

Analiza zakonodavstva i prakse

KONVERZIJA PRAVA KORIŠĆENJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U PRAVO SVOJINE UZ NAKNADU

Miloš Živković

redovni profesor Pravnog fakulteta
Univerzitet u Beogradu

Beograd, septembar 2021.

ZA IZDAVAČA

Violeta Jovanović

AUTOR

Miloš Živković

STRUČNI TIM

dr Dušan Vasiljević

mr Jasmina Radovanović

Adis Berberović

Milica Anđelković Đoković

Miloš Jovanović

© NALED 2020

Ovu publikaciju je pripremio stručni tim Izvršne kancelarije NALED-a uz podršku Saveza za imovinu i investicije. Analize, 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.

Sadržaj

UVOD	4
PRESTANAK SVOJINE NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU TOKOM SOCIJALISTIČKE JUGOSLAVIJE I PRAVO KORIŠĆENJA	6
REUSPOSTAVLJANJE SVOJINE NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU: KONVERZIJA (POSEBNO UZ NAKNADU)	9
Prvi pokušaji i pripreme za reuspostavljanje svojine na građevinskom zemljištu	9
Konverzija prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu prema ZPI 2009. i intervencije Ustavnog suda Srbije	12
Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu iz 2015.	19
Kratak uporednopravni pregled	21
Analiza primene Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu	23
MOGUĆNOSTI ZA BUDUĆI RAZVOJ – ZAKLJUČCI ANALIZE I PREPORUKE	25
PRILOZI	28

UVOD

Konverzija (pretvaranje) prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu predstavlja fundamentalno obeležje tranzicije kad je reč o pravnom režimu građevinskog zemljišta. Drugim rečima, tranzicija u oblasti građevinskog zemljišta sprovodi se upravo njegovom *reprivatizacijom*, odnosno vraćanjem građevinskog zemljišta u (privatnu) svojinu. Kao što će biti prikazano, u Srbiji se ovaj proces odvija od 2006, odnosno 2009. godine, i propisi u osnovi predviđaju dve vrste reuspostavljanja prava svojine na građevinskom zemljištu, koje nazivaju *konverzijom* prava korišćenja u pravo svojine: konverziju bez naknade i konverziju uz naknadu. Ona prva, besplatna konverzija, nije prouzrokovala značajnije praktične probleme, osim unekoliko s načinom na koji će biti sprovedena u registru nepokretnosti, dok je ona druga, konverzija uz naknadu, od samog početka bila predmet sporenja i kontroverzi, pogotovo u praktičnoj primeni, uključujući i intervencije Ustavnog suda Srbije. Sada, kad je od početka procesa reprivatizacije građevinskog zemljišta prošlo više od decenije, smisleno je izvršiti sveobuhvatnu analizu onog dela procesa koji je bio praktično problematičan, konverzije uz naknadu (kao pravnog instituta srpskog zemljišnog prava).

Smisao ove analize je, prvo, davanje objektivnog suda o pravnim i ekonomskim efektima ovog pravnog instituta onako kako je postojao i postoji u srpskom pravnom sistemu. Jer, valja se podsetiti, tranzicija uopšte, pa time i reprivatizacija građevinskog zemljišta, nije sama sebi svrha, već za cilj ima uvođenje tržišne ekonomije zarad povećanja sveopšteg nivoa materijalnog blagostanja u državi i društvu.

Konverzija uz naknadu uvedena je iz određenih razloga i s određenom svrhom, pa treba ispitati da li je i u kojoj meri željeni cilj ostvaren sada, dvanaest godina kasnije.

Pored tog dela, ova analiza ima za cilj i da posluži kao putokaz zakonodavcu i izvršnoj vlasti u pogledu pravaca budućeg razvoja prava u ovoj oblasti, a sve to na temelju dosadašnjih iskustava i postignutih rezultata.

U najkraćem, analiza će početi od prikaza nacionalizacije građevinskog zemljišta, koji ima za cilj da razjasni pojam *prava korišćenja* građevinskog zemljišta, koje je docnije postalo predmet konverzije u pravo svojine. Potom će biti, hronološki, prikazan proces konverzije od faze planiranja, preko zakonodavstva, intervencija ustavnog sudstva, do primene zakonodavstva, razume se s naglaskom na konverziju uz naknadu.

Ukratko će biti prikazan i način na koji je ovaj proces sproveden u drugim državama bivše Jugoslavije, koje su imale istu „polaznu poziciju“ za privatizaciju građevinskog zemljišta kao Srbija. Najposle će biti dati smernice za dalji razvoj prava u ovoj oblasti, odnosno načini na koji se izvorni i eventualno neki novi ciljevi konverzije mogu ostvariti u sadašnjem okruženju. U tom kontekstu posebna pažnja biće poklonjena mogućnostima reformi u ovoj oblasti zadatim postojećim odlukama Ustavnog suda Srbije, odnosno proceni margine koju srpski zakonodavac, u svetlu tih odluka, ima za zakonodavne intervencije u ovoj oblasti.

U Srbiji je, zahvaljujući pravnom nasleđu socijalističke Jugoslavije, uobičajeno da se pravni režim građevinskog zemljišta uređuje propisima koji se odnose na planiranje i izgradnju, tako da je do 2003. godine zakon kojim se uređivalo građevinsko zemljište bio „deo paketa“ propisa o izgradnji (uz zakone o planiranju i o izgradnji objekata), a od 2003. godine i donošenja Zakona o planiranju i izgradnji, uređenje građevinskog zemljišta postaje i formalno sastavni deo zakona kojim je uređena ova oblast.

Ovakav pravni tretman građevinskog zemljišta nije bio slučajnost, pošto je iz bivšeg socijalističkog sistema Srbija izašla s ustavnom odredbom o monopolu državne, odnosno društvene svojine na građevinskom zemljištu, što je posledično značilo da građevinsko zemljište uopšte nije bilo stvar u građanskopravnom smislu, jer na njemu nije moglo postojati pravo svojine (privatne svojine).

Privatizacija građevinskog zemljišta omogućena je donošenjem Ustava Srbije iz 2006. godine, kojim je ukinut ranije postojeći monopol državne/društvene svojine na gradskom građevinskom zemljištu. Time, razume se, nije promenjen postojeći svojinski režim, po kome je gradsko građevinsko zemljište bilo u državnoj svojini (tzv. etatizacija gradskog građevinskog zemljišta učinjena je 1995. godine), ali je otvorena mogućnost da se zakonom predvide načini za privatizaciju. To je učinjeno posredstvom propisa o denacionalizaciji, odnosno restituciji, s jedne, i propisima o izgradnji (u delu o gradskom građevinskom zemljištu), s druge strane. Kao što je rečeno, predmet bliže analize biće samo odredbe građevinskih propisa o privatizaciji građevinskog zemljišta ili, koristeći zakonsku terminologiju, konverzija prava korišćenja u pravo svojine (drugim rečima, izostaće analiza odredaba o restituciji građevinskog zemljišta), i to samo konverzija uz naknadu.

PRESTANAK SVOJINE NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU TOKOM SOCIJALISTIČKE JUGOSLAVIJE I PRAVO KORIŠĆENJA

Da bismo razumeli u čemu je trebalo da se sastoji tranzicija svojinskog režima građevinskog zemljišta potrebno je, makar i samo sasvim ukratko, prikazati „polaznu poziciju“, odnosno uređenje svojine na građevinskom zemljištu u vreme socijalizma.

Iako je izgradnja sistema društvene, odnosno državne svojine na građevinskom zemljištu počela već 1945. godine, svoj zreo period, kada je stvoren zaokružen sistem, društvena svojina na građevinskom zemljištu dobila je 1990. godine,¹ a 1995. godine² sistem je, više nominalno nego suštinski, izmenjen u državnu svojinu na građevinskom zemljištu.

Propis iz 1995. godine predstavlja poslednji propis „starog sistema“, i otud on sadrži pravno uređenje građevinskog zemljišta koje je polazni osnov za tranziciju. Građevinsko zemljište prelazilo je u državnu/društvenu svojinu na različite načine.³

Neposredno posle rata do toga je najčešće dolazilo konfiskacijom (imovine tzv. narodnih neprijatelja), kao i nacionalizacijom trgovačkih društava koja su bila vlasnici građevinskog zemljišta. Nešto docnije, tokom ranih pedesetih, sve je češće oduzimanje na osnovu propisa o eksproprijaciji, koja je bila dozvoljena veoma široko, uz simboličnu naknadu (v. Zakon o eksproprijaciji, Sl. list FNRJ 12/1957). Najznačajnija mera bila je nacionalizacija građevinskog zemljišta i najamnih zgrada učinjena zakonom iz 1958. godine (Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, Sl. list FNRJ br. 52/1958). Ovim zakonom je većina dotad postojećeg građevinskog zemljišta u gradovima (i „naseljima gradskog karaktera“) prešla u društvenu svojinu. Međutim, potreba za širenjem gradova stambenom izgradnjom dovela je do toga da se podružtvljavanje svojine na zemljištu docnije vršilo proglašavanjem zemljišta za građevinsko, što je obeležje razvijene faze tog sistema.⁴

¹ V. Zakon o građevinskom zemljištu, Sl. glasnik RS 23/1990.

² V. Zakon o građevinskom zemljištu, Sl. glasnik RS 44/1995.

³ V. detaljno o genezi sistema društvene/državne svojine na građevinskom zemljištu Begović-Mijatović-Hiber, Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji, CLDS, decembar 2006. godine, dostupno na http://www.clds.rs/newsite/privatizacija_dr_zemljista.pdf, 7 i dalje.

⁴ Ova faza počela je donošenjem Ustava SFRJ iz 1963. godine, kao i saveznog Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera iz 1968. godine (Sl. list SFRJ br. 5/1968 i 20/1969), koji je usvojen pošto je Ustavni sud tadašnje Jugoslavije svojom odlukom iz 1967. godine, utvrdio da je dotadašnja praksa po kojoj je podružtvljenje građevinskog zemljišta moglo da se dogodi na osnovu odluke organa lokalne samouprave neustavno, v. Simonetti (1985), 21. Usled ovakve tradicije, prema kojoj proglašenje nekog zemljišta za gradsko građevinsko podrazumeva njegov prelaz u društvenu, odnosno državnu svojinu, danas Zakon o planiranju i izgradnji sadrži odredbu da se promenom namene zemljišta u građevinsko ne dira u svojinu na zemljištu, što je inače nešto što bi moralo da se podrazumeva – v. član 85 stav 2 ZPI 2009.

Ustavna odredba o „podruštvljavanju“ građevinskog zemljišta dovedena je do kraja u Ustavu SFRJ iz 1974, čijim je članom 81 bio predviđen monopol društvene svojine na gradskom građevinskom zemljištu, koji je opstao sve do 2006. godine.

Za potrebe ove analize detaljnije će se predstaviti samo neka obeležja ovog sistema, radi boljeg razumevanja ideje konverzije i ciljeva koji su se njome želeli postići. *Prvo*, sistem po kojem je građevinsko zemljište nužno bilo u društvenoj/državnoj, dok su zgrade i njihovi posebni delovi (doduše, uz kvantitativni maksimum) mogli da budu i u privatnoj svojini, moralo je dovesti do **napuštanja načela jedinstva nepokretnosti**. Napuštanje ovog načela imalo je i ima pogubne posledice za svojinskopравни režim nepokretnosti, a jedna od najozbiljnijih posledica po svojim dejstvima je nedostatak svesti kod tzv. imovinskih pravnika o temeljnosti ovog načela za svojinski režim nepokretnosti. Otud je jedan od ciljeva konverzije bio povratak načelu jedinstva nepokretnosti.⁵ *Drugo*, društvena svojina na građevinskom zemljištu u sistemu iz zakona od 1990. godine bila je tipičan primer tzv. **fragmentirane svojine**, kod koje različiti entiteti imaju pojedina svojinska ovlašćenja.⁶

Najveća ovlašćenja imale su jedinice lokalne samouprave (opštine i gradovi) – oni su upravljali i raspolagali građevinskim zemljištem u društvenoj svojini i dodeljivali (i mogli oduzeti) pravo korišćenja fizičkim i pravnim licima, a pribirali su i naknade za uređenje i za korišćenje građevinskog zemljišta. Izvesna ovlašćenja imala su i tzv. društvena pravna lica, mada njihov položaj nikad nije bio do kraja jasan.⁷

Naime, građevinsko zemljište spadalo je u „fondove društvene svojine“ koje su upotrebljavala i kojima su raspolagala društvena pravna lica, obično registrovana kao imaoci „prava korišćenja“, „prava upravljanja“ ili „prava raspolaganja“ u registrima prava na nepokretnostima, i ta pravna lica su, u izvesnoj meri, mogla da ugovorno prenose neka od svojih ovlašćenja na građevinskom zemljištu, o čemu će još biti reči. Ono što je do kraja važenja ovog sistema ostalo nejasno je odnos ovlašćenja koja su imala društvena pravna lica s ovlašćenjima lokalne samouprave. Iako je član 20 st. 1 Zakona o građevinskom zemljištu iz 1990. predviđao isključujuću konkurenciju ovih ovlašćenja, nje uistinu nije bilo, niti na normativnom nivou (gde nije bila dosledno sprovedena) niti na nivou primene propisa. Po mom sudu, ova nejasnoća je, inače, izvorni koren današnjih problema u pogledu konverzije prava korišćenja u pravo svojine. Osim lokalne samouprave i društvenih pravnih lica, (privatni) vlasnici zgrada na izgrađenom zemljištu imali su „trajno pravo korišćenja“ na zemljištu pod objektom i potrebnom za njegovu redovnu upotrebu, a izvesna ovlašćenja na građevinskom zemljištu imali su i njegovi bivši vlasnici: pravo da nastave s korišćenjem zemljišta do privođenja planiranoj nameni i pravo preče gradnje (pri čemu ne treba zaboraviti tada postojeće svojinske maksimume). S današnje tačke gledišta sistem je bio besmisleno složen i nepotrebno je stvarao niz pravnih nedoumica, ali je u ono vreme savršeno odgovarao ideološkim potrebama vladajuće nomenklature.⁸

⁵ Načelo jedinstva nepokretnosti jedno je od temeljnih načela stvarnog prava ne samo u kontinentalnoevropskim pravnim sistemima, a suština tog načela je da su zemljište i sve što je s njim trajno povezano jedinstveni objekt prava svojine. U našoj literaturi se obično poistovaruje s načelom *superficies cedit solo*, koje ima nešto šire značenje – ono znači ne samo da su zemljište i zgrada jedinstveni objekt prava svojine, već i da sve što je trajno povezano sa zemljištem pripada vlasniku zemljišta.

⁶ Radi se o odstupanju od načela nedeljivosti svojine, karakterističnog za postfeudalne kontinentalnoevropske pravne sisteme. V. o nedeljivosti svojine umesto mnogih N. Gavella *et. al.*, *Stvarno pravo*, Tom I, Zagreb 2007.

⁷ V. detaljnije Begović-Mijatović-Hiber, 10-11.

⁸ Na žalost, ovaj se sistem fragmentirane svojine toliko „uvukao pod kožu“ srpskim pravnicima da je sličan sistem preslikan za pravno uobličavanje javne svojine po Zakonu o javnoj svojini iz 2011. godine (Sl. glasnik RS br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - dr. zakon, 108/2016, 113/2017, 95/2018 i 153/2020). Zbog toga je po mom sudu današnja javna svojina primer nepotrebno usložnjavanja i izvor pravne nesigurnosti.

Iako je 1995. godine donet novi zakon koji je „etatizovao“ građevinsko zemljište prebacivši ga po sili zakona iz društvene u državnu svojinu, nije bilo značajnijih kontrukcionih izmena u svojinskom režimu građevinskog zemljišta – svojina nad njime, sad nominalno državna, ostala je fragmentirana uz neke manje izmene (primera radi, napuštanje prava preče gradnje, što je bilo posledica ukidanja svojinskih maksimuma), i uz uvođenje Republike Srbije kao ultimativnog vlasnika celokupnog građevinskog zemljišta. Najposle, valja napomenuti i da je pozicija države i lokalne samouprave kao nosilaca svojinskih ovlašćenja bila mešavina javnopravnih (*imperium*) i privatnopravnih (*dominium*) ovlašćenja, što je dodatno doprinosilo složenosti sistema. Otud je jedan od ciljeva konverzije bio, ili bar je trebalo da bude, vraćanje građevinskog zemljišta u režim građanskopravne, apsolutne svojine, uz pojednostavljenje svojinskih odnosa na zemljištu. *Treće*, a u vezi s drugim, jeste činjenica da je **jedan naziv**, pravo korišćenja, **upotrebljavan da označi posve različita ovlašćenja** na građevinskom zemljištu.⁹ Konkretno, postojala su 4 „prava korišćenja“ građevinskog zemljišta tokom postojanja socijalističkog pravnog uređenja: tzv. privremeno pravo korišćenja, koje je imao bivši vlasnik zemljišta koje je postalo društveno jer je proglašeno gradskim građevinskim zemljištem, i koje je trajalo do „privođenja tog zemljišta nameni“;¹⁰ potom tzv. trajno pravo korišćenja, koje je imao vlasnik, odnosno nosilac prava raspolaganja, ako je objekat bio u društvenoj svojini, (trajnog) objekta na zemljištu pod objektom i koje je potrebno za njegovu redovnu upotrebu, sve dok objekat postoji; kao i tzv. pravo korišćenja radi izgradnje, koje je svog imaoca ovlašćivalo da na neizgrađenom građevinskom zemljištu izgradi trajni građevinski objekat; i najposle pravo korišćenja kao stvarno pravo na sredstvu u društvenoj svojini koje je pripadalo radnoj organizaciji, koje se tako nazivalo do ustavnih amandmana na Ustav SFRJ od 1971. godine, razume se kad se radilo o građevinskom zemljištu kao „društvenom sredstvu“ (docnije se ovo pravo nazivalo i pravom upotrebe ili pravom raspolaganja sredstvima u društvenoj svojini).¹¹

Tzv. privremeno pravo korišćenja nije od posebnog interesa za predmet ove analize, jer ono je svakako nestalo pre privatizacije građevinskog zemljišta i nikako nije moglo biti predmet konverzije u pravo svojine (tu je pre bilo moguće pretvaranje u pravo svojine svojevrsnom restitucijom).¹² Otud nam ostaju još tri „prava korišćenja“, zapravo tri posve različita prava istog naziva, koja su, na jedan ili drugi način, mogla biti predmet konverzije u pravo svojine, i čiju ćemo sudbinu pratiti kroz tranziciono zakonodavstvo.

Ono što valja napomenuti odmah, još u okviru predstavljanja stanja pre konverzije, jeste da nijedno od ovih „prava korišćenja“ nije bilo samostalno prenosivo. Naime, na izgrađenom zemljištu tzv. trajno pravo korišćenja moglo se prenositi samo zajedno sa svojinom na objektu.¹³

⁹ V. o tome detaljno Petar Simonetti, „Uspostavljanje prava vlasništva na građevinskom zemljištu u Republici Hrvatskoj“, u Budimpeštanski simpozijum, Doprinos reformi stvarnog prava u zemljama jugoistočne Evrope, Temmen, Bremen 2003, 246 i dalje; isti, *Pravo korišćenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu*, Informator, Zagreb 1985, 42 i dalje; isti, „Trajno pravo korišćenja i njegova pretvorba u pravo vlasništva“ u Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, 2/1999, 487-528. Simoneti razlikuje nekoliko srodnih, ali ipak bitno drukčijih ovlašćenja sličnog naziva – trajno pravo korišćenja, privremeno pravo korišćenja (do privođenja nameni), pravo korišćenja radi izgradnje... što sve povećava zabunu u pogledu dobrog razumevanja pravne prirode ovog ovlašćenja imanentnog sistemu društvene svojine.

¹⁰ U stvarnosti, najčešće se radilo o poljoprivrednom zemljištu koje je bivši vlasnik nastavio da koristi kao i pre „podruštvljavanja“, sve dok na njemu zaista nije počela izgradnja.

¹¹ V. Simonetti (1985), 43, fn 3.

¹² Ovo pravo korišćenja zapravo je, članom 84. Zakona o planiranju i izgradnji iz 2003. godine, učinjeno prenosivim i *de facto* restituisano bivšim vlasnicima.

¹³ V. član 3 Zakona o prometu nepokretnosti, Službeni glasnik RS 42/1998 i 111/2009, koji je važio do 2014. godine. Tako je bilo i po ranijim propisima, v. član 8 Zakona o prometu nepokretnosti iz 1974. godine (Službeni glasnik SRS br. 15/1974 i 14/1977), član 6 Zakona o prometu nepokretnosti iz 1981. godine (Službeni glasnik SRS br. 43/1981, 28/1987 i 40/1989). Isto je i po članu 3 stav 3 važećeg Zakona o prometu nepokretnosti (Službeni glasnik RS br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015).

Pravo korišćenja radi izgradnje na neizgrađenom zemljištu nije bilo prenosivo jer se radilo o pravu javnopravne prirode, odnosno pravu koje neki od titulara društvene/državne svojine (jedinica lokalne samouprave ili drugi nosilac javne vlasti) dodeljuje u upravnom postupku, u svojstvu nosioca javne vlasti. Naposletku, ni pravo korišćenja kao stvarnopravno ovlašćenje iz društvene svojine nije bilo slobodno prenosivo.¹⁴ Tokom trajanja ovog sistema stvoreno je jako mnogo načina da se prevaziđe neprenosivost prava korišćenja, ali činjenica da je ono ostalo formalno neprenosivo¹⁵ dovela je do toga da u okviru ovog sistema nikad nije moglo da bude razvijeno tržište prava korišćenja.

REUSPOSTAVLJANJE SVOJINE NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU: KONVERZIJA (POSEBNO UZ NAKNADU)

Kao što je rečeno, ovaj deo analize baviće se reuspostavljanjem svojine na gradskom građevinskom zemljištu, odnosno konverzijom. Kao što je rečeno, glavna prepreka tom postupku bio je Ustav Republike Srbije iz 1990. koji je predviđao monopol društvene/državne svojine na gradskom građevinskom zemljištu. Kako je taj monopol ukinut tek u Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine, tek tada su se stekli uslovi da se s procesom reprivatizacije ozbiljno započne.

Prvi pokušaji i pripreme za reuspostavljanje svojine na građevinskom zemljištu

Istini za volju, postojao je pokušaj da se omogući privatna svojina na građevinskom zemljištu i tokom važenja Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, kao i da se jednoj vrsti prava korišćenja gradskog građevinskog zemljišta *de facto* omogući prometljivost, što je učinjeno u Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2003. godine (dalje: ZPI 2003).

ZPI 2003 je, naime, razlikovao „javno građevinsko zemljište“, koje nije moglo biti u privatnoj svojini, i „ostalo građevinsko zemljište“, koje je to moglo.¹⁶ Lingvistička akrobatika¹⁷ koja je pomenuta kao način da se izbegne ustavna rezervacija građevinskog zemljišta za društvenu/državnu svojinu svodila se na to da ZPI, za razliku od Ustava, nije govorio o „gradskom građevinskom zemljištu“ već samo o „javnom“ i „ostalom“ građevinskom zemljištu, pa je tako za ostalo građevinsko zemljište predvideo mogućnost da bude u privatnoj svojini.¹⁸

Ipak, odredaba o privatizaciji ostalog građevinskog zemljišta, pa time ni takve privatizacije za vreme važenja ovog propisa nije bilo. Jedan od ključnih razloga za to bila je jedna druga odredba Ustava Republike Srbije iz 1990. godine – ona o otuđenju društvene i državne svojine pod tržišnim uslovima iz člana 59 stav 2 – usled koje je za privatizaciju građevinskog zemljišta u obzir dolazila samo prodaja po punoj tržišnoj ceni.

¹⁴ Do donošenja Zakona o udruženom radu 1976. godine, zabrana je bila izričita, predviđena Zakonom o prometu društvenih sredstava organizacija udruženog rada iz 1973. godine – bilo je moguće samo prenošenje na opštinu, besteretno ili uz naknadu ne veću od ulaganja učinjenih u to zemljište. Po Zakonu o udruženom radu, raspolaganje pravom korišćenja građevinskog zemljišta među društvenim pravnim licima dozvoljeno je, besteretno ili uz naknadu ne veću od ulaganja učinjenih u to zemljište, ali samo do njegovog „privođenja nameni“ (do izgradnje), odnosno do sticanja prava korišćenja radi izgradnje v. Simonetti (1985), 93.

¹⁵ Kao što je rečeno, po ZPI 2003 jedna određena vrsta prava korišćenja – privremeno pravo korišćenja u korist bivšeg vlasnika ili njegovog pravnog sledbenika – učinjena je prenosivom, ali taj Zakon je već predstavljao napuštanje čistog „socijalističkog“ modela pravnog režima građevinskog zemljišta.

¹⁶ Članovi 68 i dalje ZPI 2003.

¹⁷ Ova tehnika je inače srazmerno česta u situacijama „tvrdih“ ustava, čiji je postupak izmene komplikovan i teško politički ostvariv, kao sredstvo da se neke prevaziđene ustavne odredbe zaobiđu bez formalne promene ustava.

¹⁸ Odlukom Ustavnog suda Republike Srbije, IU broj 187/2003 od 3. februara 2005. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 28/2005 od 29. marta 2005. godine, potvrđeno je da ovakva podela građevinskog zemljišta (na „javno“ i „ostalo“) nije (bila) nesaglasna s Ustavom Republike Srbije iz 1990. godine.

Zanimljivo je da je ZPI 2003 pokušao da na još jedan način nadomesti nemogućnost privatizacije građevinskog zemljišta i to time što je predvideo jednu posebnu vrstu prava korišćenja koja je bila u prometu, odnosno koja je bila prenosiva. Radilo se o pravu korišćenja iz člana 84. ZPI 2003, koje je pripadalo ranijem sopstveniku ostalog neizgrađenog građevinskog zemljišta u državnoj svojini, njegovom nasledniku (pogrešno je u tekstu člana 84 stav 1 ZPI 2003 pisalo „zakonski“ naslednik, što bi moglo da navede na tumačenje da testamentalni naslednici nisu dolazili u obzir) ili licu na koje je preneo pravo korišćenja u skladu sa zakonom.¹⁹ Reč je, zapravo, o onome što se u socijalističko vreme nazivalo „privremeno pravo korišćenja do privođenja nameni“. Ova odredba ZPI 2003 imala je prevashodno restitucionni karakter, jer se radilo o licima kojima je nacionalizacijom, odnosno proglašenjem zemljišta za građevinsko, oduzeto građevinsko zemljište i njihovim naslednicima, ali je njen nameravani domašaj bio i pokušaj formiranja ograničenog tržišta građevinskog zemljišta.²⁰ Ovakvo pravo korišćenja je, po svemu sem po nazivu, bilo ekvivalent prava svojine. Ipak, čini se da u praksi ovo pravo korišćenja nije imalo veći domašaj od pojedinačnih slučajeva primene.

Tokom 2006. godine, dok je važeći Ustav Republike Srbije bio usvajan, tadašnje Ministarstvo za trgovinu i privatizaciju naručilo je od Centra za liberalno demokratske studije (CLDS) studiju o privatizaciji građevinskog zemljišta. Pod ko-ordinacijom Miodraga Zeca, studiju su izradili Boris Begović, Boško Mijatović i Dragor Hiber.²¹

Ova studija bila je *alma mater* budućih odredaba o konverziji u Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2009. godine (dalje: ZPI 2009), iako nije bila jedina studija tog tipa.²² Studija sadrži detaljnu i temeljnu analizu istorijata svojinskih odnosa na građevinskom zemljištu, objašnjenje neefikasnosti i pravnih nedostataka postojećeg sistema, i predlog nekoliko modela privatizacije građevinskog zemljišta.

Iako je ministar koji je naručio studiju odavno prestao da bude na vlasti u vreme donošenja ZPI 2009, nije sporno da je ova studija bila inspiracija za promene iz 2009. godine. Razume se, zakonodavac je odstupio od nekih bitnih preporuka sadržanih u toj studiji (čime je, po većinskom mišljenju upućenih, načinjena ključna greška). Ipak, nije zgoreg pomenuti neke od metoda privatizacije građevinskog zemljišta koji su analizirani i predloženi u ovoj studiji, pogotovo imajući u vidu da su neki od njih, s manjim ili većim izmenama, našli svoj put u odredbe ZPI 2009.

¹⁹ Razume se, problem je u tome što, kao što je pokazano, pravo korišćenja bivšeg vlasnika nije bilo „prenosivo“ u skladu sa zakonom, pa je ova odredba zapravo bila pokušaj konvalidacije pravnih poslova usmerenih na prenos prava korišćenja koji su, u trenutku preduzimanja posla, bili ništavi.

²⁰ V. S. Mirić – K. Vujović, *Komentar Zakona o planiranju i izgradnji*, Nomos, Beograd 2003, komentar uz član 84, 187 i dalje.

²¹ Begović-Mijatović-Hiber, *passim*. CLDS je tokom 2006. godine pripremio i studiju *Reforma finansiranja građevinskog zemljišta*, čiji su autori bili B. Begović, B. Mijatović i M. Paunović, a koja je imala za cilj da predloži modele za povećanje ekonomske efikasnosti režima građevinskog zemljišta, dostupno na <http://www.clds.rs/newsite/gradskogradjevinskoMarkocirilica.pdf>. Ovu studiju sledila je studija iz 2007. godine, istih ko-autora, naslovljena *Reforma naknade za uređenje građevinskog zemljišta*, dostupno na <http://www.clds.rs/newsite/Reforma%20naknade%20SRPSKI.doc>, i na engleskom jeziku na <http://www.clds.rs/newsite/reforma-naknade-grzem-eng.pdf>, da bi na kraju, marta 2013. Boško Mijatović izradio studiju za potrebe Srpske asocijacije menadžera – B. Mijatović, *Ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta*, SAM 2013, koja je poslužila kao platforma za zakonodavnu intervenciju i definitivno ukidanje ove naknade njenom integracijom u porez na imovinu od 1. januara 2014. godine.

²² Posebna studija („opciona papir“) pripremljena je od austrijske organizacije ADA i Centra za pravnu stručnost (CLC) iz Beča, potpomognuta od strane nemačke organizacije GTZ i švajcarskog SECO-a, takođe tokom 2006. godine (maj-novembar), za potrebe Ministarstva za ekonomske odnose s inostranstvom, Ministarstva za kapitalne investicije i Ministarstva finansija, ali ova studija nije imala tako snažan uticaj na kasnije zakonodavstvo, verovatno usled političkog pada njenog lokalnog promotera, ministra Milana Parivodića. Inače, osim studije pripremljeni su i nacrti Zakona o denacionalizaciji građevinskog zemljišta, Zakona o prostornom planiranju i Zakona o izgradnji.

Studija je pošla od potrebe da se ponovo uvede načelo jedinstva nepokretnosti u srpsko pravo.²³ Bila je predviđena veoma sveobuhvatna privatizacija gradskog građevinskog zemljišta – izuzeto bi bilo samo zemljište u opštoj upotrebi i zemljište na kojem se nalaze zgrade za obavljanje osnovnih nadležnosti države i lokalne samouprave.

U studiji je predloženo da se, u zavisnosti od konkretnih okolnosti slučaja, primeni više različitih metoda privatizacije, pri čemu je identifikovano nekoliko tipičnih situacija. Što se prioriteta tiče, u studiji je prednost data komercijalno atraktivnim lokacijama (zbog potencijalnog i verovatnog prihoda) i građevinskom zemljištu na kome pravo korišćenja imaju društvena ili državna preduzeća koja treba da budu privatizovana (da bi se učinila privlačnijim za kupce).

U pogledu metoda, studija je poznavala pet: restituciju u naturi, besplatan prenos (poklanjanje), javnu prodaju, subvencionisanu prodaju trenutnim korisnicima i davanje vremenski ograničenog zakupa postojećim ili novim korisnicima (koji je bio smatran dodatnim metodom, jer zapravo nije predstavljao privatizaciju, pa je otud bio ograničenog trajanja).²⁴ Studija je predviđala sledećih osam kriterijuma za vrednovanje ovih metoda privatizacije: (1) efikasnost i brzina; (2) transparentnost i jednostavnost; (3) konzistentnost odnosno pravna logičnost; (4) legitimnost; (5) pravednost; (6) niski troškovi primene; (7) sposobnost da se generišu privatizacioni prihodi i; (8) pospešivanje investicija i privrednog rasta.

Potom je izvršeno opšte vrednovanje svih pet privatizacionih metoda po ovih osam kriterijuma, a zatim je svaki metod bio procenjen u odnosu na devet identifikovanih tipičnih slučajeva građevinskog zemljišta.²⁵

Za predmet ove analize zanimljivo je pomenuti da subvencionisana prodaja, koja je „mutirala“ u konverziju uz naknadu, nije bila predviđena za slučaj zemljišta koje koriste privatizovana privredna društva ili društvena/državna preduzeća koja treba da budu privatizovana. Za te slučajeve studija je preporučivala poklanjanje zemljišta društvu. Subvencionisana prodaja bila je predlagana kao mogućnost samo za slučaj zemljišta na kome postoje objekti u privatnoj svojini koji nikada nisu pripadali bivšem vlasniku zemljišta.

²³ Zanimljivo je da je i austrijski „opcionni papir“ polazio od istog stanovišta – v. K. Hiltgartner – M.Schoiswohl, *Opcionni dokument – Privatizacija građevinskog zemljišta u urbanim zonama uključujući restituciju*, ADA-CLC 2006, 26 i 27. Evo šta su austrijski pravници napisali o tome: „Naravno, u pravnom sistemu koji je usledio nakon vladavine socijalizma ili komunizma može se javiti nerazumevanje javnosti u vezi sa prihvatanjem potrebe za uspostavljanjem jedinstva svojinskih prava. Međutim, **opšte je poznato da razdvajanje vlasničkih prava na pravo svojine nad zemljištem i pravo svojine nad objektima izgrađenim na tom zemljištu, može da dovede do pravnih i faktičkih (stvarnih) kompleksnosti koje mogu ugroziti imovinske odnose.** Na primer, moguće je da će vlasnici zemljišta pokušati da ekonomski eksploatišu vlasnike objekata izgrađenih na tom konkretnom zemljištu i na taj način ograniče «slobodno» uživanje kasnijih vlasničkih prava, dok će postojanje vlasnika objekata ograničiti mogućnost vlasnika nad zemljištem da slobodno raspolažu svojim vlasničkim pravima. Jedinstvo prava svojine na zemljištu i na objektima izgrađenim na tom zemljištu obezbeđuje maksimum uživanja apsolutnih prava svojine uz minimalnu zavisnost od drugih strana“ (naglasak moj). Isto stanovište nalazimo i u Nacrtu Zakonika o pravu svojine i drugim stvarnim pravima iz 2012. godine (član 25) i Prednacrtu Opšteg dela Građanskog Zakonika iz oktobra 2012. godine, (član 80 stav 3).

²⁴ Begović-Mijatović-Hiber, 51 i dalje.

²⁵ Tih devet slučajeva su: zemljište u opštoj upotrebi i pod javnim objektima, koje se ne privatizuje; građevinsko zemljište koje nikad nije bilo izgrađeno; zemljište na kom se nalazi privatna zgrada bivšeg vlasnika ili njegovog pravnog naslednika; građevinsko zemljište predviđeno za urbanu rekonstrukciju; zemljište na kom se nalaze privatni objekti koji nikad nisu pripadali bivšem vlasniku zemljišta; zemljište na kome se nalaze objekti koje je pređašnji vlasnik dobrovoljno prodao i koji su u svojini; zemljište na kome se nalaze objekti u društvenoj/državnoj svojini predviđenoj za privatizaciju a koji nikad nisu pripadali bivšem vlasniku zemljišta; zemljište na kome se nalaze objekti u društvenoj/državnoj svojini predviđenoj za privatizaciju a koje je bivši vlasnik dobrovoljno prodao; zemljište na kome se nalaze objekti koji su pripadali bivšem vlasniku pa su nacionalizovani ili ekspropisani. V. Begović-Mijatović-Hiber, 59-60.

U studiji je naglašeno da bi efikasnost takve privatizacije mogla da bude ugrožena žalbenim postupcima, da bi privatizacija ovim metodom mogla da bude manje jednostavna i transparentna i da bi troškovi primene, u vremenu, ljudskim resursima i novcu bili vrlo visoki, što bi tražilo velike administrativne kapacitete. Ipak, ideja da je neko prilikom kupovine platio samo pravo da koristi građevinsko zemljište (kad je kupovao kapital ili zgradu), i da bi za sticanje pune svojine valjalo da plati nešto dodatno, bila je jasno istaknuta, i dopala se zakonodavcu 2009. godine.

Konverzija prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu prema ZPI 2009. i intervencije Ustavnog suda Srbije

Posle usvajanja Ustava Republike Srbije iz 2006. godine otklonjene su sve bitne ustavne prepreke za sprovođenje konverzije – ukinuta je zabrana privatne svojine na građevinskom zemljištu, kao i odredba da se državna (sada javna) svojina može otuđivati samo pod tržišnim uslovima. ZPI 2009 je, razumljivo, sadržao odredbe o konverziji prava korišćenja u pravo svojine (članovi 100 do 109). Konverzija je bila predviđena u dve opcije – bez naknade (besplatna) i uz naknadu.

Što se konverzije bez naknade tiče, ona je predviđena članovima 100, 101 i 102 (izmenama iz 2011. godine dodat je i član 101a).

U primeni ove odredbe nisu prouzrokovale veće probleme.²⁶ Kad se radilo o „nedržavnim“ vlasnicima objekata (član 100 se odnosio na državu, lokalnu samoupravu i javna preduzeća, a članovi 101 i 102 na etažne i vlasnike celih objekata), osnovna zamerka ostaje uslovljavanje konverzije upisom prava korišćenja u registar, pogotovo kad se radilo o trajnom pravu korišćenja na izgrađenom građevinskom zemljištu, koje je bilo zakonsko pravo i niti se sticalo upisom u registar niti je takav upis bio uobičajen – u slučaju ovog prava korišćenja upis je uistinu bio suvišan.²⁷

Konverzija uz naknadu zasnovana je na ideji subvencionisane prodaje zemljišta iz studije CLDS-a od 2006. godine.

Na žalost, sve slabosti i opasnosti pomenute u toj studiji za ovaj metod privatizacije – potencijalna neefikasnost, nedostatak jednostavnosti i transparentnosti, kao i visoki zahtevi u pogledu administracije i visoki troškovi sprovođenja – pokazali su se kao istiniti u praksi.

Ovaj deo ZPI 2009 menjan je nekoliko puta (pri tome se ne misli samo na intervencije Ustavnog suda), kao i Uredba o njegovom sprovođenju – izvorna je doneta 2010. godine, a naredna 2011, uz izmene iz 2012. godine. Naposljetku, konverzija uz naknadu je, posle odluke Ustavnog suda Srbije, izostavljena iz ZPI 2009 izmenama iz 2014. godine, i postala je predmet posebnog Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu iz 2015. godine, koji je, sa izmenama iz 2020. godine, i dalje na snazi (*Sl. glasnik RS*, br. 64/2015 i 9/2020).

²⁶ Jedini veći problem koji mi je poznat je slučaj državne naftne kompanije koja je pre usvajanja ZPI 2009 prodana u većinsko vlasništvo stranom partneru, a prema članu 100 stav 2 pravo korišćenja građevinskog zemljišta te kompanije po samom zakonu je pretvoreno u javnu svojinu osnivača, dakle Republike Srbije, što je moralo biti „zaobiđeno“ u praksi. Koliko mi je poznato, ovaj „problem“ rešen je tako što je Katastar nepokretnosti, odnosno RGZ u čijem sastavu ovaj registar radi, dobio prioritetni zadatak da upiše kompaniju kao vlasnika na zemljištu na kom je bio korisnik, bez ikakvog posebnog osnova i zemljišnoknjižne isprave, neposredno na osnovu međudržavnog ugovora s zemljom porekla stranog partnera i privatizacionog ugovora.

²⁷ Nešto drukčija situacija ticala se prava korišćenja kao stvarnopravnog ovlašćenja na sredstvu u društvenoj svojini, i tu je bilo smisla tražiti da je pravo upisano da bi došlo do besplatne konverzije. Čini se da je izvorna namera zakonodavca i bila da se uslov registracije odnosi samo na ovu vrstu prava korišćenja.

Prema odredbama ZPI 2009, naknada se plaćala za konverziju u dva slučaja. Prvi je slučaj prava korišćenja građevinskog zemljišta koje je pripadalo pravnim licima na koje su se primenjivale odredbe propisa o privatizaciji, stečaju ili izvršenju, i njihovim pravnim sledbenicima (član 103 ZPI 2009, takođe bitno menjan 2011. a i 2012. godine). Naknada je iznosila razliku između tržišne vrednosti zemljišta i vrednosti pribavljanja prava korišćenja. Izmenama iz 2011. godine prvom stavu člana 103 dodata je rečenica koja je predviđala da se troškovima pribavljanja ima smatrati ukupna revalorizovana cena plaćena u postupku privatizacije (cena pribavljanja kapitala, odnosno imovine) odnosno u stečajnom ili izvršnom postupku (cenu pribavljanja imovine), ali ovu je rečenicu Ustavni sud Srbije stavio van snage u novembru 2013. godine, o čemu će više reći biti docnije. Takođe, 2011. godine unet je novi stav 2, koji se odnosio na situacije u kojima je neko lice pre stečaja, odnosno izvršenja i pre stupanja na snagu ZPI 2009 na javnom nadmetanju platilo tržišnu cenu za neki izgrađeni objekat, pošto su ta lica izuzeta od obaveze plaćanja naknade za konverziju.²⁸ Odluku o iznosu donosila je jedinica lokalne samouprave, žalba se u upravnom postupku podnosila ministarstvu finansija, protiv čijeg rešenja se mogao voditi upravni spor.

Prelazni period u kojem je pravo korišćenja moglo da služi za pribavljanje građevinske dozvole, koji je izvorno bio 18 meseci od donošenja ZPI 2009, produžavan je 2011. i 2012. Poslednje produženje bilo je predviđeno Zakonom iz 2015. godine, do 27.7.2016. godine, odnosno 12 meseci od stupanja tog zakona na snagu (čl. 20 Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu). Po isticanju ovog roka, sprovođenje konverzije je predviđeno kao uslov za pribavljanje građevinske dozvole (uz alternativu zakupa predviđenu Zakonom iz 2015).

Drugi slučaj konverzije uz naknadu odnosio se na pravo korišćenja stečeno radi izgradnje na neizgrađenom građevinskom zemljištu stečeno na osnovu propisa na snazi pre 13. maja 2003. godine (tad je ZPI 2003 stupio na snagu) ili na osnovu odluke nadležnog organa (član 104). Iznos naknade je opet bio predviđen kao tržišna cena zemljišta umanjena za revalorizovane troškove pribavljanja prava korišćenja, pri čemu je naknada za uređenje građevinskog zemljišta bila izričito isključena iz ovih troškova. Odluku su takođe trebalo da donose organi lokalne samouprave, o žalbi je odlučivalo ministarstvo finansija a bio je moguć i upravni spor. Posle odluke Ustavnog suda Srbije IU br. 74/2010 od 10. septembra 2010. godine (o kojoj je već bilo reči), poslednji stav je izmenjen tako što se zahtev za konverziju morao podneti u prekluzivnom roku od 30 dana od dana stupanja na snagu podzakonskih propisa o konverziji uz naknadu, pod pretnjom gubitka prava korišćenja i sticanja svojine od strane jedinice lokalne samouprave.

Izmenama iz 2011. godine bio je dodat novi poslednji stav kojim je predviđeno da i lica koja imaju zakup radi izgradnje mogu izvršiti konverziju na ovaj način iako nisu privela zemljište nameni, odnosno nisu počeli sa izgradnjom, pod uslovom da su platili zakupninu za ceo period važenja zakupa.

Nekoliko sledećih članova (105, 106 i 106a) odnosili su se na pravna lica na koja se konverzija ne primenjuje do trenutka njihove privatizacije – sportska i udruženja građana, društvena preduzeća, odnosno pre nego što se sprovede postupak povraćaja imovine, za pravna lica na koja se primenjuje Aneks G Sporazuma o pitanjima sukcesije (Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori br. 6/2002). Za sva ova pravna lica predviđeno je da se, po privatizaciji odnosno povraćaju imovine, sprovodi konverzija uz naknadu.

²⁸ Izmene učinjene 2011. godine svedoče o tome da je zakonodavac shvatio da je, zapravo, pogrešio kada je predvideo plaćanje ove vrste naknade za konverziju. S jedne strane, oni koji su bili očigledno nepravično pogođeni ovom odredbom, a to su kupci objekata koji su za njih platili punu tržišnu cenu, izuzeti su od primene ove odredbe, a onima koji nisu izuzeti zakonodavac je pokušao da kao cenu pribavljanja prava korišćenja prizna sve ono što su platili u privatizaciji, stečaju odnosno izvršnom postupku (ovo potonje izazvalo je reakciju Ustavnog suda).

Članom 108 ZPI 2009 Vlada Republike Srbije bila je ovlašćena da propiše način utvrđivanja tržišne cene zemljišta, kao i druge detalje u vezi s sprovođenjem konverzije uz naknadu. Izuzetno, od izmena iz 2011. godine, opštinama je bilo dozvoljeno da samostalno, svojim aktom, utvrde tržišnu vrednost građevinskog zemljišta na svojoj teritoriji, u skladu s urbanističkim zonama. Vlada se poslužila ovlašćenjem iz člana 108 i donela je nekoliko opštih akata u vezi s konverzijom uz naknadu; zapravo, donete su dve uredbe, koje su obe posle donošenja menjane i dopunjavane. Najposle, članom 109. predviđen je postupak za prestanak prava korišćenja.

Pre izmena ZPI 2009 iz 2011. godine Vlada je donela dve uredbe: Uredbu o načinu i postupku ostvarivanja prava na konverziju prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine (Sl. glasnik RS br 46/2010) i Uredbu o kriterijumima i postupku za utvrđivanje visine naknade po osnovu konverzije prava za lica koja imaju pravo na konverziju uz naknadu (Sl. glasnik RS br. 4/2010, 24/2010 i 46/2010). Bez ulaženja u ovde nepotrebne detalje, glavne karakteristike ovih uredbi bile su: procenu je vršila Poreska uprava, koja je radila po zahtevu lokalne samouprave kojoj je podnet zahtev za konverziju (do izmena iz 46/2010, kada su opštine izostavljene); procena je važila dve godine; dodatne izmene potonje uredbe uvele su mnogo složenije i nijansiranije kriterijume procene, s formulama za njeno izračunavanje; od 17. jula 2010, kada je stupila na snagu verzija uredbi objavljena u Sl. glasniku br. 46/2010, naknada je mogla da se plaća u naturi, razmenom nepokretnosti, a uvedeni su i popusti za jednokratno plaćanje.

Posle izmena ZPI 2009 iz 2011. godine, Vlada je usvojila novu Uredbu o uslovima, kriterijumima i načinu ostvarivanja prava na konverziju prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu, kao i o načinu određivanja tržišne vrednosti građevinskog zemljišta i visine naknade po osnovu konverzije prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu (Sl. glasnik RS br. 67/2011 i 20/2012), koja je zamenila dve ranije uredbe i koja je, osim člana 5 stav 1 tačka 1) koja je stavljena van snage odlukom Ustavnog suda objavljenom 11 decembra 2013. godine,²⁹ važila do stupanja na snagu Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu 27. jula 2015. Ovom uredbom bila su predviđena detaljna pravila za procenu troška sticanja prava, verovatno kao posledica problema nastalih u praksi primene prethodne dve uredbe (primera radi, ograničavanje troškova za koje se može umanjiti naknada na one učinjene do 9. septembra 2009. godine), a najbitnija izmena bila je izostavljanje Poreske uprave iz celog postupka, koji je u celini prešao na jedinice lokalne samouprave. Novom uredbom izvršen je i pokušaj ujednačavanja prakse različitih jedinica lokalne samouprave koje su prinuđene da koriste iste kriterijume i iste iznose naknade po kvadratnom metru zgrade koja se može graditi, po postojećim planovima, na parcelama u istoj urbanoj zoni koje imaju istu namenu, što dalje svedoči o pokušaju objektiviziranja procena.

Dok opštine ne donesu odluku o vrednosti građevinskog zemljišta na svojoj teritoriji, bilo je predviđeno da procenu vrednosti vrše zakleti sudski veštaci građevinske struke, a po uredbi kriterijumi veoma liče na kriterijume za određivanje iznosa naknade za uređenje građevinskog zemljišta. Vredna pomena je i odredba da imaoći prava korišćenja u otvorenim stambenim blokovima mogu da konvertuju u svojinu samo zemljište ispod zgrade (član 19 stav 2), iako su po svemu sudeći bili dužni i da sprovedu postupak utvrđivanja zemljišta potrebnog za redovnu upotrebu objekta, što je bila bitna promena u odnosu na režim etažne svojine iz ZPI 2009, jer ostatak zemljišta pripada opštini u javnu svojinu.³⁰

²⁹ V. Odluku Ustavnog suda IUo br. 334/2011 od 7. novembra 2013. godine, objavljena u Sl. glasniku RS br. 109/2013. Ova odluka samo je konsekventno sprovođenje odluke kojom je van snage kao neustavna stavljena druga rečenica člana 103 stav 1 ZPI 2009 (uneta izmenama iz 2011), jer je pomenuta odredba ove Uredbe bila razrada te zakonske odredbe.

³⁰ Ovo je tzv. Ušće odredba, jer je motivisana sprečavanjem onoga što je urađeno prilikom kupovine ruševina zgrade Centralnog komiteta SKJ (sadašnji Poslovni centar Ušće) na Novom Beogradu, naime da se stekne pravo korišćenja na celoj parceli otvorenog bloka na kome se nalazila ta zgrada, što je docnije omogućilo izgradnju

Ova promena imala je i retroaktivno dejstvo jer se primenjivala i na započete postupke konverzije. Sam obuhvat i obimnost ove uredbe svedoči o tome da su postojali ozbiljni problemi sa sprovođenjem konverzije uz naknadu, i da je praksa postavljala sve više pitanja pred zakonodavca. Takođe, ona je pokazala da su se inicijalna načela koja su izvorno navela Narodnu Skupštinu da privatizuje građevinsko zemljište ponešto razblažila u postupku, i da je valjano vođstvo i strategija sveukupnog postupka privatizacije građevinskog zemljišta nedostajala od samog početka. Jednom kad je iz vida izgubljena šira slika, propisi su počeli da lutaju, i pokušano je da se svaki pojedini konkretan problem iz prakse reši posebnom odredbom propisa (potpuno kazuistički pristup). To je, zajedno s aktivnostima Ustavnog suda Srbije, dovelo do još uvek postojećeg nezadovoljavajućeg stanja i izneverenih očekivanja zakonodavca koji je predložio i usvojio ZPI 2009. Zbog toga je konverzija uz naknadu još uvek predmet zakonodavne rasprave.

Za donošenje Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu iz 2015 nije bila bez značaja činjenica da je Ustavni sud Srbije doneo nekoliko odluka o ustavnosti i zakonitosti odredaba ZPI 2009 o konverziji.

Prva je već pomenuta odluka Ustavnog suda IUz br. 74/2010 od 9. septembra 2010. godine (objavljena u Sl. glasniku RS, br. 64/2010 od 10. septembra 2010. godine),³¹ kojom je kao neustavna van snage stavljena odredba člana 104 st. 4, što je dovelo do usvajanja preformulisane odredbe koja je bila u skladu s nalazom i obrazloženjem Ustavnog suda. Sličnu odluku Ustavni sud doneo je i u pogledu člana 109 st. 1 ZPI 2009, pozvavši se u obrazloženju na odluku u vezi s članom 104 st. 4.³² Naime, i ovde je gubitak prava bio uslovljen postupanjem državnih organa, što je po stavu Ustavnog suda suprotno pravu na mirno uživanje imovine i načelo jednakosti i jednake zaštite prava bez diskriminacije. Držim da je i ova odluka Ustavnog suda ispravna, kao i ona o članu 104 st. 4, te da bi njena posledica trebalo da bude preformulacija člana 109 st. 1 tako da gubitak prava zavisi od blagovremenog podnošenja zahteva za upis, što je u sferi uticaja imaoca prava, a ne od blagovremenog upisa, koji zavisi od brzine postupanja nadležnog organa (iako upis u katastar nepokretnosti, jednom izvršen, ima prvenstveni red od trenutka podnošenja zahteva, pa je do istog ishoda moglo da se dođe i tumačenjem). Pored navedenih, postoje i odluke Ustavnog suda koje su potvrdile da su pojedini članovi ZPI 2009 u skladu sa Ustavom Republike Srbije.

Najznačajnija (i najkontroverznija) odluka Ustavnog suda o konverziji je ujedno ona poslednja, objavljena u novembru 2013. godine, o neustavnosti druge rečenice člana 103 st. 1 ZPI 2009 unete izmenama tog zakona iz 2011. godine.³³

šoping centra Ušće. Imajući u vidu član 103 ZPI 2009, pitanje je da li je ovakvo ograničenje samo na zemljište pod zgradom u vreme donošenja Uredbe bilo pravno moguće kod etažiranih zgrada, jer je stupanjem na snagu ZPI, bez ikakvih dodatnih uslova, građevinsko zemljište na kom se nalazi etažirana zgrada, a to je katastarska parcela na kojoj je zgrada jer je samo ona podobna da bude predmet prava svojine, prešlo u susvojinu etažnih vlasnika po samom zakonu, pa bi svođenje tog zemljišta na ono koje je pod zgradom bilo neki vid nedozvoljene nacionalizacije.

³¹ V. gore napomenu 18.

³² Odluka Ustavnog suda, IUz broj 233/2009 od 11. aprila 2013. godine, Sl. glasnik RS br. 42/2013 od 14. maja 2013. godine.

³³ Odluka Ustavnog suda, IUz br. 68/2013 od 10. oktobra 2013. godine, Sl. glasnik RS br. 98/2013 od 8. novembra 2013. godine.

Naime, Ustavni sud je prvo, svojim rešenjem,³⁴ obustavio primenu odredaba članova ZPI 2009 o konverziji uz naknadu (precizno, obustavio je izvršenje pojedinačnog akta ili radnje koja je preduzeta na osnovu članova u pogledu kojih je pokrenuo postupak, dakle 103 st. 1, 105 i 106 ZPI 2009), s obrazloženjem da njihova primena može da dovede do nenadoknadive štete.³⁵ Potom je, oktobra 2013. godine, doneta i meritorna odluka kojom je član 103 st. 1 druga rečenica proglašen neustavnim, dok je zahtev u pogledu ostalih članova odbijen, a mera privremene obustave izvršenja ukinuta. Radi se o još jednoj u nizu odluka zasnovanih na primeni člana 4. Ustava Srbije o jedinstvu pravnog poretka, metodu koji je, u najmanju ruku, veoma sporan a često se koristi za ocenu ustavnosti odredaba koje spadaju u materiju građanskog prava. Problem korišćenja ovog metoda ispitivanja ustavnosti je da se u praksi on svodi na ispitivanje saglasnosti jednog zakona s drugim zakonom, pa se može samo napomenuti da je i sâm metod utvrđivanja ustavnosti primenjen u ovoj odluci sporan. Sporna je, međutim, i primena metoda u konkretnom slučaju, čak i kad bi se zauzelo stanovište da metod kao takav nije neispravan, pogotovo ako se uzme u obzir ono što se „učitalo“ u ovu odluku Ustavnog suda u kontekstu usvajanja Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu iz 2015.

Ustavni sud je u ovoj odluci odlučio sledeće: „*Ustavno načelo jedinstva pravnog poretka nalaže da osnovni principi i pravni instituti predviđeni zakonima kojima se na sistemski način uređuje jedna oblast društvenih odnosa budu poštovani i u posebnim zakonima, osim ako je tim sistemskim zakonom izričito propisana mogućnost drugačijeg uređivanja istih pitanja.*“

S obzirom na to da iz odredaba Zakona o privatizaciji, Zakona o stečaju i Zakona o izvršenju i obezbeđenju, kojima se na sistemski način uređuju uslovi, postupci i druga pitanja u vezi sa prodajom kapitala, odnosno imovine subjekata privatizacije, stečajnih ili izvršnih dužnika proizlazi da predmet prodaje u tim postupcima nije bilo građevinsko zemljište na kome su subjekti privatizacije, odnosno pravna lica čija se imovina prodaje u stečajnom, odnosno izvršnom postupku imali samo pravo korišćenja, to je određivanjem osporenom odredbom da se kod konverzije prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo svojine u troškove pribavljanja prava korišćenja građevinskog zemljišta priznaje prodajna cena kapitala, odnosno imovine subjekta privatizacije, stečajnog ili izvršnog dužnika, odnosno da prodajna cena u tim postupcima predstavlja protivvrednost, odnosno trošak i na ime sticanja prava korišćenja građevinskog zemljišta, zakonodavac narušio načelo jedinstva pravnog poretka utvrđeno odredbama člana 4. stav 1. i člana 194. st. 1. i 3. Ustava. Imajući u vidu da priznavanjem prodajne cene kapitala, odnosno imovine u postupku privatizacije, odnosno prodaje stečajnog i izvršnog dužnika kao troška pribavljanja prava korišćenja građevinskog zemljišta nosioci tog prava imaju mogućnost da ostvare konverziju ovog prava uz nižu naknadu od tržišne, odnosno bez plaćanja te naknade zakonodavac je, saglasno Ustavu, bio u obavezi da utvrdi postojanje javnog interesa za njeno propisivanje, a koji čini opravdanim davanje pogodnosti nosiocima tog prava u vidu osporenog načina obračuna visine naknade za konverziju.

Polazeći, međutim, od toga da osporeno zakonsko rešenje dovodi do smanjenja fonda građevinskog zemljišta u svojini države, uz gubitak značajnih budžetskih prihoda po osnovu prodaje ili davanja u zakup ovog zemljišta po odgovarajućoj tržišnoj ceni, kao i da ova pogodnost direktno dovodi do smanjenja novčanih sredstava za zakonom određene namene, Ustavni sud je ocenio da propisana pogodnost kod obračuna visine naknade za konverziju prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine, ne predstavlja ustavnopravno prihvatljivu meru javnog interesa.“³⁶

³⁴ V. Rešenje Ustavnog suda br. IUz-68/2013 od 23. maja 2013. godine.

³⁵ Što je u praksi nadležnog ministarstva (i nekih drugih nadležnih organa) bilo tumačeno potpuno pogrešno, kao da je odluka o neustavnosti već doneta, i kao da su već okončani postupci konverzije poništeni tako da se na osnovu prava svojine stečenog konverzijom nisu izdavale lokacijske i građevinske dozvole.

³⁶ Ovako je sentenca odluke formulisana u elektronskoj bazi Paragraf Leks.

Drugim rečima, Ustavni sud se prilikom donošenja ove odluke odvažio da u svoje ruke uzme i procenu javnog interesa, pa je zapravo odlučio da je ova odredba suprotna javnom interesu, onako kako ga doživljava Ustavni sud.

Ne može se prećutati da je ovakvo rezonovanje Ustavnog suda veoma pravno problematično. Problem je u tome što se neustavnost neke odredbe ne može i ne sme ceniti u odnosu na to da li se njome štiti ili ne javni interes, i u tome što je ocena javnog interesa u suverenoj vlasti Narodne skupštine, koja zakone donosi. Ustavni sud nije ovlašćen da procenjuje javni interes, i nigde nije predviđena i propisana ustavnopravno prihvatljiva mera javnog interesa, čije prekoračenje je neustavno. Ako je neustavno prodavati državno zemljište s popustom, kako je onda u saglasnosti s ustavom odredba koja dozvoljava poklanjanje zemljišta uz saglasnost Vlade (član 96 st. 7 ZPI 2009)? Imajući u vidu da se Ustavni sud poziva na načelo jedinstva pravnog sistema, nije moguće objasniti da je u skladu s Ustavom odredba o besplatnoj konverziji, a protivna je Ustavu odredba o konverziji s popustom, nego ako konverzija nije besplatna onda mora biti po punoj ceni. Gde je tu narečeno jedinstvo pravnog sistema iz člana 4 Ustava RS i jednako postupanje bez diskriminacije? Takođe, moglo bi se postaviti pitanje da li opstanak prava korišćenja, kao relikta društvene svojine koji Ustavni sud pogrešno smatra imovinskim pravom, i to društvene svojine koja je kao ustavna kategorija napuštena, sistemski usaglašen s važećim pravnim sistemom naše zemlje? Inače, odredba Ustava Republike Srbije iz 1990. o tome da se državna svojina može otuđivati samo pod tržišnim uslovima nije našla svoj put u Ustav iz 2006. godine, dakle ustavotvorac je svesno izostavio ovu odredbu želeći da omogući besplatno ili subvencionisano otuđenje državne imovine, bez čega, primera radi, ni restitucija ne bi bila moguća.

U svom obrazloženju Ustavni sud se, u političkom smislu, stavlja na stranu korisnika restitucije, tvrdeći da je konverzija s popustom usmerena protiv njih, bez ocene i proučavanja uporednih iskustava (koja govore u prilog tome da je jasan opšti interes da se bivši vlasnici građevinskog zemljišta obeštete novčano, a da zemljište pripadne onome ko će na njemu da gradi).

Takođe, nije jasno na osnovu kog konkretnog istraživanja je Ustavni sud utvrdio da pravo korišćenja nije uzimano u obzir prilikom kupovine imovine ili kapitala u jednom od tri postupaka (privatizacija, stečaj, izvršni postupak). Izgleda da se Ustavni sud osećao pozvanijim od Vlade i Narodne Skupštine da „čuva“ fond građevinskog zemljišta u javnoj svojini, što je zadatak koji po Ustavu i zakonima naše zemlje on nema.

Kao što se vidi, ova odluka Ustavnog suda, a posebno nelogičnosti u njenom obrazloženju, otvorila je više pitanja nego što je dala odgovora. Ono što je izvesno jeste stav nadležnog ministarstva da je jedna od posledica ove odluke Ustavnog suda zaključak da je konverzija uz naknadu moguća samo ako se predvidi naknada po punoj tržišnoj ceni.

Posledice ovakvog opredeljenja predlagača zakona, kao što će se videti, nisu proizvele povoljne posledice za našu zemlju. Prvo, ovo se odnosi na budući razvitak stvarnog prava, jer je onemogućeno uspostavljanje jedinstva nepokretnosti čime je naš sistem učinjen nepotrebno kompleksnijim, komplikovanijim, izvorom većeg broja sporova i sveukupno ekonomski neefikasnijim, pravno nesigurnijim i skupljim. Drugo, ovo se odnosi i na buduće poverenje investitora u našu državu.

Čini se da se kod konverzije uz naknadu pre svega imaju u vidu slučajevi u kojima su pojedini kupci društvenog kapitala ili imovine uz malu naknadu došli do srazmerno skupog građevinskog zemljišta. Zapravo i uistinu, ovo je jako mali, gotovo zanemarljiv broj slučajeva, dok je u većini slučajeva kupac platio više nego fer cenu za pravo korišćenja, pa bi popust ili izostanak ikakve naknade bilo jedino pravično rešenje.

Rečenica koju je Ustavni sud svojom odlukom iz novembra 2013. godine proglasio neustavnom uistinu je bila odraz kajanja zakonodavca što je uopšte predviđao subvencionisanu prodaju kao metod konverzije, jer je shvatio da se radi o skupom, dugotrajnom i netransparentnom postupku koji je potpuno zakočio razvoj lokacija koje su predmet ovakve konverzije. U tom smislu, nije sporno da nije realno uzeti da je celokupna cena plaćena u jednom od tri postupka uistinu trošak pribavljanja prava korišćenja na građevinskom zemljištu, te da je zakonodavac to učinio da bi pospešio sprovođenje konverzije, makar i bez naknade u konkretnom slučaju. Ipak, odatle izvući zaključak da je konverzija moguća samo uz naknadu po punoj tržišnoj ceni još je nepravičnije i nerealnije, i moglo je (i još uvek može) da nanese ozbiljnu štetu Srbiji.

Zato bi valjalo ispitati kako su druge zemlje izvršile privatizaciju građevinskog zemljišta, i kakve su efekte postigle. Pre toga će, u najkraćem, biti prikazani efekti propisa o konverziji uz naknadu do donošenja Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu iz 2015, kao i odredbe tog, danas važećeg propisa kojim je uređena konverzija uz naknadu.

Teško je, ako ne nemoguće, bilo dobiti zvanične podatke o konverziji do 2015. godine u praksi – činjenica da je sprovode opštinske vlasti otežavala je dobijanje podataka na nivou cele države. Za period kad je Poreska uprava vršila procene vrednosti postojali su neki javno dostupni podaci: na dan 1. aprila 2012, dakle za oko dve godine primene, bilo je oko 2000 zahteva, od kojih je 293 odbačeno, 250 su prekinuti, 951 je okončan a 125 slučajeva je prosleđeno opštinama po usvajanju nove uredbe, 175 je poslato nadležnim jedinicama Poreske uprave a 205 je još bilo u fazi odlučivanja. Brojevi su u svakom slučaju manji nego što se očekivalo, i nisu se bitno popravili. Štaviše, iako nije bilo zvanične statistike, opšte je poznato da je u većini slučajeva izračunati iznos naknade bio bitno manji od očekivanog – primera radi, konverzija nekoliko hektara građevinskog zemljišta izvršena je uz naknadu od nekoliko hiljada evra.

Konstantno nezadovoljstvo vlasti izvršenim procenama bio je jedan od osnovnih razloga brojnih izmena ZPI 2009 i uredbi o konverziji. Da bi stvari bile još gore, stvorena je percepcija u javnosti koja je konverziju povezala sa licima koja su kupila preduzeća koja su imala pravo korišćenja na velikim površinama građevinskog zemljišta, a činjenica da je primena propisa vodila relativno jeftinijoj konverziji prouzrokovala je da zvanični i samoproklamovani borci za javni interes u medijima besno napadaju i samu ideju konverzije.

To je bio jedan od glavnih političkih razloga neuspeha konverzije pre 2015. godine, ako se izuzmu očigledni pravni i ekonomski razlozi – nepostojanje temeljnog svojinskog zakonodavstva koje bi uspostavilo sistem svojine i drugih stvarnih prava na nepokretnostima, nedostatak jasnih podstreka da se podnose zahtevi za konverziju u vremenu krize, vrlo složen postupak sprovođenja konverzije uz naknadu, nedostatak ljudskih resursa u javnoj administraciji, posebno jedinicama lokalne samouprave, neophodnih za njeno pravilno i efikasno sprovođenje itd. Politička osetljivost pitanja konverzije nagnala je javne pravobranioce da u svakom slučaju koriste sva raspoloživa pravna sredstva u postupku konverzije, kako ne bi bili optuženi za korupciju; ovo je, naravno, vodilo osetnom produžavanju trajanja postupka i obeshrabrivanju ostalih da se upuste u postupak konverzije. Stvoren je začarani krug, i bilo je neophodno razbiti ga čim pre ako Srbija ima nameru da stvori efikasan svojinski režim na nepokretnostima i omogući dodatni podstrek svojoj građevinskoj industriji.

Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu iz 2015.

Kao što je rečeno, izmenama ZPI 2009 iz 2014. godine konverzija uz naknadu prestala je da bude uređena tim zakonom, i predviđeno je da ona bude uređena posebnim zakonom.

Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu stupio je na snagu 27. jula 2015. godine. Jedine dosadašnje izmene izvršene su početkom 2020. godine i stupile su na snagu 12. februara 2020. godine.

Krug lica koja konverziju mogu vršiti uz naknadu ostao je u osnovi isti (izvesna preciziranja izvršena su izmenama iz 2020. kako bi se uključili i singularni sukcesori jedne kategorije tih lica):

„1) lica koja su bila ili jesu privredna društva i druga pravna lica koja su privatizovana na osnovu zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i njihovi pravni sledbenici u statusnom smislu;

1a) lica koja su pravo korišćenja na zemljištu stekla posle 11. septembra 2009. godine, kupovinom objekta sa pripadajućim pravom korišćenja, od lica koja su privatizovana na osnovu zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, a koja nisu njihovi pravni sledbenici u statusnom smislu;

2) lica - nosioci prava korišćenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu u državnoj svojini koje je stečeno radi izgradnje u skladu sa ranije važećim zakonima kojima je bilo uređeno građevinsko zemljište do 13. maja 2003. godine ili na osnovu odluke nadležnog organa;

3) lica čiji je položaj određen zakonom kojim se uređuje sport, kao i udruženja;

4) društvena preduzeća, nosioci prava korišćenja na građevinskom zemljištu;

5) lica na koja se primenjuju odredbe propisa Republike Srbije i bilateralnih međunarodnih ugovora kojima se uređuje sprovođenje Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije ("Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", broj 6/02)". Da bi ova lica imala pravo na konverziju, bilo je potrebno da su upisana u javnu knjigu o evidenciji nepokretnosti i pravima na njima kao nosioci prava korišćenja na građevinskom zemljištu,

osim ako je reč o vlasniku objekta ili dela objekta na građevinskom zemljištu, u kom slučaju upis nije neophodan (lica iz člana 105. stav 5. Zakona o planiranju i izgradnji³⁷).

Zakonom je uređen i odnos prema pravima stečenim po propisima o restituciji, i to tako da ih ne mogu ograničiti.³⁸ Naknada je predviđena kao tržišna vrednost zemljišta u trenutku podnošenja zahteva za konverziju, a njenu visinu utvrđuje organ jedinice lokalne samouprave nadležan za imovinskopravne poslove na osnovu propisa kojim se uređuje porez na imovinu. Zakon predviđa i mogućnost umanjenja naknade, u skladu sa tim zakonom i propisima kojima se uređuje kontrola državne pomoći. Predmet konverzije uz naknadu je bilo i izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište, odnosno katastarske parcele takvog zemljišta.

Član 6 ovog zakona uređuje slučajeve na koje se ne primenjuje konverzija uz naknadu.

³⁷ To je lice čiji je položaj uređen zakonom kojim se uređuje pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu, a koje je vlasnik objekta ili dela objekta na građevinskom zemljištu na kome nije upisan kao nosilac prava korišćenja.

³⁸ Doduše, članovi 23 i 24 Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju ("Službeni glasnik RS", br. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 - odluka US, 95/2018 i 153/2020) u velikoj meri ograničavaju naturalnu restituciju građevinskog zemljišta i daju prednost konverziji.

Osim građevinskog zemljišta za koje je predviđeno da se ne može otuđiti iz javne svojine (stav 1), predviđeni su i slučajevi kada lica na koja se primenjuje konverzija uz naknadu, izuzetno, imaju pravo na konverziju bez naknade (stavovi 2 i 3).

Krug ovih slučajeva proširen je zakonskim izmenama iz 2020. godine, i može se primetiti da je zakonodavac nastojao da, detaljnim regulisanjem, što veći broj slučajeva u kojima je bilo jasno i srazmerno lako dokazivo da je neko lice teretno pribavilo građevinsko zemljište plaćajući tržišnu naknadu za pravo korišćenja izuzme iz domena primene konverzije uz naknadu.

Članovi 7 do 9 uređuju umanjenje naknade za konverziju, po osnovu troškova pribavljanja prava korišćenja (potrebno veštačenje), po osnovu toga da se zemljište nalazi u nerazvijenoj jedinici lokalne samouprave (osim ako je zemljište predmet restitucije, kad umanjenje nije dozvoljeno), po osnovu vrednosti zemljišta ispod objekta i potrebnog za njegovu redovnu upotrebu (što se izračunava na način predviđen tim zakonom; i ova odredba je proširena i precizirana izmenama iz 2020. godine), po osnovu plaćenih zakupnina ako je zaključen ugovor o zakupu po tom zakonu (izmena iz 2020), po osnovu vrednosti zemljišta unutar kompleksa koje je predviđeno za javne svrhe (za tu vrednost se vrši umanjenje).

Postupak za konverziju pokreće se zahtevom uz koji se prilažu odgovarajući dokazi, a nadležan je organ za imovinsko pravne poslove po mestu nalaženja nepokretnosti. Zakonom je detaljno uređen način postupanja nadležnog organa i rokovi, način plaćanja uz umanjenje naknade za jednokratno plaćanje te sadržina rešenja o konverziji, pravo žalbe i korisnici naknade. Zakonom je predviđen i način upisa prava svojine u katastar nepokretnosti.

Posebno zanimljiv je i član 18 Zakona koji omogućava licima koja imaju pravo na konverziju uz naknadu da zakupe građevinsko zemljište na kojem imaju pravo korišćenja, zahvaljujući čemu odmah mogu da dobiju građevinsku dozvolu za izgradnju na tom zemljištu, uz mogućnost da docnije sprovedu konverziju pri čemu im se iznosi plaćenih zakupnina uračunavaju u naknadu.

Analiza odredaba ovog zakona navodi na zaključak da je zakonodavac, polazeći od stava Ustavnog suda da je konverzija uz naknadu moguća samo ako se plati tržišna cena građevinskog zemljišta, učinio veliki napor da, **prvo**, veže tržišnu vrednost za iznose koji se računaju prilikom izračunavanja poreske osnovice za plaćanje poreza na imovinu (kako bi izbegao veštačenje tržišne vrednosti u svakom slučaju), potom **drugo**, da sve što je u okviru paradigme konverzije uz naknadu a što omogućava primenu režima konverzije bez naknade (dakle, kadgod ima dokaza da je plaćena tržišna vrednost za zemljište prilikom pribavljanja), prebaci u režim besplatne konverzije, te **treće**, da na svaki mogući način umani iznos naknade za konverziju, kadgod se tako nešto može opravdati.

Pored toga, reafirmacija ideje zakupa bi trebalo da omogući izgradnju i onim licima koja nisu u poziciji da odmah sprovedu konverziju uz naknadu. **Cena** ovakvog pristupa je, razume se, **složen postupak primene**, jer je potrebno utvrditi niz činjenica u pogledu podobnosti zemljišta za konverziju i visini naknade. Složen postupak primene iziskuje troškove kako na strani korisnika konverzije, koji mora da pripremi zahtev sa svom potrebnom dokumentacijom, tako i na strani nadležnog organa, koji mora angažovati dovoljan broj stručnih službenika da bi bio u stanju da zakonito primenjuje navedena pravila. Sve to predstavlja trošak postupka konverzije uz naknadu u širem smislu, jer bi novac i vreme zaposlenih korisnika i nadležnog organa mogli da se utroše na druge aktivnosti kad ovaj postupak ne bi postojao.

Ako se stvar posmatra s tačke gledišta polazne pozicije i mnogoznačnosti termina „pravo korišćenja“ u okviru pravnog režima građevinskog zemljišta tokom socijalističkog perioda, moglo bi se reći da je ovim zakonom učinjen napor da se konverzija uz naknadu suzi samo na one slučajeve prava korišćenja u kojima je ona bila derivat društvene svojine na građevinskom zemljištu kao „društvenom sredstvu“, te da se tzv. trajno pravo korišćenja koje je imao vlasnik objekta na zemljištu pod objektom i koje je potrebno za njegovu redovnu upotrebu, na jedan ili drugi način (primenom pravila o konverziji bez naknade, odnosno pravila o umanjenju naknade), izuzme iz pravnog režima konverzije uz naknadu.

Pored toga, konverzija uz naknadu primenjuje se i na pravo korišćenja radi izgradnje neizgrađenog građevinskog zemljišta, stečeno pre stupanja na snagu ZPI 2003, ali to je s praktičnog gledišta zanemarljiv broj slučajeva. Najposle, preostala tri slučaja primene konverzije uz naknadu (sportske organizacije i udruženja, društvena preduzeća i pravna lica povezana sa sukcesijom SFRJ), takođe trenutno nisu od većeg praktičnog značaja, osim možda velikih sportskih društava poput Crvene zvezde i Partizana, u vezi s čijom privatizacijom će, za očekivati je, svakako biti doneti posebni propisi (ako i kada do te privatizacije uopšte dođe).

Kratak uporednopravni pregled

Ako se ispita način na koji su zemlje bivše Jugoslavije, koje su imale istu polaznu poziciju kao Srbija, sprovele privatizaciju građevinskog zemljišta, nameće se zaključak da su usvojena jednostavnija rešenja i da je bilo značajno manje problema u primeni. U **Hrvatskoj**,³⁹ pretvaranje trajnog prava korišćenja u pravo svojine započelo je još 1991. godine, preuzimanjem saveznog svojinskog zakonodavstva (Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa, koji je i dalje na snazi u Srbiji, s manjim izmenama), i to tako što je u tekstu propisa termin „pravo korišćenja“ zamenjen terminom „pravo svojine“, i uz preciziranje da je zadržavanje odredbe o trajanju („dok zgrada postoji“) ispravljeno odlukom Ustavnog suda Hrvatske 1994. godine.

Privatizacija zgrade otud je značila i privatizaciju zemljišta. U pogledu restitucije građevinskog zemljišta, ona je učinjena izmenama Zakona o građevinskom zemljištu Hrvatske iz 1990. godine, kada je svo zemljište koje je nacionalizovano činjenicom da je proglašeno za građevinsko, a koje nije bilo „privedeno nameni“, vraćeno bivšim vlasnicima.

Ipak, opšti propisi o denacionalizaciji, koji su u Hrvatskoj doneti 1996. godine, nisu bili naklonjeni povraćaju građevinskog zemljišta u naturi, pa je u praksi i uslov „privođenja nameni“ iz Zakona o građevinskom zemljištu bio tumačen vrlo široko (na štetu korisnika restitucije) i prednost je imao metod obeštećenja za one koji nisu dobili svojinu po pomenutim izmenama Zakona o građevinskom zemljištu. Proces konverzije („pretvorbe“ na hrvatskom) zaokružen je donošenjem stvarnopravne kodifikacije 1996. godine (stupio na snagu 1. januara 1997), kada je u hrvatsko stvarno pravo ponovo uvedeno načelo jedinstva nepokretnosti. U Hrvatskoj se konverzija odnosila na celu katastarsku parcelu, odnosno zemljišnoknjižno telo koje se moglo sastojati i od više katastarskih parcela, čak i ako je površina zemljišta bila znatna.

³⁹ Podaci o privatizaciji građevinskog zemljišta u Hrvatskoj preuzeti su iz sledećih izvora, koje navodim za celokupno izlaganje o toj zemlji: Simonetti (2003), 246, *passim*; Tatjana Josipović, „Prilagodba hrvatskog građanskopravnog poretka europskim povratkom na načelo *superficies solo cedit*“, u *Budimpeštanski simpozijum, Doprinos reformi stvarnog prava u zemljama jugoistočne Evrope*, Temmen, Bremen 2003, 98, *passim* (za privatizaciju na osnovu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima Hrvatske iz 1996. godine); Jadranko Jug, „Zaštita državnog vlasništva u ppostupcima pretvorbe i privatizacije“, u T. Josipović (redaktor), *Stvarnopravna uređenja tranzicijskih zemalja – stanje i perspektive*, Pravni fakultet, Zagreb 2009, 67, *passim*; P. Simonetti, „Uspostavljanje prava vlasništva na izgrađenom građevinskom zemljištu u društvenom/državnom vlasništvu u Republici Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini“ u Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu, *Izbor radova i analiza, Prva regionalna konferencija, Cavtat 2010*, knjiga I, GTZ, Beograd 2010, 561, *passim*.

Drugim rečima, nije se sprovodio postupak „utvrđivanja zemljišta potrebnog za redovnu upotrebu objekta“, i konverzija je vršena na zemljištu definisanom posredstvom svojinskih kategorija, a ne na socijalističkom konceptu „redovne upotrebe“. Što se tiče privatizovanih privrednih društava i drugih pravnih lica bilo je predviđeno da ta pravna lica moraju, u proceni vrednosti, imati posebnu procenu vrednosti njihovih nepokretnosti, pa ako je bilo tako privatizacioni kupac je sticao svojinu na nepokretnostima okončanjem postupka privatizacije. Otud, hrvatski sistem konverzije, koji se pokazao vrlo efikasnim i koji je stvorio kudikamo manje problema u primeni nego što se očekivalo, nije podrazumevao nikakvu posebnu naknadu.

Ipak, i u Hrvatskoj postoje izuzeci. U slučaju turističkog zemljišta, tj. privatizacije kampova i hotela, kao i u slučajevima u kojima zemljište nije bilo posebno procenjeno u postupku privatizacije, usvojeni su posebni propisi 2010. godine. Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (Narodne novine 92/2010) predviđa da će Republika Hrvatska biti isključivi vlasnik ili suvlasnik neprocenjenog dela zemljišta uz pravo preče koncesije u korist privatizovanog društva (za kampove). Taj zakon takođe predviđa da je u privatizaciji stečena svojina samo na hotelima i zemljištem pod zgradama hotela, ako zemljište nije bilo posebno procenjeno tokom privatizacije, te da taj „višak“ zemljišta pripada opštini, uz mogućnost privatizovanog društva da stekne koncesiju u jednostavnijem postupku ako se prijavi unutar određenog roka, kao i uz mogućnost otkupa tog zemljišta po tržišnoj ceni. U pogledu ostalog građevinskog zemljišta neprocenjenog u privatizaciji, Zakon predviđa da ono pripada Republici Hrvatskoj, što je potvrđeno i odredbom člana 49. Zakona u upravljanju državnom svojinom iz 2010. godine (Narodne novine 145/2010, 70/2012, prestao da važi sa 94/2013, 23. jula 2013 kad je stupio na snagu novi Zakon o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske). Republika Hrvatska može da prodato to zemljište privatizovanom društvu po tržišnoj ceni. Nove katastarske parcele, u slučaju zemljišta pod zgradom i delimično procenjenog zemljišta, određuju jedinice lokalne samouprave. Ovi skorašnji propisi su, kao što se vidi, predvideli složeniji način izuzimanja neprocenjenog zemljišta iz konverzije u pravo svojine, ali opet nije predviđena konverzija uz naknadu – konverzija je besplatna, ali njen obim je umanjen. Ovo je možda narušilo ukupan pravni režim nepokretnosti u Hrvatskoj, ali je shvaćeno kao mera za ostvarenje pravičnosti i stvaranje dodatnih izvora prihoda za državu. Ipak, kao što se moglo pretpostaviti, postoje problemi u primeni ovih odredaba i ozbiljan otpor sadašnjih vlasnika privatizovanih kampova i hotela, koji su stavljani u nezavidan položaj.

Drugi primer iz bivše Jugoslavije je **Bosna i Hercegovina**,⁴⁰ koja je zanimljiva i stoga što u njoj postoje tri različita sistema konverzije, u entitetima i Brčko distriktu.

U Federaciji BiH pokušaji da se kopira hrvatski model i unesu odredbe o konverziji u propise o svojini, stanovanju (otkupu stanova) i privatizaciji preduzeća nisu uspeali.

Tek 2003. godine, kada je Visoki predstavnik naterao oba entiteta da usvoje isti zakon o građevinskom zemljištu, došlo je do konverzije – prema članu 39 Zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine, izgrađeno zemljište postalo je svojina bivšeg imaoča trajnog prava korišćenja, bez naknade.

⁴⁰ Podaci o privatizaciji građevinskog zemljišta u Bosni i Hercegovini preuzeti su iz sledećih izvora: M. Powlakić, *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*, Pravni fakultet, Sarajevo 2009, 143-166; Simonetti (2010), *passim*. O iskustvima Crne Gore i Makedonije v. Borislav P. Rašović, „Pravni režim izgrađenog građevinskog zemljišta u Crnoj Gori“, u Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu, *Izbor radova i analiza, Prva regionalna konferencija, Cavtat 2010*, knjiga I, GTZ, Beograd 2010, 553, *passim*; R. Živkowska-T. Pržeska, „Uspostavljanje prava vlasništva i pravo dugoročnog zakupa izgrađenog građevinskog zemljišta u državnom vlasništvu R. Makedonije“, u Forum za građansko pravo za jugoistočnu Evropu, *Izbor radova i analiza, Prva regionalna konferencija, Cavtat 2010*, knjiga I, GTZ, Beograd 2010, 639, *passim*.

Konverzija se odnosila na zemljište ispod zgrade i ono namenjeno za njenu redovnu upotrebu, što je stvorilo probleme sa primenom i registracijom konverzije (hrvatski model konverzije cele katastarske parcele, odnosno zemljišnoknjižnog tela, iako kritikovan s pravopolitičkog aspekta i aspekta pravičnosti i socijalnih zahteva, bio je mnogo lakši za primenu). Samo u Crnoj Gori postoje drukčiji svojinski režimi zemljišta pod objektom i onog potrebnog za njegovu redovnu upotrebu, što definitivno nije rešenje koje se može preporučiti (to se odnosi i na hrvatske propise iz 2010 u pogledu turističkog i ostalog neprocenjenog zemljišta, prikazane gore). U pogledu neizgrađenog građevinskog zemljišta, ono koje je nacionalizovano do 1974. godine ostalo je u državnoj svojini, s pravom raspolaganja jedinica lokalne samouprave koje su ih mogle dodeljivati radi izgradnje, pri čemu posle okončanja izgradnje, u skladu s članom 53 Zakona o građevinskom zemljištu, investitor pribavlja i svojinu na zemljištu. Neizgrađeno zemljište nacionalizovano opštinskim odlukama posle 1974. godine vraćeno je bez naknade bivšim vlasnicima (naturalna restitucija).

Zakonodavstvo iz 2003. godine zadržalo je razna prava na građevinskom zemljištu iz socijalističkog perioda, što je bio najveći sistemski problem i što je dovelo do problema u primeni, posebno u pogledu finansiranja izgradnje i nejednake pozicije različitih kategorija bivših vlasnika. Otud se može zaključiti da se ipak radilo o privremenom, tranzicijskom zakonu, jer će tek primena nove svojinske kodifikacije, koja je usvojena u Federaciji BiH u avgustu 2013. godine,⁴¹ dovesti do okončanja procesa konverzije u tom entitetu. U Republici Srpskoj situacija se promenila 2006. godine, kad je usvojen novi Zakon o građevinskom zemljištu. Ovaj zakon bio je dosledniji u pogledu privatizacije građevinskog zemljišta, i uklonio je i rešio neka pitanja koja su komplikovala primenu zakona iz 2003. godine. Bivša „socijalistička“ prava na građevinskom zemljištu su konačno potpuno ukinuta i napuštena, a neizgrađeno građevinsko zemljište nacionalizovano pre 1974. godine takođe je postalo predmet restitucije, tako da je odstranjena nejednakost bivših vlasnika. Što se preduzeća tiče, njihova privatizacija je značila pretvaranje njihovog prava raspolaganja na zemljištu u pravo svojine. Odredbe ovog zakona iz 2006. godine konačno su potvrđene svojinskom kodifikacijom, koja je u Republici Srpskoj usvojena 2008. godine.⁴²

Najposle, u Brčko distriktu konverzija je učinjena sasvim drukčije – Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima iz 2001. godine⁴³ ponovo je uveo načelo jedinstva nepokretnosti ali tako što je pravo korišćenja pretvorio u građevinskopravno pravo građenja (*Baurecht, droit de superficie*) a ne u svojinu. U bivšem DDR-u, koji je imao sličan model, vlasnici zgrada mogli su bilo da steknu pravo građenja bez naknade ili da kupe zemljište po tržišnoj ceni i tako steknu svojinu. Potonja opcija razmatrana je i za Brčko distrikt ali nije usvojena, verovatno zbog male površine i time uzrokovane oskudnosti fonda građevinskog zemljišta.

Analiza primene Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu

Prilikom sačinjavanja ove analize prikupljeni su podaci o primeni konverzije uz naknadu po važećem Zakonu iz 2015. godine, kao i podaci o tipičnim problemima s kojima su se susretali (potencijalni) korisnici konverzije uz naknadu.

⁴¹ V. Član 338 i dalje Zakona o stvarnim pravima FBiH, Službene novine FBiH br. 67/2013, dostupno i na http://www.advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon_o_stvarnim_pravima_FBiH.pdf.

⁴² Zakon o stvarnim pravima Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske br. 124/2008, dostupno i na http://www.advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon_o_stvarnim_pravima.pdf. V. takođe D. Medić, „Završne odredbe Zakona o stvarnim pravima Republike Srpske“, u Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci br. 1/2012, 203, dostupno na <http://www.godisnjakpf.rs/wp-content/uploads/2012/01/medic10.pdf>.

⁴³ Sl. glasnik Brčko distrikta BiH 11/2001, izmene u 8/2003, 40/2004 i 19/2007.

Istraživanja su vršena zasebno prema privredi i prema jedinicama lokalne samouprave (JLS), a zbirni podaci su pribavljeni i od MGSI kao resornog ministarstva koje vrši nadzor nad primenom propisa o konverziji uz naknadu i postupcima konverzije. Potpuni izveštaji o rezultatima istraživanja prilažu se kao Prilog 1 (rezultati istraživanja s privredom) i Prilog 2 (rezultati istraživanja s JLS) ove analize, a na ovom mestu će biti ukratko predstavljeni najznačajniji rezultati tih istraživanja.

Što se istraživanja prema privredi tiče, urađene su ankete u januaru i u septembru 2021. godine, sa ukupno dvadesetak potencijalnih obveznika naknade, a korišćeni su i podaci Republičke direkcije za imovinu kad je reč o broju zaključenih ugovora o zakupu građevinskog zemljišta u skladu s članom 18. Zakona iz 2015. godine. Prema rezultatima ankete, polovina ispitanika je do sada podnosila zahteve za konverziju zemljišta i to za ukupnu površinu od oko 12 ha zemljišta, ali je u 67% slučajeva zahtev ostao nerešen. Jedna kompanija navela je da su neki njeni zahtevi za konverziju zemljišta uz naknadu rešeni i da je u proseku postupak trajao oko 6 meseci. Ostatak ispitanika koji do sada nije podnosio zahteve za konverziju zemljišta jednoglasno je izjavilo da ih neće ni podnositi.

Razlozi za to su razni od toga da smatraju da je vlasništvo na zemljištu već plaćeno, da je naknada za konverziju previsoka, ili da smatraju da u ovom trenutku ne postoji potreba da steknu pravo svojine nad zemljištem. Slični rezultati dobijeni su i u anketi iz januara 2021. godine kada je većina ispitanika navela da je visina naknade za konverziju razlog zašto nisu i neće podnositi zahteve za konverziju. Oko 83% kompanija u anketi navodi da ih postupak konverzije zemljišta uz naknadu sprečava da izvrše dodatne investicije na zemljištu (u anketi iz januara 2021. godine taj procenat je bio 70%). U većini slučajeva u pitanju su proizvodni pogoni (50%) i poslovni kompleksi (33%). Anketa iz januara 2021. godine na uzorku od svega 4 kompanije pokazala je da je iznos propuštenih investicija 67 miliona evra, kao i da je propušteno zapošljavanje novih lica od nekoliko desetina do nekoliko hiljada novih zaposlenih po projektu. Tokom fokus grupe ispitanici su naveli da planiraju da realizuju investicione projekte u vrednosti od 40 do 50 miliona evra, za koje već imaju gotove projektne planove. Ovi projekti odnose se na magacine, tehnološke objekte, fabrike i slično. Međutim, proces konverzije zemljišta uz naknadu predstavlja problem, što usled samog plaćanja naknade, što usled administrativnog opterećenja koja sam postupak predstavlja za privredna društva. Oko 40% kompanija u anketi navelo je da već ima spreman barem deo projektne dokumentacije za gradnju. U slučaju da se sutra ukine obaveza plaćanja naknade za konverziju zemljišta, kompanijama bi u proseku bilo potrebno oko godinu dana (11 meseci) da prikupe svu potrebnu dokumentaciju za podnošenje zahteva za građevinsku dozvolu kojim bi realizovali pomenute investicije.

Rezultati istraživanja takođe pokazuju da se prevazilaženje problema gradnje zaključenjem ugovora o zakupu u skladu s članom 18. Zakona iz 2015. u praksi gotovo ne primenjuje. Iako je 80% ispitanika upoznato sa ovom mogućnošću, nijedan ispitanik do sada nije dobio građevinsku dozvolu po ovom osnovu. Prema podacima Direkcije za imovinu RS do sada je zaključeno 6 ugovora o zakupu građevinskog zemljišta u skladu sa čl. 18. Zakona, a trenutno je aktivno 5 predmeta po podnetim zahtevima za zaključenje ugovora o zakupu građevinskog zemljišta na celoj teritoriji Republike Srbije. Dodatno, Direkcija za imovinu navodi da iznos zakupnine iznosi nešto više od 80.000 evra na godišnjem nivou. Anketirani privrednici istakli su i niz problema s kojim se susreću usled pitanja konverzije uz naknadu.

Online anketom prikupljeni su stavovi privrednih društava o tome šta smatraju neophodnim da se uradi kako bi se okončala svojinska transformacija zemljišta u Srbiji. Rezultati pokazuju da većina (67%) smatra da bi se ovo pitanje rešilo omogućavanjem besplatne konverzije zemljišta čime su potvrđeni rezultati ankete iz januara 2021.

Dodatno su navođene mogućnosti poput: (1) pojednostavljenje i ubrzanje postupka (42% ispitanika, anketa januar 2021); (2) bezuslovno omogućavanje gradnje na predmetnom zemljištu (35%, anketa januar 2021); smanjenje naknade za konverziju (7%, anketa januar 2021).

Što se istraživanja prema jedinicama lokalne samouprave tiče, 55 ispitanika uključeno je u uzorak radi detaljne analize. Najviše ispitanika (38%) je iz regiona Vojvodine, zatim iz Šumadije i Zapadne Srbije (33%) i 27% iz Južne i Istočne Srbije. 89% ispitanika su opštine, a 9% gradovi u Srbiji. U 67% obuhvaćenih JLS postupak konverzije zemljišta uz naknadu izvršilo je manje od 10 obveznika. Kako anketa pokazuje, u proseku u svakoj JLS 14 obveznika izvrši postupak konverzije uz naknadu. Podaci nadležnog ministarstva koji se baziraju na celokupnom uzorku JLS čak pokazuju i manji broj od prosečnih 10 obveznika koji su izvršili konverziju uz dodatni podatak da svaka peta lokalna samouprava do sada nije imala nijedan zahtev za konverziju uz naknadu. Trećina JLS navodi da je iznos obračunatih naknada za konverziju 0 RSD (što se razlikuje od podataka nadležnog ministarstva gde procenat JLS koji nisu imali naplatu po ovom osnovu iznosi 18%). U proseku, opštine su od naknade za konverziju naplaćivale oko 4.800.000 RSD (izvor anketa), odnosno oko 6.350.000 RSD (izvor izveštaj nadležnog ministarstva). Međutim svega 6-7% naplaćenog iznosa ostaje kao prihod JLS - ostatak sredstava odlazi ili u budžet Republike ili u budžet Agencije za restituciju. Prema podacima nadležnog ministarstva, od početka primene Zakona iz 2015. do aprila 2021. godine naplaćeno je ukupno oko 7.7 miliona evra na ime naknade za konverziju zemljišta. Rezultati online ankete pokazuju da 40% JLS nema trenutno aktivne predmete za konverziju zemljišta uz naknadu, dok su u ostatku JLS u proseku aktivna 2 predmeta.

Podaci iz nadležnog ministarstva pokazuju slične rezultate - 34% JLS nema trenutno aktivnih predmeta, dok su u ostatku JLS u proseku 4 predmeta aktivna. Prema navodima predstavnika JLS zahtevi za konverziju uz naknadu ne predstavljaju veliko opterećenje odeljenja za urbanizam/imovinu (imajući u vidu da ih ima vrlo malo). Međutim i pored toga predstavnici JLS najčešće navode da je najveći problem u samom postupku određivanje ko ima pravo na izuzeće od plaćanja naknade (u 45% slučajeva je ovo bio odgovor) kao i da im problem predstavlja metodologija obračuna iznosa naknade (36%). Obveznici plaćanja naknade najviše se žale na visinu naknade (38%), a u čak 38% slučajeva JLS su imale obveznike koji su zbog visine naknade odustajali od postupka. Polovina JLS (53%) smatra da je potrebno pojednostaviti postupak, trećina da je potrebno smanjiti naknadu, a trećina da je potrebno ukinuti je.

MOGUĆNOSTI ZA BUDUĆI RAZVOJ – ZAKLJUČCI ANALIZE I PREPORUKE

Izvršena analiza pokazuje da se zakonodavno opredeljenje za uvođenje konverzije uz naknadu, u praksi, posle više od decenije postojanja, pokazalo kao pravno-politički promašaj. Prihodi ostvareni tokom proteklih 12 godina, računajući i malobrojne slučajeve okončane pre 2015. godine, ne prelaze desetak miliona evra, što je za ovoliki vremenski period zanemarljiv prihod za državu. Čini se da ni pravičnost, kao jedan od razloga za uvođenje ove vrste konverzije, nije ostvarena ni u slučajevima izvršene ni u slučajevima neizvršene konverzije. S druge strane, neposredni i posredni troškovi ovog vida konverzije nikako nisu zanemarljivi.

U te troškove bi ulazili troškovi izrade propisa, njihove ustavnopravne kontrole, troškovi primene propisa, kao i izgubljene zarade usled svojevrsnog blokiranja mogućnosti izgradnje na građevinskom zemljištu koje je predmet konverzije uz naknadu, ali i „opšti“ troškovi koji se ogledaju u produženom postojanju pravnih relikata iz socijalističkog prava, poput prava korišćenja, koji onemogućavaju okončanje tranzicije i konačan rad na stvaranju efikasnog privatnopravnog imovinskog režima nepokretnosti (onemogućeno je uspostavljanje jedinstva nepokretnosti i razjašnjavanje svojinskih odnosa, kao i njihovo pojednostavljenje).

Negativni efekti konverzije uz naknadu učinjeni su slabije приметnim usled uspešnih reformi građevinskog zakonodavstva iz 2014. godine, koje su omogućile da se ukloni decenijama postojeća „brana“ za razvoj izgradnje objekata, i što je dovelo do svojevrsnog „građevinskog buma“ u Srbiji.

Danas, kada je taj decenijski zaostatak gotovo sasvim otklonjen, činjenica da su brojne lokacije *de facto* blokirane propisima o konverziji uz naknadu postaje sve uočljivija, i ako se ništa ne bi preduzelo to bi ubrzo postalo gorući problem.

Sadašnja situacija prouzrokuje brojne probleme u praksi, što se najbolje vidi iz ankete usmerene na privredu i fokus grupe sprovedene u okviru tog istraživanja, detaljnije predstavljene u Prilogu 1. Počev od banalnih problema, poput nemogućnosti da se otklone primedbe protivpožarne službe ako zahtevaju izvođenje radova u pogonima za koje je potrebna građevinska dozvola, preko činjenice da se institut zakupa ne može koristiti za (dodatnu, novu) izgradnju na već izgrađenim parcelama jer se u zakup može uzeti samo neizgrađeno zemljište, do krupnih anomalija, poput izostajanja naknade za eksproprijaciju usled oduzimanja prava korišćenja uprkos tome što se za isto plaća porez na imovinu, kao i nemogućnost uključivanja vrednosti prava korišćenja u imovinu imaoca prilikom procene. Jasno je da institut konverzije uz naknadu, bar kad je reč o situacijama u kojima se primenjuje na lica koja su bila ili jesu privredna društva i druga pravna lica koja su privatizovana na osnovu zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i njihovi pravni sledbenici (univerzalni ili singularni, odnosno u statusnom i u nestatusnom smislu, kako Zakon iz 2015. kaže), ne donosi nikome koristi a prouzrokuje sve vidljiviju štetu. Dodatni troškovi konverzije, finansijski i administrativni, čine da se mnogi potencijalni investitori uzdržavaju od investicija, bilo usled toga što ih ti troškovi čine manje isplativim, bilo stoga što investitori te troškove smatraju neopravdanim jer drže da su za zemljište već platili fer cenu prilikom sticanja prava korišćenja.

Čini se da je jasno da zakonodavni ciljevi koji su se želeli postići 2009. godine predviđanjem konverzije uz naknadu nisu ostvarili, niti se danas mogu ostvariti, te da taj pravni institut danas, zapravo, proizvodi više štete nego koristi. Srpski zakonodavac je to posredno priznao već formulacijama izmena ZPI 2009 iz 2011. godine, ali je intervencija Ustavnog suda iz 2013. godine dovela do toga da se ovaj vid konverzije zadrži u važećem pravu.

Iako je predmetna odluka Ustavnog suda Srbije u ovoj analizi podvrgnuta ozbiljnoj kritici, činjenica da ona postoji i da obavezuje predlagače zakona i zakonodavnu vlast ne može se poreći. U osnovi, Ustavni sud kaže da se konverzija, ako se vrši uz naknadu, mora vršiti plaćanjem tržišne vrednosti građevinskog zemljišta na koje se odnosi.

Zakonodavac je, Zakonom iz 2015. i njegovim izmenama iz 2020. godine, u najvećoj mogućoj meri koja je ustavno odbranjiva ublažio posledice takvog stava Ustavnog suda, jer je unutar paradigme konverzije uz naknadu predvideo maksimalan broj izuzetaka od primene i osnova za umanjenje naknade, i zaista je teško zamisliti šta bi se još u tom smeru moglo učiniti.

Zbog svega navedenog, jedan od zaključaka ove analize je da je potrebno preduzeti intervenciju u ovoj oblasti, i da ju je potrebno izvesti čim pre.

Čini se da postoje dva moguća pravca pomenute intervencije u ovoj oblasti. Jedan pravac bio bi rad na dodatnom poboljšanju primenivosti postojećeg sistema konverzije uz naknadu i njegovog praktičnog funkcionisanja.

Jedan od koraka u tom pravcu je i Raspis Službe za katastar nepokretnosti RGZ od 21. septembra 2021. godine koji je došao kao neposredna posledica diskusije tokom fokus grupe organizovane za potrebe izrade ove analize, a kojim je pojašnjen redosled poteza u primeni člana 6. Zakona iz 2015., koji je u praksi stvarao neizvesnost i dovodio do gubitka vremena. Slično bi bilo s izmenom koja bi omogućila da se zakup iz člana 18. odnosi i na izgrađeno zemljište, te da se pravo korišćenja prizna kao osnov za izdavanje građevinske dozvole ako je ona potrebna za izgradnju čiji je cilj otklanjanje primedbi protivpožarne službe itd. Smisao ovih intervencija bio bi da se postojeći sistem primenjuje što efikasnije i brže, i podrazumevao bi kontinuirano praćenje i unapređivanje prakse primene propisa.

Drugi pravac bio bi radikalniji, i podrazumevao bi delimično odustajanje od konverzije uz naknadu, odnosno promenu paradigme. Iako takav zaključak deluje neobično, ovaj pravac bi bio prihvatljiviji s ustavnopravnog stanovišta, pošto prema odluci Ustavnog suda samo ako se konverzija radi uz naknadu ona mora da bude u visini tržišne vrednosti, dok se kod konverzije bez naknade to pitanje ni ne postavlja. Drugim rečima rečeno, Ustavni sud svojom odlukom „zabranjuje“ popuste u slučaju da se konverzija vrši uz naknadu, ali ne zabranjuje da se konverzija vrši bez ikakve naknade. Iako je danas ovo pitanje značajno manje društveno zanimljivo nego 2013. godine, kada su zagovornici restitucije bili posmatrani kao oponenti konverzije, čak i ako bi došlo do ustavnopravne provere ovakvog rešenja smatram da bi Ustavni sud zauzeo stanovište da je takvo opredeljenje u skladu s Ustavom, jer bi u suprotnom u pitanje bila dovedena celokupna konverzija bez naknade, a time i svojinska transformacija građevinskog zemljišta. U okviru ovog pravca moglo bi se postaviti pitanje diskriminacije onih lica koja su sprovela konverziju uz naknadu u odnosu na lica koja je nisu sprovela uz naknadu, a sprovede je bez naknade. Odgovor na ovo pitanje bio bi, u najkraćem, da diskriminacije nema, jer oni koji su platili za konverziju ostvarili su pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine, i sve pogodnosti koje to podrazumeva, ranije nego ostali. Čini se da bi najjednostavniji način da se ovakvo opredeljenje sprovede bilo izostavljanje tačaka 1 i 1a iz člana 1. stav 2 Zakona iz 2015. godine (njihovo brisanje), kao i brisanje stavova 2. i 3. iz člana 6 (uz shodnu izmenu naslova tog dela Zakona iz 2015), uz prelaznu odredbu da se stupanjem na snagu zakona o izmenama pravni režim konverzije bez naknade *ex lege* proteže i na lica iz brisane dve tačke člana 1 stav 2.

Pošto smatramo da je postojeća paradigma, odnosno režim ustanovljen 2015. godine s izmenama iz 2020. godine, već ostvario svoje potencijale, odnosno postigao maksimum rezultata, nije realno očekivati da bi unapređenja u okviru tog sistema u značajnijoj meri doprinela okončanju procesa svojinske transformacije građevinskog zemljišta.

To znači da bi izbor ovog pravca samo odložio jedinu intervenciju koja je, pre ili kasnije, neophodna, a to je okončanje svojinske transformacije građevinskog zemljišta time što bi se lica iz tačke 1 i 1a prevela u režim konverzije bez naknade. Istini za volju, naš predlog podrazumeva da se režim konverzije uz naknadu zadrži za sportske organizacije, udruženja, malobrojna preostala društvena preduzeća i lica na koje se odnosi sporazum o sukcesiji SFRJ, ali bi i to zadržavanje, suštinski iako ne formalno, trebalo da bude vremenski ograničeno (do privatizacije sportskih organizacija, udruženja i društvenih preduzeća, odnosno do okončanja postupka sukcesije SFRJ).

PRILOZI

KAKO DO BRŽE SVOJINSKE TRANSFORMACIJE ZEMLJIŠTA U SRBIJI? - REZULTATI ISTRAŽIVANJA SA PRIVREDOM-

U saradnji sa Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Savez za imovinu i investicije NALED-a sproveo je istraživanje o postupku sprovođenja konverzije zemljišta uz naknadu u Srbiji sa ciljem sagledavanja efekata dosadašnje primene propisa, kao i identifikovanja eventualnih problema u primeni.

Istraživanje je deo sveobuhvatne analize koja će između ostalog sadržati i detaljnu analizu pravnog okvira, sa posebnim osvrtom na odluke Ustavnog suda u odnosu na konverziju zemljišta uz naknadu, predstavljanja uporedno-pravne regulative u zemljama regiona, ali i definisanja preporuka za okončanje svojinske transformacije zemljišta u Srbiji.

IZVOR PODATAKA

Kako bi stekli sveobuhvatan uvid u problematiku istraživanje je izvršeno iz više uglova. Sprovedena je online anketa sa privrednim društvima u periodu od 9. do 20. septembra 2021, kao i fokus grupa sa najistaknutijim predstavnicima privrede i Republičkim geodetskim zavodom. U okviru ove ankete obuhvaćen je uzorak od 6 predstavnika privrede. Korišćeni su i rezultati istraživanja koje je NALED-ov Savez za imovinu sproveo u januaru 2021. godine koji je obuhvatao 14 obveznika naknade za konverziju zemljišta, a imajući u vidu da je korišćen upitnik sa sličnom strukturom pitanja te su rezultati donekle uporedivi.

Dodatno, korišćeni su i podaci Republičke direkcije za imovinu koji se tiču zaključivanja ugovora o zakupu građevinskog zemljišta.

TREKUTNO STANJE SVOJINSKE TRANSFORMACIJE ZEMLJIŠTA U SRBIJI

Prema podacima prikupljenim kroz online anketu sa privrednim društvima **površina zemljišta kompanija koja je predmet konverzije uz naknadu je uglavnom u intervalu od 1 do 5 hektara** (u 67% slučajeva). **Fokus grupa je potvrdila ove rezultate**, gde je većina učesnika navela da je površina „spornog“ zemljišta između 2 i 3 hektara. Svega jedan ispitanik u anketi navodi površinu od preko 40 hektara.

U proseku kompanije očekuju da će po hektaru morati da plate više od 500.000 evra naknade, što je značajno više od rezultata ankete iz januara 2021. godine gde je prosečan očekivani iznos naknade po hektaru iznosio oko 183.000 EUR.

Posmatrajući ukupan uzorak anketa iz januara i septembra 2021. godine **ukupno 112.5ha zemljišta je predmet konverzije** (uzorak od 16 kompanija) uz naknadu za koju privreda očekuje da **mora platiti ukupno oko 55.5 miliona evra naknade za konverziju** (uzorak od 12 kompanija).

Prema rezultatima ankete polovina ispitanika je do sada podnosila zahteve za konverziju zemljišta i to za ukupnu površinu od oko 12 ha zemljišta (u proseku 4 ha po zahtevu) ali je u 67% slučajeva zahtev ostao nerešen. Jedna kompanija navela je da su neki njeni zahtevi za konverziju zemljišta uz naknadu rešeni i da je u proseku postupak trajao oko 6 meseci.

Ostatak ispitanika koji do sada nije podnosio zahteve za konverziju zemljišta jednoglasno je izjavilo da ih neće ni podnositi. Razlozi za to su razni od toga da smatraju da je vlasništvo na zemljištu već plaćeno, da je naknada za konverziju previsoka, ali i da smatraju da u ovom trenutku ne postoji potreba da steknu pravo svojine nad zemljištem. Slični rezultati dobijeni su i u anketi iz januara kada je većina ispitanika navela da je **visina naknade za konverziju razlog zašto nisu i neće podnositi zahteve za konverziju.**

Pomenuti razlozi usled kojih privredna društva odustaju od procesa konverzije zemljišta uz naknadu potvrđeni su tokom fokus grupe. **Učesnici fokus grupe navode visinu naknade kao glavni razlog zbog kog ne pokreću postupak konverzije zemljišta i odustaju od investicionih projekata.** Pored toga navode da je naknada u urbanim područjima, odnosno gradovima znatno viša nego u unutrašnjosti. Tokom fokus grupe učesnici su ukazali i na dodatne probleme koji proizilaze iz svojinskog stanja zemljišta u Srbiji, navodeći sledeće:

- „Država naplaćuje porez od privrednih društava na vlasništvo nad zemljištem nad kojim nije izvršena konverzija uz naknadu, a traži da izvrše konverziju vlasništva ukoliko žele da izgrade određeni objekat.“
- „Procenitelji neće da rade procenu vrednosti građevinskog zemljišta, kada to zemljište nije u svojinskom statusu, a ovde nosioci raspolažu pravom korišćenja, na kome je titular prava svojine upisana Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave“, usled čega **privredna društva ne mogu da izvrše procenu vrednosti.**
- „Postupak pribavljanja uslova kod protiv požarne zaštite je nemoguće sprovesti kada privredno društvo ima pravo korišćenja koje se ne smatra odgovarajućim pravom na zemljištu za potrebe pribavljanja građevinskih dozvola u smislu Zakona o planiranju i izgradnji“.
- „Postoji i problem kada država izvrši eksproprijaciju nekonvertovanog zemljišta, nosilac prava korišćenja tog zemljišta nema pravo ni na kakvu novčanu nadoknadu vrednosti tog zemljišta“

IZGUBLJENE INVESTICIJE

83% kompanija u anketi navodi da ih postupak konverzije zemljišta uz naknadu sprečava da izvrše dodatne investicije na zemljištu⁴⁴. U većini slučajeva u pitanju su proizvodni pogodi (50%) i poslovni kompleksi (33%).

Ovog puta kompanije nisu mogle da procene iznos potencijalnih investicija. Anketa iz januara 2021. godine na **uzorku od svega 4 kompanije pokazala je da je iznos propuštenih investicija 67 miliona evra**, kao i da je propušteno zapošljavanje novih lica od nekoliko desetina do nekoliko hiljada novih zaposlenih po projektu. Iste kompanije navele su da očekuju da je ukupan iznos naknade koju moraju platiti da bi izvršile konverziju zemljišta oko 2 miliona evra, **te iznosi propuštenih investicija daleko premašuju očekivani prihod države po osnovu naknade za konverziju zemljišta.**

Tokom fokus grupe ispitanici su naveli da planiraju da realizuju investicione projekte u vrednosti od 40 do 50 miliona evra, za koje već imaju gotove projektne planove. Ovi projekti odnose se na magacine, tehnološke objekte, fabrike i slično. Međutim, proces konverzije zemljišta uz naknadu predstavlja problem, što po osnovu samog plaćanja naknade, što po osnovu administrativnog opterećenja koja sam postupak predstavlja za privredna društva.

40% kompanija u anketi navelo je da već ima spreman barem deo projektne dokumentacije za gradnju.

⁴⁴ Slični rezultati dobijeni su i anketom iz januara – 70% ispitanika je izjavilo isto

U slučaju da se sutra ukine obaveza plaćanja naknade za konverziju zemljišta, **kompanijama bi u proseku bilo potrebno oko godinu dana (11 meseci) da prikupe svu potrebnu dokumentaciju za podnošenje zahteva za građevinsku dozvolu** kojim bi realizovali pomenute investicije.

Kako bi se rešio problem nemogućnosti gradnje na zemljištu koje je predmet konverzije uz naknadu, članom 18. Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu **određena je mogućnost zaključivanja ugovora o zakupu građevinskog zemljišta**, odnosno da privredna društva mogu da zakupe „sopstveno“ građevinsko zemljište na određeni vremenski periodu i da plaćaju zakupninu na godišnjem nivou što bi im omogućilo da grade objekte na predmetnom zemljištu. Međutim, **rezultati istraživanja pokazuju da se ovo rešenje u praksi gotovo i ne primenjuje**. Iako je 80% ispitanika upoznato sa ovom mogućnošću nijedan ispitanik do sada nije dobio građevinsku dozvolu po ovom osnovu.

Prema podacima Direkcije za imovinu do sada je zaključeno 6 ugovora o zakupu građevinskog zemljišta u skladu sa čl. 18. Zakona i a trenutno je aktivno 5 predmeta po podnetim zahtevima za zaključenje ugovora o zakupu građevinskog zemljišta na celoj teritoriji Republike Srbije. Dodatno, Direkcija za imovinu navodi da iznos zakupnine iznosi preko 80.000 evra na godišnjem nivou što može biti jedna od prepreka za zaključivanje ovakvih ugovora.

MOGUĆNOSTI ZA UNAPREĐENJE

Online anketom prikupljeni su stavovi privrednih društava o tome šta smatraju neophodnim da se uradi kako bi se okončala svojinska transformacija zemljišta u Srbiji. **Rezultati pokazuju da većina (67%) smatra da bi se ovo pitanje rešilo omogućavanjem besplatne konverzije zemljišta** čime su potvrđeni rezultati ankete iz januara 2021.

Dodatno su navođene mogućnosti poput:

- Pojednostavljenja i ubrzanja postupka (42% ispitanika, anketa januar 2021)
- Omogućiti pravo gradnje na predmetnom zemljištu (35%, anketa januar 2021)
- Smanjenje naknade za konverziju (7%, anketa januar 2021)

Tokom fokus grupe učesnici su istakli i druge probleme poput:

- **Različita praksa postupanja JLS I službi katastra vezano za primenu člana 6. Zakona na teritoriji Srbije, tako da kompanije ne podnose zahteve za konverziju čekajući ujednačeno postupanje na celoj teritoriji Srbije od strane JLS I službi katastra.** Takođe, nije u potpunosti definisano ni koja institucija donosi odluku o tome koji su podnosioci zahteva oslobođeni od naknade, da li je to jedinica lokalne samouprave ili Republički geodetski zavod. Kako je zaključeno na fokus grupi, sa tim ciljem potrebno je doneti mišljenje MGSI o tumačenju člana 6. Zakona (alternativno da RGZ donese raspis odnosno instrukciju, ali bi bilo celishodnije da to uradi zakonodavac odnosno MGSI) i odrediti precizno postupak konverzije odnosno odrediti koji organ je nadležan da donese odluku shodno članu 6. Zakona o sprovođenju prava na konverziju na građevinskom zemljištu bez naknade.⁴⁵
- „Da se odvoji postupak utvrđivanja pravnog osnova na konverziju od postupka utvrđivanja visine nadoknade za konverziju“ što kako učesnici fokus grupe navode nije idealno rešenje ali je svakako bolje od trenutno nedefinisanog postupka.

⁴⁵ Nakon fokus grupe, Republički geodetski zavod je doneo raspis o ujednačenom postupanju katastra kojim je pojašnjeno da se obveznik plaćanja naknade za konverziju prvo obraća nadležnom organu lokalne samouprave za utvrđivanje naknade koji odlučuje da li u konkretnom slučaju ima uslova za izuzeće od naknade ili ne Raspis je dostupan preko linka: <https://www.rgz.gov.rs/dokumenta/raspisi>

- Privrednici su istakli da procenitelji neće da rade procenu vrednosti građevinskog zemljišta, kada to zemljište nije u svojinskom statusu, jer nosioci raspolažu pravom korišćenja, na kome je titular prava svojine upisana RS, AP ili JLS;
- Privrednici su takođe istakli da ugovor o zakupu građevinskog zemljišta nije moguće zaključiti na izgrađenom građevinskom zemljištu, dakle samo na neizgrađenom zemljištu. Zakup bi trebalo da je izuzetak, a ne pravilo kod sprovođenja postupka konverzije;
- Postoji i problem kada država izvrši eksproprijaciju nekonvertovanog zemljišta, nosilac prava korišćenja tog zemljišta nema pravo ni na kakvu novčanu nadoknadu vrednosti tog zemljišta;
- Postupak pribavljanja uslova kod protivpožaraca je nemoguće sprovesti kada stranka ima pravo korišćenja koje se ne smatra odgovarajućim pravom na zemljištu za potrebe pribavljanja građevinskih dozvola u smislu ZPI.

KAKO DO BRŽE SVOJINSKE TRANSFORMACIJE ZEMLJIŠTA U SRBIJI?

ISTRAŽIVANJE SA PREDSTAVNICIMA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA

UVOD

U saradnji sa Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Savez za imovinu i investicije NALED-a je sproveo istraživanje o postupku sprovođenja konverzije zemljišta uz naknadu u Srbiji sa ciljem sagledavanja efekata dosadašnje primene propisa, kao i identifikovanja eventualnih problema u praksi. Istraživanje je deo sveobuhvatne analize koja će između ostalog sadržati i detaljnu analizu pravnog okvira, sa posebnim osvrtom na odluke Ustavnog suda u odnosu na konverziju zemljišta uz naknadu, predstavljanja uporedno-pravne regulative u zemljama regiona, ali i definisanja preporuka za okončanje svojinske transformacije zemljišta u Srbiji.

Online anketa sa predstavnicima jedinica lokalnih samopraava (u izveštaju označeno plavom bojom) sprovedena je u periodu od 9 do 20. septembra i distribuirana je preko baze Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.

Pored online ankete analizirani su podaci dobijeni od Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture koji se odnose na iznose naplaćene u svim jedinicama lokalnih samopraava (u izveštaju označeno narandžastom bojom) po osnovu naknada za konverziju zemljišta. Izveštaj se odnosi na period do aprila 2021.

KARAKTERISTIKE UZORKA - ANKETA

Iako je na anketu dobijeno 62 odgovora, u 4 upitnika nije naveden odgovor na veliku većinu pitanja, a 3 opštine su poslale dva identična odgovora. Imajući sve to u vidu konačnih 55 ispitanika uključeno u uzorak radi detaljne analize. Najviše ispitanika (38%) je iz regiona Vojvodine, zatim iz Šumadije i Zapadne Srbije (33%) i 27% iz Južne i istočne Srbije. 89% ispitanika su opštine, a 9% gradovi u Srbiji.

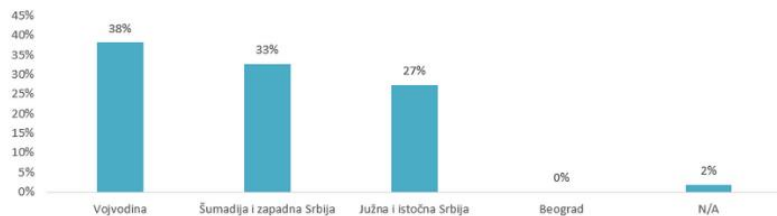
Veličina uzorka

	Broj ispitanika
Ukupan broj primljenih odgovora	62
Broj odgovora koji nije uključen u uzorak	7
Ukupan broj odgovora uključenih u uzorak	55

Raspodela uzorka po regionima

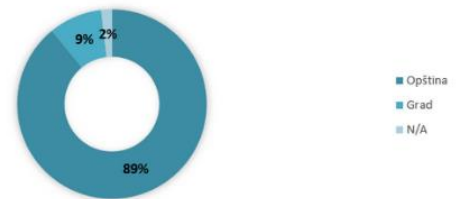
	Procenat ispitanika
Vojvodina	38%
Šumadija i zapadna Srbija	33%
Južna i istočna Srbija	27%
Beograd	0%
N/A	2%
Ukupno	100%

Uzorak po regionima



Raspodela uzorka po tipu lokalne samopraava

	Procenat ispitanika
Opština	89%
Grad	9%
N/A	2%
Ukupno	100%



TRENUTNO STANJE KONVERZIJE ZEMLJIŠTA UZ NAKNADU - EFEKTI NA JLS I DRŽAVU

Rezultati istraživanja pokazuju da u 67% JLS postupak konverzije zemljišta uz naknadu izvršilo je manje od 10 obveznika. Kako anketa pokazuje u proseku u svakoj JLS 14 obveznika izvrše postupak konverzije uz naknadu. Podaci MSGI-a koji se baziraju na celokupnom uzorku JLS čak pokazuju i manji broj od prosečnih 10 obveznika koji su izvršili konverziju uz dodatni podatak da svaka pet lokalna samopraava do sada nije imala nijedan zahtev za konverziju uz naknadu.

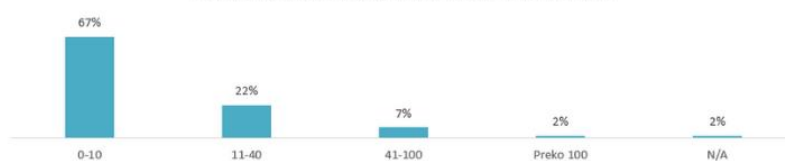
U 40% JLS ukupna površina zemljišta nad kojima je izvršena konverzija uz naknadu je ispod 1 hektara a čak trećina JLS navodi da je iznos obračunatih naknada za konverziju 0 RSD (što se razlikuje od podataka MGSI-a gde % JLSa koji nisu imali naplatu po ovom osnovu iznosi 18%). U proseku opštine su od naknade za konverziju naplaćivale oko 4.800.000 (izvor anketa), odnosno oko 6.350.000 (izvor MGSI izveštaj). Međutim svega 6 do 7% naplaćenog iznosa ostaje kao prihod JLS - ostatak sredstava odlazi ili u budžet Republike ili u budžet Agencije za restituciju. Prema podacima MGSI-a do aprila 2021. godine naplaćeno je ukupno oko 7.7 miliona evra na ime naknade za konverziju zemljišta.

Rezultati online ankete pokazuju da 40% JLS nema trenutno aktivne predmete za konverziju zemljišta uz naknadu, dok su u ostatku JLS u proseku aktivna 2 predmeta. Podaci iz MGSI-a pokazuju slične rezultate - 34% JLS nema trenutno aktivnih predmeta, dok su u ostatku JLS u proseku 4 predmeta aktivna. Ukupna površina na koju se odnose zahtevi je uglavnom do 1.5ha.

Broj obveznika koji je izvršio konverziju zemljišta uz naknadu u JLS

	Procenat ispitanika
0-10	67%
11-40	22%
41-100	7%
Preko 100	2%
N/A	2%
Ukupno	100%

Broj obveznika koji je izvršio konverziju zemljišta uz naknadu u JLS



	Prema podacima iz ankete	Prema podacima iz MGSI-a
Prosečan broj obveznika koji je izvršio konverziju zemljišta uz naknadu u JLS	14	10
Najčešće naveden broj obveznika koji je izvršio konverziju zemljišta uz naknadu u JLS (modus)	0	0
Središnji broj obveznika koji je izvršio konverziju zemljišta uz naknadu u JLS	4	2

JLS koje nisu imali predmete za konverziju uz naknadu	26	18%
JLS koje su imale predmete za konverziju uz naknadu	119	82%

Ukupna površina zemljišta nad kojim je izvršena konverzija uz naknadu, ha

	Procent ispitnika
0-1	40%
1 - 10	22%
11-100	13%
N/A	25%
Ukupno	100%

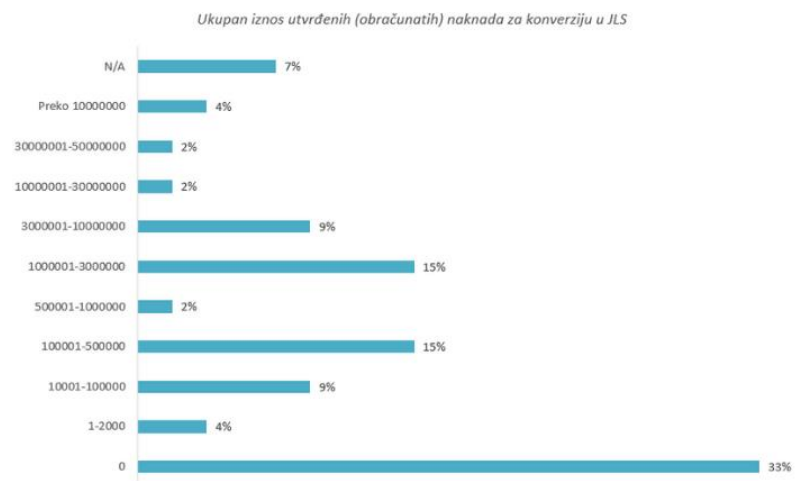
Prosečna površina konvertovanog zemljišta (bez ekstrema)	7
Najčešće navođena površina konvertovanog zemljišta	0
Središnja vrednost površine zemljišta u JLS nad kojim je izvršena konverzija uz naknadu u hektarima	2



Ukupan iznos utvrđenih (obračunatih) naknada za konverziju u JLS u RSD - raspodela po intervalima

	Procent ispitnika
0	33%
1-2000	4%
10001-100000	9%
100001-500000	15%
500001-1000000	2%
1000001-3000000	15%
3000001-10000000	9%
10000001-30000000	2%
30000001-50000000	2%
Preko 10000000	4%
N/A	7%
Ukupno	100%

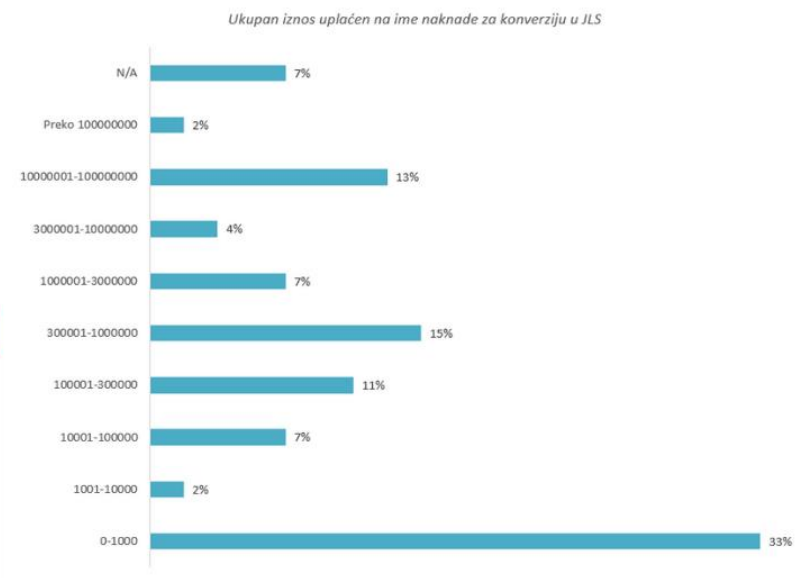
Prosečan iznos obračunatih naknada za konverziju (bez ekstremnih vrednosti) (aritmetička sredina)	RSD 3,034,981
Najčešće navođen iznos obračunatih naknada za konverziju u JLS (modus)	RSD 0
Središnji iznos obračunatih naknada za konverziju u JLS (mediana)	RSD 148,235



Ukupan iznos uplaćen na ime naknade za konverziju u JLS u RSD

	Procent ispitnika
0-1000	33%
1001-10000	2%
10001-100000	7%
100001-300000	11%
300001-1000000	15%
1000001-3000000	7%
3000001-10000000	4%
10000001-100000000	13%
Preko 100000000	2%
N/A	7%
Ukupno	100%

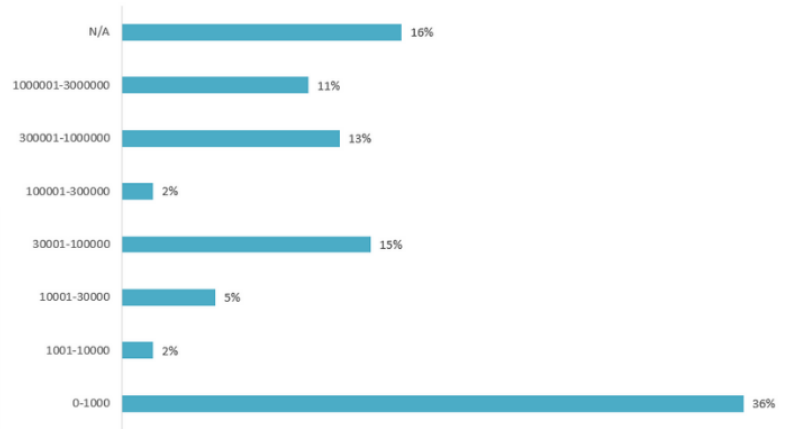
	Prema podacima iz ankete (uzorak 52 JLS)	Prema podacima iz MGSI-a (uzorak 145 JLS)
Ukupno naplaćena sredstva (bez ekstrema)	€ 1,222,944	€ 7,672,822
Prosečan iznos uplaćenih sredstava na ime naknade za konverziju u JLS (aritmetička sredina bez ekstrema)	RSD 4,805,391	RSD 6,348,990
Najčešće navođen ukupan iznos uplaćen na ime naknade za konverziju u JLS (modus)	RSD 0	N/A
Središnji ukupan iznos uplaćen na ime naknade za konverziju u JLS (mediana)	RSD 188,028	RSD 257,768



Ukupan iznos prihoda koje je vaša JLS ostvarila od naknade za konverziju u RSD

	Procenat ispitanika
0-1000	36%
1001-10000	2%
10001-30000	5%
30001-100000	15%
100001-300000	2%
300001-1000000	13%
1000001-3000000	11%
N/A	16%
Ukupno	100%

Ukupan iznos prihoda koje je vaša JLS ostvarila od naknade za konverziju



	Prema podacima iz ankete	Prema podacima iz MGSI-a
Prosečni prihodi koje je JLS ostvarila od naknade za konverziju (aritmetička sredina bez ekstrema)	RSD 324,932	RSD 383,274
Najčešće navođen iznos prihoda koje je prosečna JLS ostvarila od naknade za konverziju (modus)	RSD 0	RSD 0
Središnja vrednost iznosa prihoda koje je prosečna JLS ostvarila od naknade za konverziju (mediana)	RSD 22,482	RSD 257,768

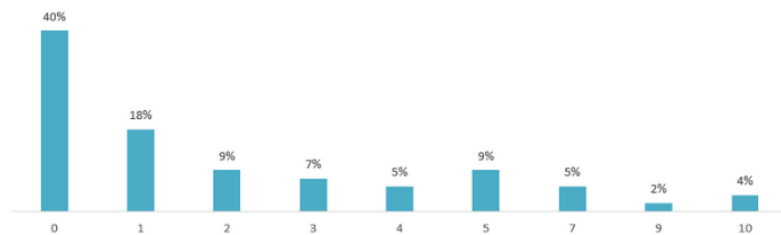
Obračunata, naplaćena i prihodovana sredstva od naknade za konverziju, JLS, RSD

	Prema podacima iz ankete (bez ekstremnih vrednosti) (uzorak od 52 JLS)	Prema podacima iz MGSI-a (uzorak od 145 JLS)
Prosečno naplaćen iznos	RSD 4,805,391	RSD 6,348,990
Prosečno prihodovano u JLS	RSD 324,932	RSD 383,274
%	7%	6%

Trenutno aktivni predmeti u JLS

	Procenat ispitanika
0	40%
1	18%
2	9%
3	7%
4	5%
5	9%
7	5%
9	2%
10	4%
Ukupno	100%

Broj trenutno aktivnih zahteva za konverziju uz naknadu u JLS

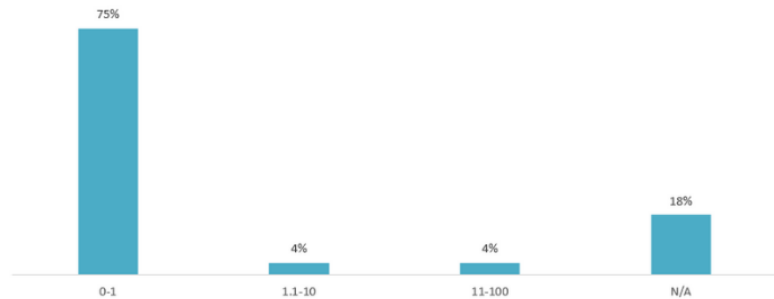


	Prema podacima iz ankete	Prema podacima iz MGSI-a
Prosečan broj aktivnih predmeta u JLS	2	4
Najčešće navođen broj aktivnih predmeta u JLS (modus)	0	0
Središnji broj aktivnih predmeta u JLS (mediana)	1	1

Površina zemljišta na koju se odnose aktivni zahtevi, ha

	Procenat ispitanika
0-1	75%
1.1-10	4%
11-100	4%
N/A	18%
Ukupno	100%

Površina zemljišta na koju se odnose aktivni zahtevi, ha



Prosečna površina zemljišta u aktivnim zahtevima, ha (aritmetička sredina bez ekstremnih vrednosti)	2
Najčešće navođen iznos zemljišta u aktivnim zahtevima, ha (modus)	0
Središnja površina zemljišta u aktivnim zahtevima, ha (mediana)	0

GRADNJA NA ZEMLJIŠTU KOJE JE PREDMET KONVERZIJE UZ NAKNADU

Iako imaju mogućnost gradnje na zemljištu koje je predmet konverzije uz naknadu, u svega 9% (odnosno 4) JLS podnet je zahtev za izdavanje građevinske dozvole na osnovu ugovora o zakupu na predmetnom zemljištu. Ove JLS ukupno su izdale 25 građevinskih dozvola po ovom osnovu, odnosno svega 6 u proseku.

Prema podacima Direkcije za imovinu do sada je zaključeno 6 ugovora o zakupu građevinskog zemljišta u skladu sa čl. 18. Zakona i a trenutno je aktivno 5 predmeta po podnetim zahtevima za zaključenje ugovora o zakupu građevinskog zemljišta na celoj teritoriji Republike Srbije.

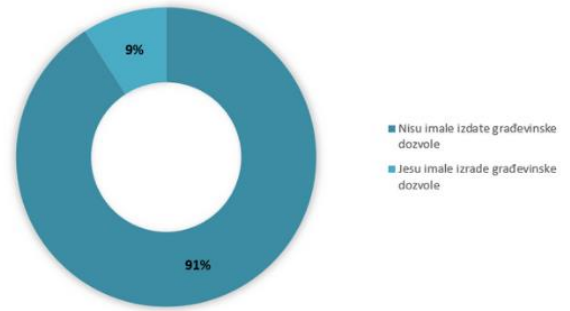
JLS koje su imale slučajeve izdavanja građevinske dozvole na osnovu ugovora o zakupu

	Procenat ispitanika
Nisu imale izdate građevinske dozvole	91%
Jesu imale izrade građevinske dozvole	9%
Ukupno	100%

Broj izdatih građevinskih dozvola na osnovu ugovora o zakupu

Ukupan broj građevinskih dozvola
25

Prosečan broj izdatih građevinskih dozvola
6



IZAZOVI I PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE IZ UGLA JLS

Prema navodima predstavnika JLS zahtevi za konverziju uz naknadu ne predstavljaju veliko opterećenje odeljenja za urbanizam/imovinu (imajući u vidu da ih ima vrlo malo). Međutim i pored toga predstavnici JLS najčešće navode da je najveći problem u samom postupku određivanje ko ima pravo na izuzeće od plaćanja naknade (u 45% slučajeva je ovo bio odgovor) kao i da im problem predstavlja metodologija obračuna iznosa naknade (36%).

Obveznici plaćanja naknade najviše se žale na visinu naknade (38%), a u čak 38% slučajeva JLS su imale obveznike koji su zbog visine naknade odustajali od postupka.

Polovina JLS (53%) smatra da je potrebno pojednostaviti postupak, trećina da je potrebno smanjiti naknadu, a trećina da je potrebno ukinuti je.

Osnovni izazovi koje JLS-ovi navode

	Procenat ispitanika
Određivanje ko ima pravo na izuzeće od plaćanja naknade za konverziju	45%
Metodologija obračuna iznosa naknade za konverziju nije dovoljno jasno definisana u Zakonu te imamo problem	36%
Pribavljanje isprava od strane drugih organa (RGZ)	31%
Ostalo	29%
Nedovoljni ljudski resursi	25%

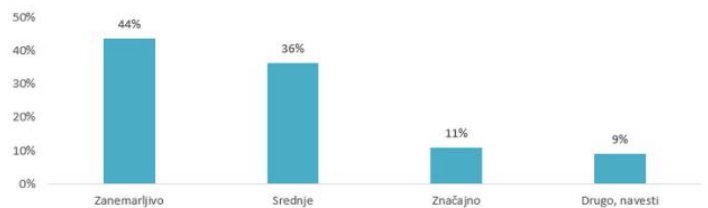
Osnovni problemi koje JLS-ovi imaju u vezi sa postupanjem po zahtevima za konverziju zemljišta uz naknadu



Koliko je opterećenje odeljenja u vezi sa rešavanjem zahteva za konverziju zemljišta uz naknadu

	Procenat ispitanika
Zanemarljivo	44%
Srednje	36%
Značajno	11%
Drugo, navesti	9%
Ukupno	100%

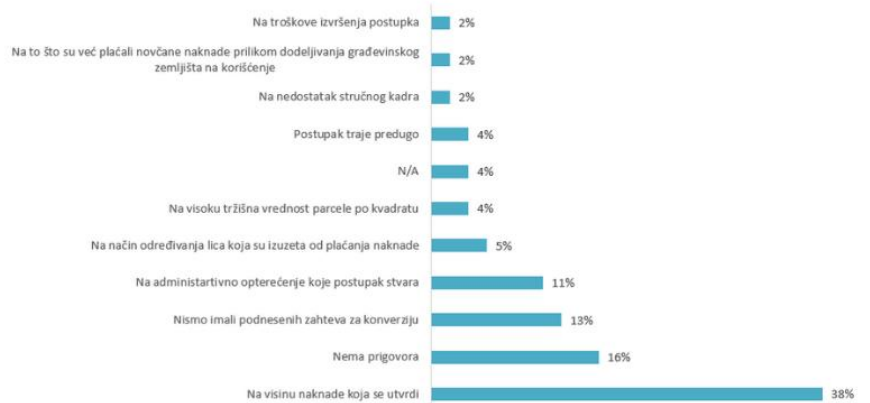
Koliko je opterećenje odeljenja u vezi sa rešavanjem zahteva za konverziju zemljišta uz naknadu



Na šta najviše prigovaraju i žale se obveznici plaćanja naknade za konverziju tokom postupka?

	Procenat ispitanika
Na visinu naknade koja se utvrdi	38%
Nema prigovora	16%
Nismo imali podnesenih zahteva za konverziju	13%
Na administrativno opterećenje koje postupak stvara	11%
Na način određivanja lica koja su izuzeta od plaćanja naknade	5%
Na visoku tržišna vrednost parcele po kvadratu	4%
N/A	4%
Postupak traje predugo	4%
Na nedostatak stručnog kadra	2%
Na to što su već plaćali novčane naknade prilikom dodeljivanja građevinskog zemljišta na korišćenje	2%
Na troškove izvršenja postupka	2%
Ukupno	100%

Na šta najviše prigovaraju i žale se obveznici plaćanja naknade za konverziju tokom postupka?



Da li su JLS imale slučajeve da je podnosilac zahteva odustao od zahteva nakon što mu je obračunata naknada za konverziju zemljišta?

	Procenat ispitanika
NE	62%
DA	38%
Ukupno	100%

Prosečan broj obveznika koji je odustao od zahteva nakon obračunate naknade

3

Šta JLS smatraju da je potrebno uraditi da bi se okončala svojinska transformacija zemljišta u Srbiji?

	Procenat ispitanika
Omogućiti besplatnu konverziju zemljišta za sve	27%
Smanjiti naknadu za konverziju za one koji imaju obavezu plaćanja	27%
Ostalo, navedite	29%
Pojednostaviti postupak konverzije uz naknadu	53%

Šta JLS smatraju da je potrebno uraditi da bi se okončala svojinska transformacija zemljišta u Srbiji?



NALED

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd
www.naled.rs, naled@naled.rs

