

KLJUČNI IZAZOVI U OBLASTI NEPOKRETNOSTI I IZGRADNJE

Radna grupa za nepokretnosti Američke privredne komore u Srbiji

Jun 2016. godine

UVOD

AmCham radna grupa za nepokretnosti nastoji da bude konstruktivni partner Vladi Srbije i drugim nadležnim institucijama u poboljšanju celokupnog regulatornog okvira iz oblasti planiranja i izgradnje i stvaranju uslova za bolju primenu usvojenih propisa u praksi, sa ciljem daljeg razvoja građevinske industrije, uklanjanju prepreka za greenfield i brownfield investicije i stvaranju povoljnijeg poslovnog okruženja.

Od svog osnivanja 2014. godine, radna grupa je uspešno je saradivala sa predstavnicima vlasti u Republici Srbiji, što je rezultiralo usvajanjem zakonskih i podzakonskih akata koji su pogodni za nove investicije, sa jedne strane i koji štite prava investitora sa druge strane.

I pored činjenice da je postupak usvajanja novih propisa u oblasti nepokretnosti i izgradnje bio transparentan i da je, svim zainteresovanim licima, omogućeno učešće u usvajanju novih propisa, pitanje primene novih zakonskih rešenja, kao i strožih procedura, ostaje otvoreno. Osnovni problem pravnog sistema u Republici Srbiji u svakoj oblasti, pa samim tim i u oblasti nepokretnosti i izgradnje, jeste primena propisa. U tom smislu, radna grupa će u narednom periodu biti fokusirana na primenu novih propisa, a naročito na primenu propisa koji se odnose na izdavanje elektronske građevinske dozvole.

Dosadašnji trud koji je uloženi u regulisanje i stvaranje platforme za izdavanje elektronskih građevinskih dozvole ne može dati rezultate ako ne bude bio primenjen na odgovarajući način. Isto tako, u samom početku primene, potrebno je uočiti nedostatke, kako bi se sistem izdavanja elektronskih građevinskih dozvola, konstantno unapređivao i prilagođavao svim promenama.

Pored praćenja primene propisa AmCham će nastaviti da saraduje sa nadležnim organima na svim projektima koji imaju za cilj unapređenje pravne regulative iz ove oblasti, prvenstveno polazeći od Evropskog zakonodavstva i Evropskih standarda i strateškog cilja Republike Srbije, a to je ulazak u Evropsku Uniju.

POSTOJEĆA ZAKONSKA REGULATIVA

Pravni okvir u oblasti nepokretnosti i izgradnje čine:

- Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014)
- Zakon o osnovama svojinsko pravnih odnosa ("Sl. list SFRJ", br. 6/80 i 36/90, "Sl. list SRJ", br. 29/96 i "Sl. glasnik RS", br. 115/2005 - dr. zakon)
- Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu ("Sl. glasnik RS", br. 64/2015)
- Zakon o hipoteci ("Sl. glasnik RS", br. 115/2005, 60/2015, 63/2015 - odluka US i 83/2015)
- Zakon o državnom premeru i katastru ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - odluka US i 96/2015)

kao i čitav niz podzakonskih akata, a naročito u delu koji se odnosi na sadržinu tehničke dokumentacije, posebne postupke u okviru organa koji odlučuju o zahtevima stranaka i slično.

I. ELEKTRONSKO IZDAVANJE GRAĐEVINSKIH DOZVOLA

Početakom 2016. godine u Srbiji je počeo sa radom važan projekat - elektronsko izdavanje građevinskih dozvola. Izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji iz decembra 2014. godine uveden je nov koncept izdavanja dozvola - objedinjena procedura koja ima zadatak da skрати postupak izdavanja građevinskih dozvola uz jasno propisan način komunikacije različitih organa vlasti, odnosno javnih preduzeća i sankcije za nepostupanje po zahtevima.

Samim zakonom je bilo propisano da će se od marta 2016. godine građevinske dozvole izdavati u elektronskom obliku, što suštinski znači da se celokupan postupak odvija elektronskim putem čime se omogućava brži i transparentniji transfer dokumentacije koju je potrebno pribaviti za građevinsku dozvolu, kao i mogućnost kontrole postupka u svakom trenutku. Jednom rečju, ceo predmet je dostupan svakom obrađivaču u svakom trenutku.

Ovakav sistem omogućava kako stranci, tako i odgovornom licu u organu koji vodi postupak izdavanja građevinske dozvole, da utvrdi ko je odgovoran i koji su razlozi zbog kojih se kasni u izdavanju dozvole.

Sledeći koraci: Imajući u vidu da je elektronska građevinska dozvola je tek uvedena u pravni sistem Republike Srbije, neophodno je pratiti način primene nove procedure. Obzirom da je sistem tek otpočeo sa radom, u budućnosti se može očekivati i izmena sistema, odnosno otklanjanje uzroka „dečijih bolesti“ u primeni nove procedure.

AmCham će tokom narednog perioda, prikupljati podatka kako od svojih članica tako i od predstavnika vlasti kako bi, svojim predlozima i sugestijama doprineo poboljšanju sistema izdavanja elektronskih građevinskih dozvola.

II. PRETVARANJE PRAVA KORIŠĆENJA U PRAVO SVOJINE

Pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine (konverzija) uz naknadu će, u narednom periodu, i dalje biti predmet najvećeg interesovanja AmCham-ove radne grupe za nepokretnosti.

Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009 godine, uveo je mogućnost konverzije prava korišćenja građevinskog zemljišta u javnoj svojini (tada u svojini Republike Srbije) u pravo svojine uz naknadu. Institut konverzije predstavljao je, u tom trenutku, veliki korak napred za pravni sistem Republike Srbije, obzirom da je pokazana rešenost da se stavi tačka na pravo korišćenja građevinskog zemljišta kao relikta socijalističkog režima. Ovo pravo bilo je i ostalo je nejasno, kako po svojoj sadržini, tako i po načinu zaštite.

Konverzija prava korišćenja u pravo svojine može biti uz naknadu i bez naknade. Pravo korišćenja se konvertuje u pravo svojine uz naknadu u slučaju da pravo na konverziju ima lice koje je bilo predmet privatizacije, kao i pravo korišćenja stečeno u stečajnim i izvršnim postupcima, lica kojima je dodeljeno pravo korišćenja u skladu sa ranijim zakonima, društvena preduzeća, lica čiji je položaj uređen zakonom kojim se uređuje sport i lica iz Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije.

Nakon usvajanja Zakona o planiranju i izgradnji 2009. godine javilo se pitanje visine naknade za konverziju, a prvo zakonsko rešenje palo je na testu ocene ustavnosti i zakonitosti.

Novi Zakon o planiranju i izgradnji, odnosno izmene i dopune iz 2014. godine nisu rešile pitanje konverzije uz naknadu. U julu 2015. godine usvojen je poseban Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu, koji je bio rezultat temeljne javne rasprave u kojoj su primedbe članica AmCham-a, u najvećoj meri prihvaćene.

Međutim, tokom usvajanja Zakona u skupštinskoj proceduri došlo je do jedne bitne izmene. Naime, u Zakon je uneta odredba da, u slučaju da za zemljište koje je predmet zahteva za konverziju postoji podnet zahtev za restituciju, nadležni organ prekida postupak konverzije dok se ne reši po zahtevu za restituciju. Ova odredba nije adekvatna iz više razloga i to: (i) nije jasno koja je posledica u slučaju da zahtev za restituciju bude pozitivno rešen; (ii) nije jasno da li se ova odredba odnosi na sva lica koja imaju pravo na konverziju uz naknadu (društvena preduzeća, privatizovana preduzeća, sportska društva) i (iii) nije jasna primena odredbe na kompleksnije slučajeve kao na primer kada je u pitanju delimično izgrađeno građevinsko zemljište.

Sledeći koraci: Aktivnosti AmCham radne grupe za nepokretnosti će se ubuduće fokusirati na praćenje primene ovog Zakona, a naročito u delu koji se odnosi na umanjenja naknade za konverziju. AmCham će se, takođe, zauzimati za izmene i dopune ovog zakona u smislu preciziranja odredbe kojom postojanje zahteva za restituciju za određeno zemljište sprečava sprovođenje postupka konverzije. Stav je AmCham-a da se ovakva odredba ne može primeniti na lica koja su bila predmet privatizacije, već isključivo na lica koja po samom Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju mogu biti obveznici vraćanja.

III. RESTITUCIJA

Jedan od glavnih uslova za ulazak Republike Srbije u Evropsku Uniju jeste i restitucija, odnosno vraćanje i obeštećenje za imovinu koja je oduzeta na osnovu prinudnih propisa, nakon Drugog svetskog rata. U svim zemljama u tranziciji koje teže Evropskoj Uniji, ili su već postale članice Evropske Unije, najveći problem bio je sukob prava na restituciju i stečenih prava trećih lica, najčešće investitora. U Srbiji je ovaj problem dodatno produbljen činjenicom da je zakon koji reguliše restituciju donet u trenutku kada je najveći deo imovine bio privatizovan tako da je sukob između stečenih prava i prava na restituciju još izraženiji.

Zakonom o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju štite se stečena prava, pa i prava stečena u privatizaciji i to tako što je propisan uzak krug lica koja mogu imati obaveze vraćanja odnosno obeštećenja u restituciji i tako što je imovina privatizovanih preduzeća izuzeta iz restitucije u naturi. Na taj način Zakon je nedvosmisleno stao na stanovište da se stečena prava moraju zaštititi. Sa druge strane, lica koja imaju pravo na restituciju takve imovine, prema Zakonu o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, dobijaju obeštećenje.

Lica koja imaju pravo na restituciju nisu zadovoljna ovakvim zakonskim rešenjima, naročito iz razloga što su maksimalni iznosi obeštećenja limitirani zakonom, zato što se iznos obeštećenja koriguje koeficijentom koji umanjuje iznos obeštećenja i na kraju zato što se obeštećenje daje u obveznicama koje dospevaju na naplatu tek za deset godina. Ovakav način obeštećenja jasno pokazuje zašto su svi podnosioci zahteva zainteresovani isključivo za restituciju u naturi.

Praksa u primeni Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju nije niti razrađena, niti usklađena. Zakon nije napisan dobro i nadležnim organima ostavlja pravo na diskreciono odlučivanje u najosetljivijim slučajevima kada postoji sukob između prava različitih lica u postupku, dok sa druge strane mogućnost diskrecionog odlučivanja ne postoji kada je u pitanju odluka o postojanju samog prava na restituciju (ograničena je mogućnost dokazivanja).

Nezadovoljstvo lica koja imaju pravo na restituciju jasno je izraženo i rezultiralo je izradom nacрта izmena i dopuna zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju koje su propisivale da obveznici vraćanja oduzete imovine u naturi mogu biti i lica koja su bila predmet privatizacije. Pojedini novo usvojeni zakoni jasno ukazuju na trend da se sukob između prava na restituciju i stečenih prava reši na drugačiji način.

Takođe, postoji pretnja da se praksa Agencije za restituciju razvije tako da se odredbe koje štite stečena prava tumače restriktivno, odnosno na način da se, čak i lica koja su stekla pravo na određenoj imovini u skladu sa zakonom obavežu da tu imovinu vrate.

Sledeći koraci: AmCham kao organizacija koja okuplja kompanije koje su svoja prava na imovini stekla u privatizaciji, podržaće svoje članice u zaštiti njihovih stečenih prava i imovine, ali će isto tako podržati i svaku izmenu Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju koja će omogućiti pravičniju naknadu koju će Republika Srbija platiti licima koja imaju pravo na restituciju