

**Анализа ефеката  
Нацрта закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар  
непокретности и водова**

**Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање  
промене која се предлаже**

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Кључни показатељи, као предмет праћења, су скраћивање времена потребног за упис, односно убрзање поступка уписа у катастар непокретности, ради побољшања ефикасности и ажурности катастра, што ће довести до повећања правне сигурности, уз поштовање начела поуздања, као и унапређења пословног окружења.

Од ступања на снагу Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, након 01.07.2018. године у 124774 поступака, покренутих на основу захтева поднетог у папирној форми није одлучено. Просечно време потребно за доношење одлуке о упису од подношења захтева до доношења решења, када се ради о овако покренути поступцима, је на крају 2022. године износило 10,91 дан, док просечно време за доношење одлуке у поступцима који су формиран преко е- шалтера ( поступци покренути електронским путем од стране професионалних корисника и обвезника доставе) износи 3,75 дана. Предложеним изменама Закона прописано је ће се сви захтеви за упис у катастар непокретности подносити у електронској форми, путем е-шалтера, па је очекивано да ће се сви предмети решавати у року од 3,75 дана.

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Не.

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Реформа катастра спроводи се са циљем да се процедура уписа у катастар поједностави и убрза, а у досадашњој примени Закона уочени су одређени проблеми и потешкоће који успоравају ток поступка и неповољно утичу на његову укупну ефикасност и остварење основних циљева Закона.

Наслеђени проблеми, који постоје у области непокретности и права на њима, која је предмет уређења великог броја других закона, од којих су неки донети пре више деценија у условима сасвим другачијег друштвено-економског уређења и нивоа технолошког развоја, са одређеним преплитањима и колизијама законских одредаба, као и нејасне и непрецизне норме и недовољан квалитет исправа које се односе на стицање права, а које су у претходном периоду

сачињене, стварају потешкоће у пракси, што има за последицу дуготрајност одлучивања у поступку уписа на основу таквих исправа („старе исправе“).

Проблем представља и ограниченост административних капацитета, односно недостатак кадрова правне и геодетске струке у многим Службама за катастар непокретности, због којих нису у могућности да благовремено реше све захтеве за упис непокретности и права на њима, будући да се тај број константно повећава, уз тенденцију додатног увећања, како се буде убрзавао општи привредни раст у Републици Србији.

Један од проблема, који неповољно утичу на остваривање основних циљева реформе катастра је упис у катастар непокретности по службеној дужности, по сили закона, у прописаним кратким роковима, у складу са посебним законима, по којима се претходно мора утврдити испуњеност услова за стицање права прописаних тим законом, уз утврђивање чињеница и извођење доказа, у испитном поступку и уз вођење усмене расправе. То је случај код конверзије, односно претварања права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, у складу са чланом 102. Закона о планирању и изградњи, упис права јавне својине Републике Србије на пољопривредном земљишту, у складу са одредбама Закона о пољопривредном земљишту, упис права јавне својине Републике Србије на непокретностима, у складу са одредбама Закона о јавној својини и др. У многим случајевима, Служба за катастар непокретности не може једноставно, по аутоматизму да проведе промену у катастру, већ је потребно да, претходно разреши спорна правна питања везана за непокретност и, по службеној дужности, утврди чињенице из прошлости и правни след, односно континуитет права на непокретности.

Услед великог броја поступака покренутих по службеној дужности, за чије је решавање прописан рок од пет радних дана, као и несавладивог прилива захтева за упис који подносе странке, сложености ове области коју уређује веома велики број закона и због недовољног броја извршилаца геодетске и правне струке у Службама за катастар непокретности долази до заостатака у решавању предмета, односно до немогућности да се поступак оконча у законом прописаним роковима. Услед тога, у протеклом периоду покренут је велики број прекршајних поступака против државних службеника, што повлачи и високе новчане казне. Поред прекршајних поступака, у току је изванредан број парничних поступака против Републике Србије и Републичког геодетског завода по тужбама странака за накнаду штете због не доношења одлуке у законом прописаним роковима, што се може неповољно одразити по буџет Републике Србије.

Следећи проблем представљају одступања од начела првенства, прописана посебним законом. Начело првенства, сагласно члану 3. став 1. тачка 5) Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова подразумева да се упис у катастар и утврђивање реда првенства права у односу на конкретну непокретност врши према временском редоследу пријема исправе достављене ради уписа по службеној дужности, односно пријема захтева за упис, осим ако је тим законом друкчије одређено. Иако наведени закон прописује да редослед одлучивања не може бити нарушен посебним законом, одредбом члана 155. став 2. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 - аутентично тумачење, 113/17 - аутентично тумачење, 54/19, 9/20 - аутентично тумачење) прописано је да је надлежни орган дужан да у катастар упише забележбу решења о извршењу у року од 72 часа од пријема захтева за упис, иначе се сматра да је забележба уписана истеком 72 часа од пријема захтева за упис, те да по протеклу овог рока, надлежни орган не може више одлучивати о захтеву за

упис забележбе. Оваква неусаглашеност законских норми може нарушити, не само начело првенства, већ и начело поуздања, а прописивање правног дејства „претпостављеног уписа“ може озбиљно угрозити правну сигурност. Посебан проблем, код оваквих одступања од системских решења Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, представља немогућност информационог обухвата пословних процеса који се односе на упис у катастар и креирања целовитог софтверског решења.

#### 5) Која промена се предлаже?

У циљу превазилажења уочених проблема и повећања ажурности у решавању предмета, предложене су измене одредаба које се односе на упис по службеној дужности, по сили закона, на начин да се упис по службеној дужности, по сили закона, врши ако је посебним законом прописано да се упис врши без доношења решења и без утврђивања испуњености услова за упис у катастар, у складу са програмом реализације активности на спровођењу закона, као и на основу образложеног предлога надлежног органа, када утврди или сазна да се, с обзиром на чињенично стање, поступак мора покренути у интересу странке или када је ради заштите јавног интереса неопходно покренути поступак у складу са програмом реализације активности у поступку уписа. Наведене програме доносио би Завод, уз сагласност Владе.

У циљу убрзања процедуре уписа у катастар непокретности, односно скраћења времена потребног за упис, предлаже се да у ситуацији када исправа коју, као основ уписа у катастар непокретности, доставља Служби обвезник доставе, не доказује правни континуитет између лица у чију корист се тражи упис и уписаног правног претходника у катастру, јавни бележник, суд и други орган, као обвезник доставе, ће бити у обавези да у тој исправи, констатује да је у поступку доношења, састављања, односно потврђивања те исправе ценио исправе којима се тај континуитет доказује, те да достави и те исправе. Такође се предлаже одредба која прописује да Служба не проверава законитост промене на основу те исправе.

Услед великог броја поступака покренутих по службеној дужности, за чије је решавање прописан рок од пет радних дана, као и несавладивог прилива захтева за упис који подносе странке, сложености ове области коју уређује веома велики број закона и због недовољног броја извршилаца геодетске и правне струке у Службама за катастар непокретности долази до заостатака у решавању предмета, односно до немогућности да се поступак оконча у законом прописаним роковима, због којих је у протеклом периоду покренут велики број прекршајних поступака против државних службеника, што повлачи и високе новчане казне, предложено је укидање казнене одредбе којом је прописано да ће се државни службеник који руководи Службом и одговорни државни службеник у ужој унутрашњој јединици Службе која је надлежна за решавање предмета казнити за прекршај новчаном казном од 10.000 до 50.000 динара ако о захтеву за упис, који по редоследу првенства може да се решава, не одлучи у року прописаном овим законом (члан 55.).

Предлаже се да је обвезник доставе, у смислу овог закона, дужан да уз сваку исправу која је правни основ за упис у катастар непокретности, у структурираном HTML формату, путем веб сервиса, Служби за катастар

непокретности проследи структуриране податке из исправе. Тиме се постиже пуна аутоматизација процеса у свим фазама, управља се ризиком од настанка грешке, јер се избегава људски фактор у преузимању података, будући да се подаци достављају и изворном дигиталном облику. Поред тога, повећава се транспарентност података и рада, будући да би подаци били одмах видљиви у ГКИСУ и јавно доступни.

6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Промене су неопходне у предложеном обиму.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Циљне групе на које ће утицати промена су државна и локална администрација, имаоци јавних овлашћења, привреда, грађанство и друштво у целини.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Предложене промене није могуће остварити применом важећих прописа, већ неопходно изменити и допунити Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова.

10) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа.

Предложена решења у сваком смислу прате позитивну праксу и савремене трендове на европском и глобалном нивоу.

Тако, у Републици Македонији јавни бележници, такође, имају обавезу да уз исправу која је правни основ за упис у катастар доставе и структуриране податке из исправе, а у Холандији такву обавезу имају не само нотари, већ и судови и други државни органи и маоци јавних овлашћења,

### **Кључна питања за утврђивање циљева**

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Предложена решења ће допринети већој правној сигурности власника непокретности, стизалаца непокретности, као и трећих лица која се поуздају у податке уписане у катастру, што ће имати позитиван ефекат на опште привредно окружење и инвестициона улагања.

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Предложена решења ће утицати на повећање ефикасности рада Служби за катастар непокретности и унапредити ажурност катастра непокретности.

Циљана вредност повећања квалитета услуга и повећање сигурности и поуздања у податке уписа у катастар непокретности су да се време решавања захтева за упис непокретности са почетне вредности од 11 дана скрати на 3 дана, а наведени индикатор прати се на основу података DMS-a (Document management system) и података анализираних у апликацији Power Bi на полугодишњем и годишњем нивоу.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

Предложени циљеви су усклађени са постојећим правним оквиром и приоритетним циљевима Владе.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих, односно посебних циљева?

На основу повећаног броја уписаних непокретности, и нових власника непокретности, хипотека и других права на њима, повећаног инвестиционих улагања.

### **Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

Остварење циљева није могуће постићи *status quo* опцијом, нити предузимањем других мера у обављању послова државне управе, већ доношењем закона, будући да се ради о материји која се може уредити искључиво законом.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Не постоје друге опције за постизање жељене промене, имајући у виду да је неопходна измена регулаторног оквира, с обзиром на то да су предложена решења законска материја.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Не постоје подстицајне мере.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Ради остварења постављених циљева није неопходно оснивање нових институција, нити укидање постојећих.

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Информисање и едукација лица на које се законска решења односе, а пре свега оних лица која ће бити ангажована на примени закона представља значајну меру која ће се предузети ради остварења предложеног циља, међутим предложена промена се не може остарити применом само те мере, већ је неопходна измена регулаторног оквира с обзиром на то да су предложена решења законска материја.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Проблем се може решити искључиво интервенцијом јавног сектора.

#### **Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року.

Повећање броја уписаних непокретности у катастар непокретности, олакшеће утврђивање и контролу пореза на имовину, те повећати приходе у буџету Републике Србије

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

За спровођење изабране опције потребно је обезбедити средства у буџету Републике Србије у износу од 5.800.000,00 динара.

#### **Кључна питања за анализу економских ефеката**

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Предложене измене неће проузроковати трошкове привредним субјектима, јер банке у овом тренутку имају смањење трошкова пословања обзиром да су стекле право да, као регистровани корисници, могу саме прибављати податке из ГКИС-а, а додатно ће трошкови бити смањени јер ће на основу предложеног решења моћи да директно, електронским путем ( преко е шалтера) подносе захтеве за брисање хипотеке. На тај начин ће доћи до смањења

трошкова за банке услед смањеног утрошка времена и новца на име накнаде за ангажовање јавних бележника за овере изјава о брисању хипотека. Истовремено, предложена решења омогућиће да одређени број ангажованих државних службеника буде преусмерен на обављање других послова из делокруга овог органа а који се односе на поступак уписа, чиме ће предложена решења у још већој мери убрзати поступак уписа, што ће имати позитиван утицај на опште привредно окружење и инвестициона улагања.

### **Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Предложена законска решења неће створити трошкове грађанима, а омогућиће им већу правну сигурност у промету непокретности.

2) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

Предложене измене немају утицаја на поједине друштвене групе.

3) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Предложене измене нису од утицаја на равноправност свих учесника у правном саобраћају.

### **Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

1) Да ли се изабраном опцијом уведе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Не.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Не.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Изабрана опција је у сагласности са важећим прописима.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Предложеним одредбама не угрожавају се Уставом зајемчена људска права и слободе.

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Не.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Није потребно сповести додатне мере. За спровођење изабране опције није потребно додатно време.

### **Кључна питања за анализу ризика**

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Спровођење изабране опције представља приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

За спровођење изабране опције обезбеђена су финансијска средства у износу од 5.800.000,00 динара.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не постоји ризик за спровођење изабране опције.

### **ИЗВЕШТАЈ (информације) О СПРОВЕДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА**

У складу са чланом 44. став 2. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, број 8/19), у наставку Извештаја наводимо следеће:



- 1) Време, обим и методе консултација: **Консултације нису спроведене.**
- 2) Учесници консултативног процеса: **Консултације нису спроведене..**
- 3) Питања која су била предмет консултација: **Консултације нису спроведене.**
- 4) Примедбе, сугестије и коментари који су узети у разматрање и онима који нису уважени, као и о разлозима за њихово неприхватање: **Консултације нису спроведене.**
- 5) Утицај резултата консултација на избор мера из документа јавних политика: **Консултације нису спроведене.**