|  |
| --- |
|  |



|  |
| --- |
| Република Србија |
| ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ |
| САВЕТ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ |
| 72 Број: 464-13024/2017 |
| 27.12.2017. године  Б е о г р а д |

**КОНВЕРЗИЈА И РАСПОЛАГАЊЕ ГРАЂЕВИНСКИМ ЗЕМЉИШТЕМ**

2017

# **УВОД**

Савет је 2012. године урадио Извештај о државном и задружном земљишту у поступку приватизације, отварајући тиме једну неисцрпну тему – тему статуса својине на земљишту у Републици Србији.

Након четири године од тог Извештаја и документације која му је у међувремену била доступна, Савет закључује да уочени проблеми из предходног Извештаја нису решени, a да су у међувремену законским решењима отворени нови.

Имајући у виду ту чињеницу и значај земљишта као општег добра, Савет је приступио изради нових извештаја о грађевинском и пољопривредном земљишту и од надлежних институција у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја затражио најновије податке о статусу својине над грађевинским и пољопривредним земљиштем у Републици Србији.

Савет је тражио податке од Републичког геодетског завода, Министарства пољопривреде, Министарства привреде, Агенције за лиценцирање стечајних управника, Министарства одбране, Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу града Београда, Централног регистра и др. Од Републичког геодетског завода, за рад на овом Извештају, Савет је тражио:

* податке о укупно расположивом земљишном фонду Републике Србије и то за грађевинско и пољопривредно земљиште, по јединицама локалне самоуправе, изражено у хектарима;
* податке о статусу својине на земљишту у Републици Србији, по врстама земљишта, такође по јединицама локалне самоуправе, изражено у хектарима;

Републички геодетски завод Савету није доставио ни један од тражених података, уз образложење да не поседује већ израђене податке тражене захтевом Савета и да би за њихову израду било потребно извршити информатичко прикупљање и обраду из базе података катастра непокретности, које изискује вишесатно ангажовање стручњака информатичке струке, што Завод не жели.

Осим тога, Завод је Савету одговорио да су тражени подаци тајни, достављајући у прилогу одговора копију Одлуке о одређивању тајних података у Републичком геодетском заводу бр.021-68/2016-2 од 23.11.2016. године, али не наводећи који су подаци службена тајна.

Разлоге због којих Завод није доставио тражене податке Савет је сматрао неприхватљивим, због чега је упутио жалбу Поверенику за информације од јавног значаја 28.06.2017. године.

Повереник је дана 05.10.2017. године под бројем 071-01-2272/2017-03 донео Решење, поводом жалбе Савета и наложио Републичком геодетском заводу да без одлагања, а најкасније у року од седам дана од дана пријема решења достави Савету све тражене информације. Међутим, Републички геодетски завод није поступио по налогу Повереника, па је Савет поднео захтев Поверенику за административно извршење решења.

Од Дирекције за Грађевинско земљиште и изградњу града Београда Савет је тражио

податке у два наврата, имајући у виду да је Дирекција у медијима демантовала своје податке које је доставила Савету, а које је Савет користио у свом Извештају о располагању непокретностима града Београда од 19.09.2017. године.

**1**

Наиме, Савет је 17.10.2017. године упутио нови допис Дирекцији тражећи податке које је предочила медијима, а који су се разликовали од података које је по истом основу доставила Савету, међутим Дирекција није доставила Савету тражене податке ни после истека законског рока од четрдесет дана.

На основу напред изнетог, јасно је са колико се озбиљним проблемима, који се односе на прикупљање података, суочава Савет приликом писања, не само овог, већ и свих осталих извештаја.

Избегавање достављања тражених података Савету, од стране државних органа, упућује на само један закључак, а то је да нетранспарентност података којима располажу органи власти ствара сумњу на корупцију и злоупотребе.

# **РАСПОЛАГАЊЕ ЗЕМЉИШТЕМ У ЈАВНОЈ СВОЈИНИ**

У складу са расположивом документацијом, Савет у овом Извештају жели да укаже на све штетне последице које су настале претварањем државне својине на грађевинском земљишту у приватну својину доношењем и применом лоших законских решења.

## **Располагање грађевинским земљиштем**

Историјски посматрано својина на грађевинском земљишту у протеклом периоду мењала је свој облик и то у оквиру друштвене и државне, да би у последњих неколико година значајно учешће имала приватна својина.

Уставом из 1990. године било је прописано у члану 60. став 1. да грађевинско земљиште може бити у друштвеној или државној својини, што прати Закон о грађевинском земљишту („Сл. гласник РС”, бр. 23/1990) .

Грађевинским земљиштем сматрано је градско грађевинско земљиште (које је као такво утврђено у моменту доношења закона или након тога), као и земљиште у грађевинском подручју (оно које је дугорочним актом предвиђено да постане градско грађевинско земљиште).

Применом различитих законских решења земљиште које је пре Другог светског рата било у државној својини, поред те државне добило је и статус друштвене, па опет државне на следећи начин:

1. конфискацијом;
2. национализацијом имовинско правних целина које су обухватале и право својине на земљишту (национализација привредних предузећа);
3. експропријацијом;
4. национализацијом и
5. проглашавањем земљишта за грађевинско, што је подразумевало комбинацију елемената експропријације и национализације.

Промена својинског режима извршена је 1995. године Законом о грађевинском земљишту („Сл. гласник РС”, бр. 44/1995 и 16/1997) национализацијом национализованог, чиме је грађевинско земљиште прешло из друштвене у државну својину. Овом променом својина на земљишту за титулара добија државу уместо дотадашње неодређене друштвене својине.

**2**

Приближно у исто време донет је Закон о средствима у својини РС („Сл. гласник РС”, бр. 55/1995) којим је формално ,,централизована” државна својина, односно локална самоуправа остала без имовине у корист државе.

Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, бр. 47/2003) напушта појам градско грађевинско земљиште и уводи јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште. У члану 79. Став 2. прописано је да остало грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине и у промету је. Овај закон, на мала врата, уводи и својину и тржиште у област грађевинског земљишта. Занимљиво је како је у Закону о планирању и изградњи из 2003. године дозвољено постојање приватне својине над овим земљиштем. Нико није покренуо питање уставности ове одредбе Закона о планирању и изградњи, јер према важећем Уставу градско грађевинско земљиште мора бити у државној или друштвеној својини.

Устав из 2006. године прописује у члану 88. став 1. да је коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини слободно, па је приватна својина могућа и на градском грађевинском земљишту.

Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, бр. 34/2006 и 39/2009) прописује да грађевинско земљиште може бити: јавно грађевинско земљиште и остало грађевинско земљиште. Грађевинско земљиште на којем су, до дана ступања на снагу овог Закона, изграђени јавни објекти од општег интереса и јавне површине и које је у државној својини, јесте јавно грађевинско земљиште. Остало грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине и у промету је.

Законом о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, бр. 72/2009 и 81/2009 - испр.) грађевинско земљиште може бити у свим облицима својине и у промету је. У овом Закону не постоји ,,остало грађевинско земљиште”, већ оно може бити: градско грађевинско земљиште и грађевинско земљиште ван граница градског грађевинског земљишта. Категорије земљишта које користи овај Закон су изграђено и неизграђено и уређено и неуређено грађевинско земљиште. Овај Закон уводи право својине на грађевинском земљишту у јавној својини Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе.

## **Конверзија права коришћења у право својине на грађевинском земљишту**

Крајем септембра 2009. године донет је Закон о планирању и изградњи[[1]](#footnote-1) који је увео институт конверзије права коришћења у право својине на грађевинском земљишту без накнаде у корист купаца приватизованих субјеката. Овим Законом уређени су услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката, вршење надзора над применом одредаба овог Закона и инспекцијски надзор..

У смислу члана 103. став 1. Закона о планирању и изградњи[[2]](#footnote-2), на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини, на коме су носиоци права коришћења била или јесу привредна друштва и друга правна лица на која су се примењивале одредбе закона којима се уређује приватизација, стечајни и извршни поступак, као и њихови правни следбеници, право коришћења може се конвертовати у право својине, уз накнаду тржишне вредности тог грађевинског земљишта у моменту конверзије права, умањену за трошкове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту.

Наведеном одредбом јасно је да се конверзија права коришћења у право својине врши уз плаћање накнаде тржишне вредности тог земљишта, а тржишна вредност се умањује за трошкове прибављања права коришћења на том грађевинском земљишту.

У складу са чланом 108. наведеног Закона, Влада је овлашћена да пропише критеријуме и поступак за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која по овом закону имају право на конверзију. На основу тог члана, Влада је донела Уредбу о критеријумима и поступку за утврђивање висине накнаде по основу конверзије права за лица која имају право на конверзију уз накнаду[[3]](#footnote-3).

У члану 1. наведене Уредбе, Влада је утврдила критеријуме на основу којих ће се утврђивати тржишна вредност грађевинског земљишта, које је предмет конверзије и то је учињено у складу са датим овлашћењима из Закона, односно у складу је са текстом горе наведених чланова Закона о планирању и изградњи.

Међутим, чланом 4. став 1. Уредбе, Влада је регулисала да трошкови прибављања права коришћења грађевинског земљишта обухватају укупну ревалоризовану цену капитала, односно имовине исплаћене у поступку приватизације, односно у поступцима стечаја и извршења. Оваквим регулисањем трошкова, **Влада је изашла из оквира датих у Закону, јер је дати оквир у Закону да се тржишна цена умањује само за трошкове прибављања тог земљишта, а не за цену укупног капитала, што је огромна разлика.**

У складу са Међународним рачуноводственим стандардима који се примењују на основу Закона о рачуновoдству, капитал једног привредног друштва је износ који се добија на тај начин што се утврди вредност укупне имовине друштва (у коју спадају све непокретности, објекти, опрема, акције и удели у другим привредним друштвима и друга права, односно све оно са чим друштво располаже) и од тог износа се одбију сва дуговања друштва по било ком основу. Разлика добијена на тај начин је капитал. Да би се тачно утврдио капитал, том поступку претходи процена имовине привредног друштва. Право коришћења у приватизацији није процењивано, јер то право није право својине, не садржи у себи право располагања и наведено право коришћења држава, као власник, могла је да одузме и да исто да на коришћење другом лицу у смислу члана 8. Закона о средствима у својини Републике Србије. Цена плаћена за прибављање капитала привредног друштва у поступку приватизације, стечаја или извршења, није цена која је плаћена за прибављање стицања права коришћења грађевинског земљишта које је предмет конверзије, па због тога цена капитала не може представљати износ којим се умањује тржишна цена земљишта.

У смислу члана 86. Устава, средства из јавне својине отуђују се на начин и под условима утврђеним законом, те када је Законом о планирању и изградњи одређено да ће се купцима у поступку конверзије права коришћења у право својине признати само оно што су платили за набавку земљишта које је предмет конверзије, онда од тога не може да се одступи у Уредби као подзаконском акту и да се призна оно што је плаћено за капитал, јер је то супротно наведеним уставним и законским одредбама.

Сматрајући да су оваква законска решења веома штетна по интересе Републике Србије Савет је поднео Уставном суду Иницијативу за оцену уставности Уредбе о конверзији 28.06.2010. године.

Поводом Иницијативе Савета, Уставни суд је донео Одлуку IУз-68/2013 у којој је наведено да приватизација не подразумева продају земљишта субјеката приватизације, без обзира на обим, врсту и титулара права на земљишту, већ промену власништва над друштвеним, односно државним капиталом у овим субјектима.

Уставни суд сматра да се приватизaцијом предузећа које у саставу своје имовине има право коришћења на грађевинском земљишту у државној, односно јавној својини, не мења титулар права над тим земљиштем. Права приватизованог предузећа над таквим земљиштем не прелазе на купца друштвеног или државног капитала, с обзиром на то да нису ни била предмет продаје, већ приватизовано предузеће и даље остаје само корисник овог грађевинског земљишта чији је власник неки од титулара права јавне својине. Када је у поступку приватизације вршена продаја имовине или дела имовине, односно објеката предузећа на грађевинском земљишту у државној својини, предмет продаје могли су бити само објекти у власништву овог предузећа, али не и грађевинско земљиште на коме су се ови објекти налазили, јер је на овом земљишту предузеће имало само право коришћења.

**Независно од тога да ли је предмет продаје капитал или имовина субјекта приватизације, односно имовина стечајног или извршног дужника, продајна цена исплаћена у поступцима приватизације, стечаја или извршења представља искључиво противвредност на име стицања капитала или имовине наведених субјеката, али не и земљишта на коме наведени субјекти имају право коришћења, с обзиром на то да ово земљиште није тржишно вредновано**. Стога се право коришћења на грађевинском земљишту стеченом у поступцима приватизације, стечаја или извршном поступку, може конвертовати у право својине плаћањем тржишне цене земљишта, а не стицањем без накнаде.

Након оваквог става Уставног суда донет је Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду[[4]](#footnote-4) у јулу месецу 2015. године. Овим Законом уређени су право и услови за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту за лица, носиоце права коришћења на изграђеном и неизграђеном грађевинском земљишту, на коме је као титулар права својине уписана Република Србија, АП или ЈЛС, могућност заснивања закупа на грађевинском земљишту, као и друга питања којима се уређују односи настали претварањем права коришћења у право својине на грађевинском земљишту.

Анализом овог Закона Савет је утврдио да поједине одредбе нису у сагласности са Уставом па је поново поднео Уставном суду Србије Иницијативу за оцену уставности члана 6. став 2. и З, и члана 13. став 2. Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, 6. новембра 2015. године.

**Одредбом члана 6. став 2. и З. Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду прописано је да се претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту врши без накнаде када је реч о имовини која је купљена у поступку јавног оглашавања, по тржишним условима, која обухвата право својине на објекту са припадајућим правом коришћења на изграђеном грађевинском земљишту у складу са посебним законом, а пре закључења уговора о куповини имовине, односно дела имовине привредног друштва или другог правног лица у складу са одредбама закона којима се уређује приватизација, до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи из 2009. године**. **Ако је имовина по окончаном поступку приватизације теретним правним послом стечена од субјекта приватизације, до дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи из 2009. године, која обухвата право својине на објектима и право коришћења на грађевинском земљишту, конверзија је и тада бесплатна**.

Закон о планирању и изградњи („Сл. гласник РС”, бр.72/2009; 81/2009- испр., 64/2010-одлука УС; 24/2011,121/2012;42/2013-одлука УС; 50/2013-одлука УС; 98/2013-одлука УС; 132/2014 и 145/2014) и то чл. 102 став 9 предвиђа да накнаду на име конверзије плаћају лица носиоци права коришћења на грађевинском земљишту која су била или јесу привредна друштва и друга правна лица на које су се примењивале одредбе закона о приватизацији, стечајни и извршни поступци, као и њихови правни следбеници, док Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду чл.6. став 2 та лица ослобађа накнаде за приватизације спроведене до 2009. године.

Иако Закон носи назив „са накнадом” направљен је изузетак, тако што је регулисано да су лица која су стекла право својине на непокретностима у поступку приватизације и пратеће право коришћења на земљишту до 2009. године, у повољнијем положају у односу на остала физичка и правна лица у Републици Србији, јер им се даје могућност да стекну право својине на земљишту на ком се налази имовина без икакве накнаде. То је контрадикторно, јер у наслову Закона стоји да је Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду, а чланом 6. став 2. и 3. предвиђено је стицање без накнаде.

Савет је сматрао да је овакав начин стицања јавне својине без накнаде противуставан јер купци приватизованих субјеката на име цене грађевинског земљишта нису плаћали цену за земљиште ни током поступка приватизације.

Имовина приватизованих привредних субјеката је увек била у служби и за потребе делатности друштва које је продавано. Привредни субјекти који су приватизовани, продавани су с циљем да купац настави делатност и у ту сврху и користи имовину, па самим тим и грађевинско земљиште. Грађевинско земљиште на коме су се налазили објекти и опрема субјеката који су били предмет приватизације било је у државној својини, односно сада у јавној својини, није било тржишно вредновано, нити је било предмет продаје, јер за продају тог земљишта није надлежна Агенција за приватизацију. С тим у вези, није продавано земљиште испод објеката, нити је могло бити урачунато у купопродајну цену. Да је обрачунавана и противвредност земљишта на коме субјекти приватизације имају право коришћења цена би била вишеструко већа.

Одредбом члана 21. Устава забрањује се дискриминација и утврђује једнакост права за све пред Уставом и законом.

Чланом 29. Закона о јавној својини прописано је да се непокретне ствари не могу продати испод тржишне вредности непокретности процењене од стране надлежног органа.

**6**

Како су купци у поступку приватизације куповали само капитал, а не и градско грађевинско земљиште, на коме су имали само право коришћења, овим Законом (чл. 6. став 2 и 3) земљиште им је поклоњено. Тиме се дискриминишу у смислу члана 21. Устава сва друга лица која имају право коришћења на изграђеном грађевинском земљишту у јавној својини, а која нису обухваћена спорним чланом 6. став 2 и З, јер нису у једнаком положају при конверзији. Могућност стицања без накнаде је онемогућена свима сем привилегованим

појединцима. Наведеном одредбом је нарушен и члан 86. Устава јер се јавној својини ускраћује правна заштита која је загарантована свим облицима својине, будући да су Уставом изјадначене приватна, задружна и јавна својина.

Поред тога што се један део имовине поклања, односно не плаћа конверзија, непокретности за које се плаћа накнада се могу добити повољније ако се изврши једнократно плаћање јер се одобрава попуст од 30%. У складу са чланом 86. Устава и јавна својина ужива заштиту као и други облици, а право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Средства из јавне својине отуђују се под условима утврђеним законом, али искључиво уз тржишну накнаду. Иако се формално установи пуни износ тржишне цене, давањем дисконта од 30% знатно се умањује тржишна цена и нарушава се уставни императив који дозвољава отуђење искључиво уз тржишну накнаду. Како Устав гарантује једнакост свих облика својине и овом законском одредбом се ускраћује Уставом гарантована заштита јавне својине.

Поводом ове Иницијативе Савета поднете 2015. године Уставни суд још није донео одлуку.

У међувремену вршене су конверзије права коришћења у право својине, са којима је Савет упознат у октобру месецу 2017. године, дописом број XXI-01 бр. 0311-16/2017 Секретаријата за имовинско правне послове града Београда. Податак се односи на конверзију права коришћења у право својине грађевинског земљишта којим располаже град Београд, по називу субјеката код којих је вршена конверзија, као и износ остварене накнаде за период 2011-2015. година.

У посматраном периоду 2011-2015. година издато је само десет решења са укупним износом накнаде од 47.228.427,40 динара или нешто више од 400 хиљада евра. Поред решења са накнадом, у посматраном периоду издато је и 39 решења без накнаде.

Изузетно скромни приходи по основу конверзије права коришћења у право својине, посматрано на примеру града Београда, где је вредност грађевинског земљишта далеко већа него у унутрашњости Републике Србије, указују на чињеницу да је до 2009. године у великој мери спроведен поступак приватизације где су купци приватизованих субјеката ослобођени плаћања накнада на име конверзије и да су приходи због тога по том основу изузетно мали.

Први поступак за оцену уставности одредби Закона о планирању и изградњи који се односе на конверзију права коришћења у право својине без накнаде у корист купаца приватизованих субјеката трајао је три године. С обзиром на чињеницу да је Иницијатива Уставном суду поднета 2010. године, јасно је да се Савет пуних седам година безуспешно бори против пљачкашких приватизација инвеститора који су куповином предузећа добијали земљиште без икакве накнаде.

**7**

Да нема праве процене колики би били ефекти конверзије образложила је актуелна министарка грађевине и инфраструктуре, што је објављено на сајту Агенције за

реституцију (www.restitucija.gov.rs) 10.02.2015. године под насловом „Општине на губитку због конверзије земљишта“.

„ Ми хоћемо заиста бројчано да видимо који су ефекти конверзије, да ли то иде са накнадом или без накнаде, али тек на основу правих података које до сада нико није ни имао, било да је у питању Агенција за реституцију, Агенција за приватизацију, локалне самоуправе, којима смо се такође обраћали нико није могао јасно да каже који би то био ефекат за државу“ навела је министарка.

Имајући у виду надлежности Министарства на чијем је челу министарка, поставља се питање зашто анализу није извршило то Министарство пре доношења Закона о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду и због чега се журило са тако важним законом, да ли због интереса државе или моћних појединаца.

У праћењу спровођења борбе против корупције, Савет је достављао препоруке и предлоге за отклањање наведених проблема, годинама указујући на коруптивне одредбе закона, којима се малом кругу лица даје много моћи и повластица, уз неравномерну прерасподелу огромног државног богатства.

# **ПРЕПОРУКА**

На основу свега напред наведеног, а у складу са својим надлежностима, Савет даје препоруку Председнику Републике Србије, Скупштини Републике Србије и Председнику Врховног касационог суда:

* да се преиспита рад Уставног суда Србије, обзиром да Суд не поступа по предметима дуже од две године, а да последице тог непоступања угрожавају економски потенцијал Републике Србије.

ПОТПРЕДСЕДНИК

проф. др. Мирослав Милићевић

**8**

1. („Сл. гласник РС”, бр. 72/2009). [↑](#footnote-ref-1)
2. („Сл. гласник РС”, бр. 72/2009, 81/2009 - испр. и 64/2010 - одлука УС).

   **3** [↑](#footnote-ref-2)
3. („Сл. гласник РС“, бр.4/2010).

   **4** [↑](#footnote-ref-3)
4. („Сл. гласник РС“ бр. 64/2015)

   **5** [↑](#footnote-ref-4)