

# REFORME ZA PRIVREDNI RAST I OTPORNOST POSLOVANJA 2024.

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. Ovo često dovodi do prakse da se urbanistički uslovi, o trošku investitora, utvrđuju kroz urbanističke projekte. Nedostatak transparentne, jedinstvene baze svih planova, sa ažurnim i potpunim podacima, otežava čak i profesionalcima da utvrde precizno pod kojim uslovima se može koristiti zemljište u određenoj zoni.

Iako je eProstor već uređen Zakonom o planiranju i izgradnji, isti nije uspostavljen, niti su doneti potrebni podzakonski akti neophodni za njegovu punu implementaciju.

**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 redovno ažuriraju.

### CILJ 2: EFIKASNO REŠAVANJE NEREŠENIH SVOJINSKO-PRAVNIH PITANJA

#### ... 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 zakomplikovan. Naime, ovim izmenama blokiran je promet objektima u postupku ozakonjenja, što je donelo dodatnih teškoća zbog 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, zakonom je onemogućeno 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. Izmenama zakona iz 2020. i 2023. godine nisu načinjeni koraci u pravcu prevazilaženja ovih problema.

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

Transparentan i efikasan proces legalizacije mora da se zasniva na upotrebi digitalnih tehnologija, kroz **obeležavanje u katastru nepokretnosti nelegalno izgrađenih objekata koji mogu biti predmet ozakonjenja, kao i objekata koji ne mogu biti ozakonjeni u skladu sa važećim propisima**, tako da baza katastra nepokretnosti omogući lako pretraživanje i evidenciju ovih objekata.

Da bi se proces legalizacije završio u razumnom roku neophodno ga je maksimalno optimizovati, kroz **digitalizaciju procesa legalizacije koja treba da podrazumeva određivanje jasnih rokova svake faze u postupku**.

**Troškovi legalizacije moraju biti minimum jednaki ili veći od troškova legalne gradnje**, kako bi se sprečilo stavljanje u povlašćen položaj investitora koji su gradili nelegalno, u odnosu na one koji su postupali u skladu sa zakonom. Ovo bi u praksi moglo biti sprovedeno kroz upis zabeležbe o duhu 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 usklađivan sa rastom cena na malo do momenta izmirenja. Sa druge strane, podnosioci zahteva za legalizaciju koji su izmirili troškove legalizacije prema ranijim propisima, trebalo bi da budu oslobođeni od daljeg plaćanja naknade za legalizaciju.

Na kraju, potrebno je doneti dugoročan **Plan borbe protiv nelegalne gradnje**, koji bi predvideo 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 - energetska, vodovodna, kanalizaciona i toplovodna mreža.

U međuvremenu, potrebno je izmenama Zakona o legalizaciji objekata **ograničiti zabranu prometa samo na one objekte koji ne mogu biti legalizovani u skladu sa važećim propisima**.

### **...KROZ USVAJANJE PODZAKONSKIH AKATA I DEFINISANJE ROKOVA ZA POSTUPANJE NADLEŽNIH ORGANA U POSTUPKU IZVRŠENJA REŠENJA O UKLANJANJU NELEGALNIH OBJEKATA**

**IZAZOV:** Zakon i planiranju i izgradnji eksplicitno predviđa da ukoliko investitor nelegalnog objekta ne ukloni takav objekat sam, po izvršnosti rešenja o uklanjanju objekta, takvo rešenje će se izvršiti preko privrednog društva, na teret investitora. Takođe je predviđeno da zainteresovano lice može da obezbedi troškove izvršenja do naplate od strane dužnika. Iako postoje navedene zakonske odredbe, u praksi se iste ne primenjuju, i nadležni organi ne sprovode uklanjanje objekata, a čak ni ne utvrđuju Plan uklanjanja objekata u rokovima predviđenim podzakonskim aktom (Pravilnikom o postupku donošenja i sadržini programa uklanjanja objekata).

**PREDLOG REŠENJA:** Izvršiti izmenu predmetnog podzakonskog akta na način da rokovi za izvršenje rešenja o uklanjanju nelegalnih objekata budu jasno definisani, kao i postupak u kojem zainteresovano lice može da predujmi troškove uklanjanja takvih objekata. Takođe, detaljno regulisati rokove i način izbora izvođača uklanjanja objekata, koje mora da sprovede nadležni organ lokalne samouprave. Na navedeni način, može da se očekuje efikasnije postupanje nadležnih organa i proširen spektar pravnih sredstava zainteresovanim licima za izvršenje rešenja o uklanjanju nelegalnih objekata.

### CILJ 3: UNAPREĐENJE ZELENE GRADNJE

#### ...KROZ ADEKVATNU PRIMENU ODREDBI ZAKONA O PLANIRANJU I IZGRADNJI O KRETANJU GRAĐEVINSKOG OTPADA

**IZAZOV:** Izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji usvojene 2023. godine predvidele su da je za izdavanje upotrebne dozvole neophodno priložiti dokument o kretanju otpada, odnosno dokument o kretanju opasnog otpada kojim se potvrđuje da je otpad nastao građenjem i rušenjem (građevinski otpad), predat operateru postrojenja za tretman, odnosno skladištenje otpada. Vlada je u novembru iste godine usvojila Uredbu kojom se, prvi put, propisuje način upravljanja građevinskim otpadom. Cilj je sprečavanje nastanka divljih deponija i stvaranje mogućnosti da se otpad koristi u građevinarstvu.

Kako bi se navedene odredbe na odgovarajući način sprovedile u praksi, potrebno je dodatno raditi na podizanju svesti i znanja o upravljanju ovom vrstom otpada i otklanjanju nedoumica koje kompanije imaju prilikom primene novih pravila (npr. objavljivanje uputstava vezanih za obavezu dokumentovanja kretanja otpada i opasnog otpada, kao i da li je za dobijanje upotrebne dozvole neophodno dostaviti sve dokumente o kretanju otpada ili će biti uspostavljen neki alternativni način).

Članom 6 Uredbe o načinu i postupku upravljanja otpadom od građenja i rušenja propisuje se obaveza proizvođača otpada da sačini Plan upravljanja otpadom od građenja i rušenja, pribavi saglasnost na plan upravljanja otpadom od građenja i rušenja i organizuje sprovođenje plana upravljanja otpadom od građenja i rušenja što između ostalog podrazumeva predaju predmetnog otpada operateru koji poseduje dozvolu za zbrinjavanje ove vrste otpada. Propisano je da uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole dostavi i saglasnost na Plan upravljanja otpadom, a taj uslov još uvek nije uveden u pravilniku objedinjenoj proceduri.

Nadalje, postojeći kapaciteti za odlaganje opasnog otpada od građenja i rušenja na sanitarne deponije za opasan otpad su ograničeni i nedovoljni, kao i kapaciteti za reciklažu građevinskog otpada.

U slučajevima kada određeni kapaciteti postoje, prednost je data postupcima odlaganja na deponije nad procedurama ponovnog iskorišćenja i reciklaže otpada od građenja i rušenja.

**PREDLOG REŠENJA:** Potrebno je **detaljnije urediti procedure** vezane za dokumentovanje kretanja otpada, odnosno dokumentovanja kretanja opasnog otpada, kojim se potvrđuje da je otpad nastao građenjem i rušenjem (građevinski otpad), predat operateru postrojenja za tretman, odnosno skladištenje otpada, kao i drugi dokazi u skladu sa propisom kojim se bliže uređuje postupak sprovođenja objedinjene procedure. Posebno je važno uskladiti Plan upravljanja otpadom od građenja i rušenja i Uredbu o načinu i postupku upravljanja otpadom od građenja i rušenja.

Potrebno je usklađivanje odredbi Uredbe o načinu i postupku upravljanja otpadom od građenja i rušenja sa hijerarhijom upravljanja otpadom utvrđenom postojećim Zakonom o upravljanju otpadom, odnosno davanje prednosti operacijama ponovnog iskorišćenja i reciklaže otpada od građenja i rušenja, nad postupcima odlaganja na deponije.

Takođe, neophodno je obezbediti uslove za odlaganje opasnog otpada od građenja i rušenja kroz implementaciju i jačanje infrastrukture za odlaganje opasnog otpada. Istovremeno, treba implemetirati funkcionalnu infrastrukturu za tretman građevinskog otpada.

## CILJ 4: JAČANJE EFIKASNOSTI RADA NADLEŽNIH ORGANA

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

**IZAZOV:** Iako su digitalizacija i profesionalizacija značajno poboljšale efikasnost rada katastra, rokovi za odlučivanje po zahtevima stranaka za upis u registar katastra se i dalje prekoračuju, usled preopterećenosti službi za katastar nepokretnosti, a u ovom pogledu je posebno problematično kako postupanje katastra 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.

Dalje digitalizacija javnih beležnika i drugih nosioca javnih ovlašćenja koji dostavljaju isprave kroz e-šalter.

Omogućiti pravnim licima da njihovi zaposleni pravne struke dobiju status profesionalnih korisnika e-šaltera, radi podnošenja zahteva za sopstvene potrebe.

### ...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.

Na primer, u praksi se dešava da **katastar odbaci zahtev za konverziju prava korišćenja u pravo svojine bez naknade za lica koja nisu navedena u stavu 7, člana 102 važećeg Zakona o planiranju i izgradnji**, pod obrazloženjem da zahtev za konverziju treba da podnesu nadležnom Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Ovakvim postupanjem došli smo u situaciju da je pomenuto Ministarstvo preopterećeno sa velikim brojem podnetih zahteva za konverziju od strane lica koja nisu navedena u stavu 7, člana 102 važećeg Zakona o planiranju i izgradnji, pa je radi toga postupanje veoma usporeno.

**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.

Potrebno je dati jasne instrukcije i službama katastra nepokretnosti i Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture koji tačno krug lica spada u njihovu nadležnost povodom rešavanja pitanja konverzije zemljišta.

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

**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.

**IZAZOV:** Sudovi čest zanemaruju načelo pouzdanja nepokretnosti i traže od stranaka da ispituju zakonitost svojine pravnog prethodnika kako bi bilo savesne prilikom sticanja. Javni beležnici takođe prilikom overa zahtevaju dodatne podatke i tamo gde postoje jasni upisi u korist pravnih prethodnika.

**PREDLOG REŠENJA:** Obezbediti obuke za sudije i javne beležnike. Izmeniti regulatorni okvir tako da se jasno definiše kada nastupa pouzdanje u tačnost podataka katastra nepokretnosti. Takođe, identifikovati sva pravila regulatornog okvira koja slabe načelo pouzdanja u podatke katastra nepokretnosti i izvršiti odgovarajuće izmene propisa.

### **...KROZ VEĆU PRIMENU ELEKTRONSKOG DOKUMENTA U KOMUNIKACIJI SA KATASTROM**

**IZAZOV:** Donošenje Zakona o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju predstavljalo je prvi korak u unapređenju regulative elektronskog poslovanja i elektronske komunikacije javne uprave, građana i privrede. Iako je ovaj propis stupio na snagu još oktobra 2017. godine, još uvek nije u punoj primeni u svim državnim organima, sektorskim regulativima i oblastima poslovanja.

Ipak, neophodna je dalja digitalizacija rada javnih beležnika i drugih državnih organa koji i dalje šalju svoja akta u katastar u papirnoj formi, kako bi se potpuno unapredio proces upisa prava u katastar koja se ostvaruju pred beležnicima.

**PREDLOG REŠENJA:** Davanje prioriteta korišćenju elektronskih dokumenata u radu javnih beležnika i državnih organa, što bi u potpunosti unapredilo proces upisa prava u katastar i omogućilo njihovo sprovođenje u realnom vremenu.