

## VI. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### 1. Одређење проблема које закон треба да реши

Законом о поступку уписа у катастар непокретности и водова ("Сл. гласник РС", број 41/18, у даљем тексту: Закон) учињен је велики корак у унапређењу ефикасности и ажурности вођења јавних евиденција о непокретностима и правима на њима, поједноствљеној примени прописа за грађане и привреду кроз ефикаснију организацију рада и унапређење сарадње међу државним органима и отклањању проблема који су уочавани у примени прописа који су до момента ступања на снагу Закона уређивали ову област. Усвајањем закона је прописана већа одговорност јавних бележника и других вршиоца јавних овлашћења који доносе, састављају, потврђују или оверавају исправе које представљају правни основ за упис у катастар непокретности и успостављање електронског шалтера за размену документације између Службе за катастар непокретности и професионалних корисника, судова, других органа, јавних бележника, јавних извршитеља и других ималаца јавних овлашћења који доносе, односно састављају, потврђују или оверавају исправе које су основ за упис у катастар. Тренутно су на е-шалтер повезани јавни бележници од 1. јула 2018. године, јавни извршитељи, Пореска управа, Агенција за реституцију и Завод за заштиту споменика културе од 1. новембра 2018. године, а у току је обука за повезивање путем е-шалтера и осталих органа јавне управе који доносе исправе које су правни основ за упис у катастар непокретности.

Међутим, у циљу још ефикасније и поузданије имплементације Закона, постоји потреба за прецизирањем појединих одредава које су у спровођењу Закона изазивале неодумице код субјеката. С тим у вези, приступљно је изради Нацрта закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова (у даљем тексту: Нацрт закона).

Нацрт закона се посебно односи на прецизирање оних одредава које су у пракси изазивале доста неодумица. Пре свега, недоследна пракса израде исправа које су основ за упис у катастар, имајући у виду да закони којима се уређују ванпарнични и парнични поступак не прописују да се у изреку одлуке којом се одлучује у вези са правима на непокретностима обавезно унесе и подаци који служе за лакшу идентификацију стицала тих права. Овде је реч, најпре, о јединственом матичном броју грађанина, односно идентификационом броју из важеће путне исправе за странца, а за правна лице о матичном броју, односно о броју уписа у регистар државе седишта за страна правна лица. Ова прицизирања су урађења у циљу заштите својинских права стацаоца али и за накнадне правне промете у вези са том непокретношћу.

Такође, Нацрт закона има за циљ и усклађивање Закона са чл. 11. ст.1. и 4. Закона о електронској управи ("Сл. гласник РС", број 27/18), којим се прописује да Орган преузима податке из регистара и евиденција у електронском облику без додатних провера, у складу са законом, преко Сервисне магистрале органа. Међутим, остављена је могућност да странка у поступку може да достави доказ да је стање у погледу брачности другачије о онога што је уписано у матичне књиге венчаних. На овај начин, могућност погрешног уписа у катастар, на основу неажурних података, се искључује. Прецизирано да се заједничка својина по основу стицала у току трајања заједнице живота не уписује у катастар у случају стицања наслеђем, као и бестеретним правним послом од лица која су са стицаоцем у законском реду наслеђивања, у складу са законом који уређује наслеђивање, и на овај начин се отклања дилема у погледу уписа на имовини која очигледно представља посебну имовину супружника.

Нацртом закона се прецизирају и чињенице које су од значаја за заснивање, измену, престанак или пренос стварних права на непокретностима, које се односе на личност имаоца права, на само непокретност или на правне односе поводом непокретности – забележба. Законом је било прописано да су забележбом обухваћени сви уписи извршени на основу уговора овереног код суда пре више од 20 година, међутим, Нацртом закона се рок скраћује на седам година односно сви уговори оверени код суда пре ступања на снагу Закона о јавном бележнициштву ("Службени гласник РС", број 31/11). Ово из разлога што су се у пракси појавили фалсификовани уговори по којима захтев за упис у катастар годинама није тражен, па у интересу правне сигурности треба проверити да ли су евидентирани у уписнику суда у коме су наводно оверени, а ако их нема у уписнику или је уписник недоступан, странка треба да то право докаже у судском поступку.

Затим, Нацртом закона се прецизира члан 35. Закона тако што се прописује да је Служба обавезна да споји поступке који се воде у односу на исту непокретност и да јединственим решењем одлучи по свим тим основима, уз примену начела првенства, што подразумева да ће се прво решити по ранијој достави. Важећим решењем је остављено Служби да сама процени да ли ће ово спајање извршити или не, а неопходно је да се спајању приступи у сваком случају јер у супротном ситуације направљене подношењем већег броја захтева на истој непокретности неће бити решене, управо у циљу онемогућења спровођења законитих уписа.

Такође, прецизира се и одредбе закона које уређују упис у катастар непокретности о обавезним подацима који се уносе у исправе које су основ за упис у катастар водова, као и део који се односи на започете поступке, у циљу усаглашавања за изменама које се прописане у Нацрту закона.

На крају, у члану 60. је промењен наслов и додати су нови чланови у циљу усаглашавања са чл. 11. ст.1. и 4. Закона о електронској управи и чл. 9, 103. и 215. Закона о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", број 18/16).

Све наведене измене, имаће за циљ унапређење законодавног оквира. Основни циљ који се жели постићи је повећање правне сигурности, стицалаца непокретности, као и трећих лица која се поуздају у податке уписане у катастру.

Најзад, наведен измене и реформа катастра која је у току, позитивно ће утицати и на позицију Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања – Doing Business. У области уписа права својине, иако је Република Србија у овогодишњем извештају за 2019. годину напредовала за две позиције са 57. на 55. позицију, постоји пуно простора за напредак. Индекс квалитета земљишне администрације износи 18 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. Свакако, број процедура и време потребно за упис права својине је сегмент у којем има највише простора за напредак. Након окончања реформе катастра, број процедура који се очекује да ће бити регистровано је три а време које ће бити потребно за упис се смањује са 21 дан, колико сада износи, на највише пет дана.

## 2. Друге могућности за решавање проблема

Имајући у виду да су предложена решења законска материја, жељени циљеви не могу се постићи без доношења измена и допуна закона.

## 3. Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема

Ова питања није могуће уредити на други начин, будући да се Законом о поступку уписа у катастар непокретности и водова уређује материја и правила поступка уписа у катастар непокретности и катастар водова у њиховом одржавању, предмет и врсте уписа у том поступку и правила поступка издавања извода из наведених регистара, као и друга питања од значаја за одржавање катастра непокретности и катастра водова.

#### 4. 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 годишњем нивоу, од којих велики број по усвајању овог закона неће бити упућени на интеракцију са Службом за катастар непокретности, већ ће за њих то обављати јавни бележници, јавни извршитељи, адвокати и остали;
- јавне бележнике, јавне извршитеље и друге имаоце јавних овлашћења, адвокате, геодетске организације итд., који овим законом добијају посебна права у приступу услугама Службе за катастар непокретности која до сада нису имали, између осталог захваљујући и прописаном коришћењу информационах технологија у размени документације са Службом.

Прецизирање одређених одредаба Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова повећаће ефикасност и ажурност катастра непокретности и допринети поједностављењу и појефтинијењу поступка уписа у катастар непокретности и водова.

Одредбе су прецизиране на начин да се овај закон додатно усклади са Законом о електронској управи, у погледу података о имаоцу права који се уписују у катастар, да се омогући већа сигурност уписа као и додатно утврди динамика и првенство поступања као и обавеза повезивања обвезника доставе са е-шалтером Завода, а све на основу уочених проблема који су се појавили приликом досадашњег спровођења овог закона.

#### 5. Трошкови које ће примена закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа

Спровођење измена и допуна овог закона неће створити додатне трошкове грађанима и привредницима.

#### 6. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Спровођење измена и допуна овог закона неће створити додатне трошкове грађанима и привредницима. Скраћење трајања поступка уписа није једини позитивни ефекат који ове измене треба да донесу.

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 за 2019. годину идентификовала шест процедура и време од 21 дана, уз индекс квалитета земљишне администрације 18 од могућих 30 поена:

## Doing Business 2019. Након реформи

Број процедура	6	3
Број дана потребних за упис	21	Не више од 5
Укупан ранг	55	34

За дословно спровођење свих реформи, потребно је да имплементација Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова буде потпуна, као и да се технички прилагоде системи Правосудног информационог система, катастра и портала еУправа, чиме би се увела и могућност заказивања код јавног бележника и прелиминарно попуњавање пореских пријава преко портала еУправа. Такође, број процедура би додатно био смањен уколико се укинула пракса да јавни бележници траже извод из АПР-а праним лицима, уместо да сами врше увид у јавни регистар правних лица.

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

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

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

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

Јавну расправу у вези са изменама и допунама овог закона није било потребно спроводити, будући да предложене измене и допуне треба да омогуће ефикаснији и сигурнији упис права у катастар непокретности као и да не садрже материју о којој је потребно прибавити мишљење јавности, као и да се не мењају битно решења из постојећег закона. Осим тога, приликом израде текста измена консултоване су и заинтересоване стране.

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

Као кључна мера за остварење постављених циљева успостављен је информациони систем који омогућава функционисање такозваног „електронског шалтера” за размену документације између Службе за катастар непокретности и судова, имаоца јавних овлашћења и професионалних корисника.

Ради остварења постављених циљева није неопходно оснивање нових институција, нити укидање постојећих. У Заводу, на основу анализе стања на решавању предмета у поступку

одржавања катастра непокретности у свим Службама за катастар непокретности, неопходно је извршити прерасподелу радних места, односно кадровски ојачати радна места на којима се обављају послови у вези са уписом у катастар у Службама у којима је неупоредиво већи прилив предмета у односу на Службе са мањим приливом предмета, као и радна места на којима се обављају послови решавања предмета у другостепеном поступку.

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

Завод ће наставити досадашњу праксу праћења рада својих унутрашњих јединица - Служби за катастар непокретности објављивањем на инернету резултата њиховог рада кроз ранг листу успешности.

Реализацију зацртаних циљева пратиће Заједничка група за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке „Doing Business”, будући да су исти предвиђени Акционим планом за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања - Doing Business.