

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

Изменама Закона о државном премеру и катастру се приступа да би се:

1. отклонили уочени проблеми у примени важећег Закона;
2. унапредила ефикасност и ажурност вођења јавне евиденције о непокретностима и правима на њима, а кроз:
 - а) давање адекватне улоге у том систему новим носиоцима јавних овлашћења у нашем правном систему - јавним бележницима и јавним извршитељима;
 - б) увођење информacionих технологија, чије коришћење је већ омогућено, или ће бити омогућено у процедурама које спроводи јавна управа;
3. Поједноставила примена закона за грађане и привреду, кроз ефикаснију организацију рада и унапређење сарадње међу државним органима,
4. обезбедила ефикаснија наплата јавних прихода.

Ове измене се предлажу у контексту јако великих изазова који се постављају пред Службом за катастар Републичког геодетског завода, а који су последица:

1. вишеструког повећања броја захтева услед повећане привредне активности и повећаног обима послова органа јавне управе на озакоњењу објеката, претварању права коришћења у право својине и сл., а што је резултирало повећањем броја предмета у раду са 20.356 у 2014. години и 25.322 у 2015. години, на чак 115.502 у 2016. години;
2. скраћења законских рокова за поступање Службе, као на пример, изменама Закона о планирању и изградњи, које се примењују од 2015. Године, којима су скраћени рокови за упис права својине у обједињеној процедури са 30 на седам дана (напомињемо да је број издатих грађевинских дозвола у 2015. години повећан за преко 30% у односу на 2014, а тај тренд се наставио и у 2016, тако да је број издатих грађевинских дозвола за првих 11 месеци 2016. повећан за 22% у односу на исти период прошле године);
3. ограничених људских и материјалних ресурса који Служби стоје на располагању у условима потребе за рационализацијом и штедњом на свим нивоима.

Дакле, Служба за катастар мора у битно краћим роковима да решава значајно већи број предмета, са истим или смањеним људским и материјалним ресурсима што доводи до великог оптерећења у раду Службе.

1. Одређење проблема који закон треба да реши

Кључни проблеми које закон треба да реши су:

1. релативно дуго чекање на упис својинских права, што има негативне ефекте на правну сигурност, као и на атрактивност Републике Србије као инвестиционе дестинације;
2. велика учесталост и дуго трајање административних и судских поступака у вези са имовинско-правним односима;

- ограниченост административних капацитета Службе за катастар Републичког геодетског завода да благовремено решава захтеве за вршење одговарајућих уписа и издавање потврда на основу стања у регистрима, а нарочито имајући у виду да се тај број захтева константно повећава, уз тенденцију додатног увећања, како се буде убрзавао општи привредни раст у Републици.

Према подацима публикације Светске банке *Doing Business 2017*, Индекс квалитета земљишне администрације износи 16,5 од могућих 30. У већини посматраних под-индикатора (индекси поузданости инфраструктуре земљишних података, транспарентности информација, географске покривености и земљишних спорова), учинак Србије је тек половичан.

И поред тога, Служба за катастар постиже резултате који унапређују глобалну конкурентивност Републике Србије. Тако је у погледу *Ефикасности уписа права својине*, Србија на ранг листи *Doing Business 2017* напредовала за 17 места у односу на претходну годину, и то захваљујући томе што је број дана потребних за упис права својине смањен са 54 на 21. Такође, ефикаснији упис права својине је констатован и у погледу *добивања грађевинских дозвола*, тако да *Doing Business 2017* констатује да је број дана потребних за ову процедуру скраћен са 45 дана, колико је износио само за упис права својине у 2016. години на 27 дана за издавање употребне дозволе и упис права својине у 2017. години.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Основни циљ који се жели постићи изменама Закона повећање правне сигурности власника непокретности, стизалаца непокретности, као и трећих лица која се поуздају у податке уписане у Катастру. Тај циљ треба да се достигне остварењем посебних циљева, као што су подизање ефикасности и ажурности Службе која води Катастар.

Усвајањем овог закона прописују се мере које треба да доведу до стварања наведених циљева, а то су пре свега:

- увођење веће одговорности јавних бележника и других вршиоца јавних овлашћења који доносе, односно оверавају исправе које прадстављају правни основ за упис у катастар непокретности, будући да ће њихов електронски квалификовани потпис на исправама које путем е-шалтера достављају Служби за катастар непокретности бити бити гаранција да су исте подобне за упис у катастар непокретности.

- успостављање електронског шалтера, за размену документације између службе за катастар и професионалних корисника: судова, јавних бележника и јавних извршитеља.

Ове две кључне новине - мере омогућавају остваривање основних циљева овог закона: убрзање поступака уписа својинских права уз повећање правне сигурности, захваљујући томе што ће документација између подносилаца захтева и Службе размењивати електронским путем, те ће запослени у Служби мање времена трошити на упис, па ће више ресурса бити усмерено на друге приоритете у раду Службе.

Наведени циљеви ће се остварити и кроз друге измене Закона.

У случају да се захтев за упис доставља посредством јавних бележника преко е-шалтера, рок за поступање по захтеву се скраћује на три радна дана (*Doing Business 2017* нам сада рачуна 15 дана). Ово ће бити могуће захваљујући принципу да службеник катастра не проверава чињенице које је утврдио јавни бележник у исправи на основу које се врши упис. У пракси би овај поступак могао да траје и краће и вероватно ће тако и бити након што систем чије се увођење предвиђа Нацртом заживи у пракси. Процењује се да је циљ да се упис на основу захтева који подносе јавни бележници врши у року од три дана реалан и прихватљив. У исто време, овај концепт ће растеретити катастар да може више времена да посвети поступању у захтевима који не долазе од јавних бележника, и одлучивању по жалбама.

Олакшава се и корак који претходи упису: припрема документације на основу које се подноси захтев за упис у катастар. Изменама Закона се утврђује обавеза катастра да на захтев јавних бележника, државних органа, адвоката и других професионалних корисника лист непокретности и копију плана изда преко е-шалтера у року од 24 часа од дана подношења захтева. Тиме престаје потреба да грађани одлазе у катастар ради прибављања исправа које претходе упису.

Судови и други надлежни органи који доносе исправе које представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности, дужни су да исте доставе Заводу, по службеној дужности, преко е-шалтера у року од три дана у случају судова, односно 24 часа у случају других субјеката. Овим ће се значајно унапредити ажурност и тачност својинских евиденција, са свим позитивним ефектима које то има на правну сигурност грађана и привреде, али и на могућност државних органа да на адекватан начин одреде имовинско стање грађана. Додатно, грађани неће морати да одлазе у катастар како би поднели захтев за упис по основу одлуке суда и других државних органа. Такође ће се елиминисати и ризик који сада постоји у вези са уписом права у Катастар, а то је да се не оствари право по раније насталом правном основу, услед ранијег подношења захтева по класније насталом правном основу. Наиме, пошто се имовинска права на непокретностима стичу уписом у Катастар, постоји реална опасност да се нпр. у периоду од овере уговора о продаји непокретности до уписа тог промета у Катастар, упише покретање извршног поступка на непокретности која је до тог момента још увек уписана на име продавца или да се упише нека друга врста терета која није била уписана у моменту промета. Механизам е-шалтера спречава овакве ситуације, које су често у пракси злоупотребљаване. Омогућава се упис заједничке својине брачних и ванбрачних партнера. Непокретности које су супружници, односно ванбрачни партнери, стекли радом током трајања заједнице живота у браку, односно ванбрачној заједници, као њихова заједничка својина могу бити уписане на име оба супружника/ванбрачна партнера. Ради подстицања супружника да се заједничка имовина уписује у катастар непокретности на име оба супружника, предвиђено је да се за упис заједничке својине или сусвојине у корист супружника не плаћа такса. Исто је предвиђено и за ванбрачне партнере.

И особе са инвалидитетом се ослобађају плаћања такси.

Унапређује се правна сигурност захваљујући томе што поступање кроз електронски шалтер омогућава и јавним извршитељима. Ово има потенцијал да смањи ризик који банке преузимају када дају кредите обезбеђене залогом на непокретности, што може да доведе до даљег пада каматних стопа, односно повољнијих услова за задуживање за грађане и привреду.

Овим законом се први пут овлашћује министар надлежан за послове грађевине да подзаконским актом ближе уредити процедуру подношења електронског захтева од стране јавних бележника и других професионалних корисника, процедуру поступања по том захтеву, као и формате у којима се достављају и размењују документи и доносе аката у тој процедури, као и начин вршења увида и обим доступности података садржаних у катастру непокретности, преко е-шалтера. Овим се, у складу са најбољом регулаторном праксом, омогућује да конкретна решења спровођења одређених поступака буду уређена подзаконским актима, док се права и обавезе утврђују законом.

Увођењем обавезе Службе за катастар да надлежним пореским органима достави информације о одговарајућим уписима права својине омогућује се ажурност пореских евиденција и благовремено доношење решења о порезу на пренос апсолутних права и порезу на имовину. Тиме се стварају услови за наплату прихода који су до сада делимично пропуштени. С друге стране, обвезници ових пореза се растерећују обавезе да сами подносе пореске пријаве и избегава се ситуација да обвезници који не поднесу пореске пријаве благовремено касније плаћају значајне износе у виду затезне камате.

3. Друге могућности за решавање проблема

Друге могућности које су разматране за решавање горе наведених проблема су:

1. унапређење спровођења уписа у Катастар кроз промену праксе Службе, без измена правног оквира;
2. унапређење правног оквира за рад Службе кроз измену подзаконских аката;
3. status quo опција.

Све горе наведене разматране опције су већ примењиване у претходном периоду без задовољавајућих резултата.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Унапређења без измена правног оквира су већ спровођена, између осталог применом информационих технологија у раду Службе, али имајући у виду повећање броја захтева, краће законске рокове за поступање и ограничења у доступним ресурсима, ова могућност има очита ограничења.

Битнија унапређења кроз измену подзаконских аката нису могућа, јер је процедура уписа у Катастар превасходно законска материја.

Унапређење рада Службе кроз измену посебних закона је већ коришћено као приступ (Закон о хипотеци, Закон о планирању и изградњи), и са тим ће се наставити и даље. Ипак, кључне одредбе којима се уређује начин вршења уписа у катастар непокретности садржане су у овом закону.

Из наведених разлога смо закључили да даље значајније унапређење ефикасности уписа у Катастар није могуће без измена важећег закона, тако што ће се прописати предложене мере, односно механизми.

5. На кога ће и како ће утицати предложена решења

Предложена решења ће утицати на:

- подносиоце захтева за упис у катастар непокретности, дакле на десетине хиљада физичких и правних лица на годиншњем нивоу, од којих велики број по усвајању овог закона неће бити упућени на интеракцију са Службом, већ ће за њих то обављати професионални корисници услуга Службе, дакле јавни бележници, јавни извршитељи, адвокати и остали;
- брачне партнере, тако што се стотинама хиљада наших грађана, а пре свега грађанки омогућује једноставан упис права својине на непокретности;
- Особе са инвалидитетом, које овим законом стичу права која до сада нису имале;
- имаоце јавних овлашћења: јавни бележници, јавни извршитељи, адвокати, геодетске организације итд., који овим законом добијају посебна права у приступу услугама Службе која до сада нису имали, између осталог захваљујући и прописаном коришћењу информационих технологија у размени документације са Службом.

6. Трошкови које ће примена Закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа

За примену овог закона ће бити потребно да јавни бележници, као и други имаоци јавних овлашћења који приступају информационом систему Службе, обезбеде најмање један рачунар са Интернет везом и дигитални потпис. Претпоставка је да је први услов већ у свим случајевима испуњен, а што се другог услова тиче, свако може прибавити дигитални потпис, без накнаде, од стране Министарства унутрашњих послова. У смислу наведеног, имаоци јавних овлашћења на чији рад утичу предложена решења неће имати додатне трошкове у вези са имплементацијом овог закона.

Примена Закона неће створити додатне трошкове грађанима и привредницима, будући да неће морати да долазе у Службу за катастар непокретности, већ ће све послове у вези са уписом у катастар непокретности завршити код јавних бележника.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Позитивни ефекти Закона, растерећење грађана и привреде од прибављања доказа од Службе за катастар непокретности и подношења захтева Служби за упис у катастар непокретности, ће засигурно вишеструко оправдати евентуално повећање трошкова по основу награде јавном бележнику за подношење захтева.

Скраћење трајања поступка уписа није једини позитивни ефекат који ове измене треба да донесу.

У области „Упис права својине“ Светска банка је у последњем *Doing Business* извештају идентификовала 6 процедура и време од 21 дана:

Процедура	Број дана <i>DB</i> 2017	Број дана после реформе
Извод из АПРа	1	1/0 ¹
Содемнизација	1	1
Подношење захтева за упис	1	0
Пријава пореза на пренос апсолутних права	2	0
Плаћање пореза	1	1
Издавање решења о упису	15	3
Укупно дана	21	6/5
Укупно процедура	6	4/3
РАНГ	56	45/34

Уколико би реформе биле спроведене како је планирано, скок од 11 до 16 места је реалан. Могућ је и знатно већи скок, ако би се предвидело да пријаву за порез на пренос апсолутних права подноси служба за катастар, по извршеном упису, али је питања да ли је такву измену могуће предвидети овом законом, или је потребна одговарајућа измена пореских закона.

Да ли би се, и у којој мери, напредак остварио већ у октобру, за *Doing Business* 2018, је сада неизвесно и највише зависи од почетка ефективне примене предложених решења. Са становишта *DB 2018*, оптимално би било да измене које се тичу електронског шалтера почињу са применом већ у марту.

8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Предложена решења имају велики потенцијал да упис права својине учине лакшим, једноставнијим и јефтинијим за грађане и привредне субјекте, чиме се повољно делује на опште привредно окружење и стимулише појава нових привредних субјеката.

¹ На овоме се ради са АПР-ом – није предмет измене закона о катастру, али се очекује.

Преношењем одређених јавних овлашћења са Службе за катастар на друге имаоце јавних овлашћења, односно професионалне кориснике, стимулише појаву нових привредних субјеката у том делу приватног сектора, као и повећано запошљавање. С друге стране, Служби се ослобађају ресурси за бављење пословима који су по свој природи и њеној искључивој надлежности.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове

У поступку припреме овог Нацрта консултовани су представници надлежних министарстава и других државних органа, јавно-бележничке професије, адвокати, универзитетски професори, као и представници привреде. Њихови ставови су имплементирани у текст предложених измена.

10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења закона

Као кључна мера за остварење постављених циљева предвиђено је успостављање информационог система који ће омогућити функционисање такозваног „електронског шалтера“ за размену документације између Службе за катастар и професионалних корисника. Припрема тог информационог система је при крају и његово коришћење ће бити могуће најкасније до 31. марта 2017. године.

Предвиђене су и активности на информисању и едукацији лица на које се измене закона односе, а пре свега оних лица која ће бити ангажована на примени закона.

Ради оптималне примене закона, потребни подзаконски акти ће бити припремљени у најкраћем року.