko postupka i nadležnosti za odlučivanje između Republičkog geodetskog zavoda (RGZ) i nadležnih opštinskih organa. Samo neke od nedoslednosti tiču se metode izračunavanja naknade za konverziju, kao i koji je organ nadležan i u kojoj proceduri da odlučuje o pitanju ispunjenosti uslova za primenu konverzije uz naknadu ili bez naknade.

PREDLOG REŠENJA: Potrebno je razmotriti mogućnost izmene zakona koji reguliše pitanje konverzije uz naknadu u delu koji se tiče plaćanja naknade za konverziju, tako da se naknada kao koncept potpuno napusti. Odluka Ustavnog suda iz 2013. godine nije prepreka ovom rešenju, imajući u vidu da sud nije odbacio mogućnost besplatne konverzije kao neustavnu. Dodatno, potrebno je razmotriti i načine na koji bi bili obeštećeni oni investitori koji su naknadu za konverziju već platili.

... KROZ ZAVRŠETAK POSTUPAKA LEGALIZACIJE

IZAZOV: Podaci Republičkog geodetskog zavoda govore da više od pet miliona objekata nije upisano u katastar, a da je više od pet miliona napravljeno bez dozvole. Dosadašnji postupak legalizacije objekata nije dao adekvatne rezultate na već izgrađenim objektima, niti je sprečio novu izgradnju nelegalnih objekata. U pokušaju da reši ovaj problem, država je progresivno umanjivala naknade koje investitori nelegalne gradnje moraju da plate, što se nije odrazilo na povećan broj zahteva za legalizaciju objekata. Pritom ovakva politika stavlja u nejednak položaj savesne i nesavesne investitore, na štetu savesnih, te stvara loš podsticaj za poštovanje propisa.

Izmenama Zakona o ozakonjenju objekata iz oktobra 2018. postupak ozakonjenja dodatno je iskomplikovan. Naime, vremenski je ograničen rok za ozakonjenje na pet godina (novembar 2023), ali i blokiran promet objektima u postupku ozakonjenja, što je donelo dodatnih teškočazbog nemogućnosti da se okončaju stečajni i izvršni postupci gde deo imovine stečajnog dužnika nije ozakonjen, a pravo prometa uskraćeno je savesnim kupcima posebnih delova zgrada na kojima se odstupilo od građevinske dozvole. Dodatno, članom 25. stav. 7. Zakona onemogućeno je i ozakonjenje posebnih delova stambenih zgrada, jer je propisano da se ti delovi ne mogu ozakoniti, ako za zgradu u kojoj se nalaze nije izdata građevinska dozvola.

PREDLOG REŠENJA: Novi pristup ozakonjenju objekata trebalo bi da počiva na drugačijim principima u odnosu na postojeći model, kako bi se omogućio rešavanje pitanja legalizacije svih nelegalnih objekata u razumnom roku, sprečilo kreiranje nelojalne konkurenčije firmama koje posluju u skladu sa propisima, kao i destimulisala i zaustavila dalja izgradnja nelegalnih objekata.

Ovakav proces legalizacije mora da počiva na sledećim principima:

1. **Proces legalizacije mora da obuhvatiti sve nelegalne objekte u Republici Srbiji**, bez obzira da li njihovi vlasnici/držaoci imaju želju da u samom procesu učestvuju.
2. Potrebno je vrlo detaljno i uniformno propisati uslove pod kojima se smatra da legalizacija nije moguća, kao i posledice nemogućnosti legalizacije takvih objekata, čija bi primena bila efikasna. Upotreboom digitalnih tehnologija trebalo bi formirati bazu podataka sa listom objekata koji ne mogu biti ozakonjeni i za koje bi po automatizmu bila izdata rešenja o rušenju, uz mogućnost prigovora u zakonski propisanom roku. Troškove rušenja ovih objekata trebalo bi da snose investitori, uz mogućnost prinudne naplate putem prodaje pokretne i nepokretne imovine dužnika.
3. **Troškovi legalizacije moraju biti minimum jednaki ili veći od troškova legalne gradnje**, kako bi se sprečilo stavljanje u povlašten položaj investitora koje su gradile nelegalno, u odnosu na one koji su postupali u skladu sa zakonom. Podnosioci zahteva za legalizaciju koji su izmirili troškove legalizacije po ranijim propisima, trebalo bi da budu oslobođeni od plaćanja naknade za legalizaciju.
4. **Proces ne bi zahtevao direktno angažovanje vlasnika/držaoca nelegalnih objekata i ne bi ih nužno izlagao trenutnim troškovima**. Iz elektronske baze podataka bi se automatski generisala rešenja o legalizaciji i slala vlasnicima/držaocima nekretnina. Ukoliko zainteresovana lica ne bi iznela prigovor u zakonski propisanom roku, rešenje o legalizaciji bi postajalo pravosnažno i sistem bi registrovao promenu stanja u Katastru. U slučaju prigovora, nadležni organ bi bio dužan da bez odlaganja doneše rešenje o prekidu postupka, uz kreiranje zabeležbe spora, odnosno drugog postupka koji se vodi pred sudom ili vršiocem javnih ovlašćenja. U teretni list bi se upisala zabeležba o dugu vlasnika nekretnine po osnovu legalizacije objekta. Izmirenje ovog duga bi bio uslov za adaptaciju/rekonstrukciju nekretnine, kao i promenu vlasnika legalizovanih nekretnina i bio bi uskladištan sa rastom cena na malo do momenta izmirenja.
5. Potrebno je **formirati posebno telo u okviru Katastra**, koje bi imalo ključnu ulogu u sprovođenju procesa legalizacije, kroz organizovanje i koordinaciju sprovođenja procesa legalizacije od strane nadležnih organa jedinica lokalne samouprave, kao i rešavanje spornih

slučajeva. Potrebno je **uključiti i javne beležnike u ovaj administrativni proces**, kako bi se rasteretio rad lokalne samouprave/sekretarijata za ozakonjenje. Javni beležnici imaju znanje da pre prometa nekretnine vrše proveru postojanja zakonom propisanih uslova za legalizaciju konkretnog objekta (provera da li je uplaćen dug za legalizaciju objekta, provera projektne dokumentacije i provera vlasništva na zemljištu). Ukoliko su ispunjeni svi prethodno navedeni uslovi, javni beležnik bi overio akt kojim se vrši promet nekretnine, te bi tom prilikom preuzele podatke direktno slao u katastar koji bi registrovao promenu i brisao zabeležbu postojanja duga za legalizaciju.

6. **Digitalizacija procesa i određivanje jasnih rokova svake faze u postupku uključujući i rokove za postupanje javnih preduzeća.** Da bi se proces legalizacije završio u razumnom roku neophodno je maksimalno optimizovati proces legalizacije, od automatskog generisanja rešenja o rušenju i legalizaciji iz elektronske baze podataka, preko masovnog pribavljanja Listova Nepokretnosti i ostalih javnih isprava/dokumenata, objedinjenog ugovaranja izrada izveštaja o zatečenom stanju za čitava naselja, izlaska na teren po unapred određenom rasporedu za više nekretnina, do izrade zajedničke studije za čitava naselja koja bi bila dostupna i u elektronskoj formi i mogla automatski da se unesu u elektronsku bazu podataka.
7. Na kraju, potrebno je doneti dugoročan **Plan borbe protiv nelegalne gradnje**, koji bi predviđao dalje korake koji bi sveli nelegalnu gradnju na minimum ili je u potpunosti zaustavili. U ovom kontekstu, potrebno je vršiti strožiju kontrolu i bolju koordinaciju javnih preduzeća, kako bi se obezbedilo da nelegalni objekti nemaju mogućnost priključenja na javnu infrastrukturu - energetsku, vodovodnu, kanalizacionu i toplovodnu mrežu.

... KROZ ZAŠТИTU STEČENIH PRAVA U POSTUPCIMA RESTITUCIJE

IZAZOV: Nedorečenost Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju omogućava kreiranje različite prakse nadležnih organa, što može ugroziti nosioce stečenih prava. Zakon nadležnim organima ostavlja pravo na diskreciono odlučivanje u najosetljivijim slučajevima kada postoji sukob između prava različitih lica u postupku. Tako u pojedinim postupcima, Agencija za restituciju tumači propise na način kojima se otežava ili čak i onemogućuje pravo stranih državljana na restituciju ili obeštećenje.

Sa druge strane, podnosioci zahteva za restituciju koji ne uspeju da pribave zakonom određen dokaz – ispravu o podržavljenju – ne mogu da ostvare svoje pravo na restituciju, bez obzira na postojanje drugih dokaza da se podržavljenje imovine dogodilo.

PREDLOG REŠENJA: Nadležni organi treba da se staraju da stečena prava ostanu zaštićena u svemu u skladu sa Zakonom, pri čemu je potrebno izjednačiti status stranih i domaćih državljana, u skladu sa odlukama sudskih organa vlasti i Ministarstva finansija.

CILJ 3: UNAPREĐENJE RADA KATASTRA

...KROZ USKLADIVANJE ZAKONSKIH I STVARNIH ROKOVA ZA POSTUPANJE NADLEŽNIH ORGANA U PROCESU UPISA NEPOKRETNOSTI

IZAZOV: Rokovi za odlučivanje po zahtevima stranaka za upis u registar katastra se redovno prekoračuju, usled preopterećenosti službi za katastar nepokretnosti, a u ovom pogledu je posebno problematično kako postupanje kataстра u prvostepenim predmetima za koje su zahtevi podneti pre stupanja na snagu novog zakona, koji su podneti lično od strane stranaka, tako i postupanje RGZ-a u drugostepenim predmetima.

PREDLOG REŠENJA: Neophodno je uspostaviti efikasniji sistem rešavanja po zahtevima stranaka, naročito predmeta koji nisu dostavljeni službenim putem od strane javnih beležnika i ostalih nadležnih organa, uz pojačanje nadzora nad poštovanjem propisanih rokova.

Omogućiti javnim beležnicima/advokatima da potvrde ispravnost starih isprava pre podnošenja istih katastru, s obzirom da upravo procedura ispitivanja zakonitosti starih isprava predstavlja najveću prepreku u radu katastra, koja stvara višemesečna zakašnjenja u odlučivanju.

...KROZ USKLAĐIVANJE POSTUPANJA KATASTARSKIH SLUŽBI

IZAZOV: Nekonzistentna tumačenja važećih propisa od strane različitih službi u katastru nepokretnosti, a koja su često neusklađena sa drugim zakonima i podzakonskim aktima.

PREDLOG REŠENJA: Potrebno je obezbediti transparentnije i jasnije instrukcije o primeni Zakona, kao i adekvatne obuke službenika za postupanje po njima, radi dodatnog ubrzanja i predvidivosti katastarskih procedura.

Proširiti javno dostupnu bazu raspisa i prakse RGZ-a.

...KROZ USKLAĐIVANJE PODATAKA UPISANIH U KATASTAR SA FAKTIČKIM STANJEM NA TERENU I DODATNO OSNAŽIVANJE NAČELA POUZDANJA U PODATKE KASTRA

IZAZOV: U praksi se sreću neusaglašenosti podataka sadržanih u katastarskom operatu i odgovarajućem katastarskom planu. Dodatno, podaci dostupni preko eKatastra nisu uvek pouzdani, jer se ažuriranje podataka ne obavlja redovno.

PREDLOG REŠENJA: Obezbediti povezanost informacionih sistema i automatsku razmenu podataka između državnih organa i sistema eŠalter.