

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова доноси се да би се:

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

Законска решења се предлажу у контексту јако великих изазова који се постављају пред Службом за катастар непокретности, као ужом унутрашњом јединицом 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 (број издатих грађевинских дозвола у 2015. години је повећан за преко 30% у односу на 2014, а тај тренд се наставио и у 2016. год., тако да је број издатих грађевинских дозвола за првих 11 месеци 2016. год. 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 непокретности 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 које 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;
3. ограниченост административних капацитета Службе за катастар непокретности, као уже унутрашње јединице 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 Србији.

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 непокретности постиже резултате који унапређују глобалну компетитивност 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 овим Законом је 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 остварења наведених циљева, а то су пре свега:

1. увођење веће одговорности јавних бележника и других вршиоца јавних овлашћења који доносе, односно оверавају исправе које представљају 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 гаранција да су исте подобне за упис у катастар непокретности;

2. 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. Јавни бележници су обавезни да се путем е-шалтера повежу са Заводом најкасније до 01.05.2018. године, а остали обвезници доставе исправе најкасније до 01.11.2018. године.

Ове две кључне новине - мере омогућавају остваривање основних циљева овог закона: убрзање поступака уписа права, уз повећање правне сигурности. Запослени у Служби ће мање времена трошити на упис, па ће више ресурса бити усмерено на друге приоритете у раду Службе.

Наведени циљеви ће се остварити и кроз друга законска решења описана у тачки 5.

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, закључено је да даље значајније унапређење ефикасности уписа у Катастар није могуће без доношења овог 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 годишњем нивоу, од којих велики број по усвајању овог закона неће бити упућени на интеракцију са Службом, 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 која до сада нису имали, између осталог захваљујући и прописаном коришћењу информационих технологија у размени документације са Службом.

У случају када се одлучује на основу исправа за упис које преко е-шалтера доставља јавни бележник или други „обвезник доставе“ (лице, односно орган који по службеној дужности доставља Служби ради уписа у катастар исправе које саставља, потврђује или оверава, односно доноси у вршењу јавних овлашћења, а које представљају правни основ за упис у катастар), рок за поступање се скраћује на пет радних 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, односно други обвезник доставе 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 исправе које доставља јавни бележник, односно други обвезник доставе врши у року од пет радних дана реалан и прихватљив. У исто време, овај концепт ће растеретити катастар да може више времена да посвети поступању у предметима формираним по захтеву странке и одлучивању по жалбама.

Олакшава се и корак који претходи упису: припрема документације на основу које се доносе, састављају и оверавају исправе које су основ за упис у катастар. Законом се утврђује обавеза Завода да, на захтев обвезника доставе и професионалних корисника услуга Завода, 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 Службу за катастар непокретности ради прибављања документације која претходи упису.

Надлежни органи и лица која 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 24 часа, а суд у року од три дана. 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 (солемнизације) уговора о купопродаји непокретности до уписа тог промета у катастар, упише забележба покретање извршног поступка на тој непокретности, која је до тог момента још увек уписана на име продавца, против којег је, као извршног дужника, покренут извршни поступак ради принудне наплате потраживања. Продајом те непокретности у извршном поступку, претходни купац више неће моћи да се на основу купопродајног уговора упише као власник непокретности. Механизам е-шалтера спречава овакве ситуације, које су често у пракси злоупотребљаване.

Унапређује се правна сигурност захваљујући томе што се 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 овлашћује министар надлежан за послове грађевинарства да подзаконским актом ближе уредити поступак уписа у катастар, а Влада ће прописати начин достављања исправа Заводу од стране обвезника доставе по службеној дужности. 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 непокретности 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 поднесу пореске пријаве и избегава се ситуација да обвезници који не поднесу пореске пријаве благовремено касније плаћају значајне износе у виду затезне камате. Ради постизања овог циља неопходна је и измена пореских закона.

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 квалификовани електронски потпис. Претпоставка је да је први услов већ у свим случајевима испуњен, а што се другог услова тиче, свако може прибавити електронски 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 веће 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. Могуће је, евентуално повећање трошкова по основу награде јавном бележнику за дигитализацију исправа односно за радње предузете ради уписа у катастар на основу тих исправа, која би оквирно могла да износи око 1.690,00 динара.

Највеће трошкове у вези са применом закона имаће Републички геодетски завод, као што је то случај и са применом важећег закона који уређује катастар непокретности и катастар водова. За спровођење овог закона обезбеђена су средства Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину у разделу 36, програму 1102 – Државни премер, катастар и управљање геопросторним подацима на националном нивоу, у укупном износу од 3.392.020.000,00 динара. У наредним годинама средства ће се планирати на истом нивоу у оквиру утврђених лимита и у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Позитивни ефекти Закона, растерећење грађана и привреде од прибављања доказа од Службе за катастар непокретности и подношења Служби захтева за упис у катастар непокретности ће засигурно вишеструко оправдати евентуално повећање трошкова по основу награде јавном бележнику за дигитализацију исправа, односно за радње предузете ради уписа у катастар на основу те исправе.

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>ДВ 2017</i>	Број дана после реформе
Извод из АПРа	1	1/0 ¹
Солемнизација	1	1
Подношење захтева за упис	1	0

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

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 обвезници не морају да подносе пријаву за порез на пренос апсолутних права, односно за порез на имовину, будући да ће Служба за катастар надлежним пореским органима достављати исправу којом се врши пренос права својине на непокретности, али је за такву промену потребна и одговарајућа измена пореских закона.

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, 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.

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 Нацрта закона.

О Нацрту закона је спроведена јавна расправа у периоду од 28. јула до 17. августа 2017. године. Јавна расправа у форми презентације и дискусије одржана је у Новом

Саду 1. августа 2017. године, у Београду 3. августа 2017. године, у Крагујевцу 8. августа 2017. године и у Нишу 10. августа 2017. године.

Велики број учесника јавне расправе изнео је, односно доставио своје примедбе, предлоге и сугестије. Радна група за израду Нацрта закона размотрила је све коментаре, предлоге и сугестије на текст Нацрта закона, сагледала могућности њиховог инкорпорирања у текст Нацрта закона у циљу његовог побољшања и одређене предлога прихватила и уградила у текст Нацрта закона.

Прихваћена је примедба представника Адвокатске коморе Војводине да рок за жалбу на првостепено решење Службе не треба повећавати на 15 дана, с обзиром на то да је циљ закона да се убрза и скрати процедура уписа у катастар.

Делимично је прихваћена примедба Адвокатске коморе Србије на члан 27. став 1. тачка 4), алинеја 2. Нацрта закона да дигитализацију документа издатог у папирној форми и потврду квалификованим електронским потписом да је дигитализована копија верна оригиналу може да врши само адвокат и представник службе правне помоћи при јединици локалне самоуправе, тако што је из ове одредбе изостављен предузетник, односно правно лице уписано у регистар посредника у прометовању непокретности и прописано да геодетска организација може да дигитализује само исправу за упис промене коју је саставила у вршењу својих јавних овлашћења.

Није прихваћена примедба Адвокатске коморе Србије на члан 3. став 1. тачка 2) да се увођењем начела официјелности крши члан 67. Устава Републике Србије, према коме су једино адвокатура и служба правне помоћи при јединици локалне самоуправе овлашћење на пружање правне помоћи. Ово из разлога што достављање, по службеној дужности, исправе која је основ за упис од стране суда, органа јавне управе и имаоца јавних овлашћења коју је донео, саставио, потврдио или оверио у оквиру законом поверене надлежности, не представља пружање правне помоћи. Појединим законима је већ установљена обавеза за одређене органе и имаоце јавних овлашћења да достављају Служби ради уписа у катастар одређене исправе које доносе (решење о извршењу, закључак о предаји непокретности купцу, решење о лишењу пословне способности, решење о враћању пословне способности, решење о стављању под старатељство, решење о упису законског заложног права на непокретности пореског обвезника, наредба јавног тужиоца о забрани располагања непокретности, решење којим се одобрава употреба објекта, решење о озакоњењу), а овим законом се уводи обавеза достављања свих исправа које су основ за упис у катастар.

Усвојена је примедба представника Америчке привредне коморе да треба увести и начело законитости, те је у том смислу измењена и допуњена одредба члана 3. став 1. тачка 6) Нацрта закона.

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 непокретности и судова, имаоца јавних овлашћења и професионалних корисника. Припрема тог информационог система је у току и његово коришћење од стране свих обвезника доставе и професионалних корисника услуга Завода ће бити омогућено најкасније до 1. јануара 2018. године.

Ради оптималне примене закона, потребни подзаконски акти ће бити донети до почетка његове примене, и то подзаконски акти којима се ближе прописује:

- поступак уписа у катастар непокретности;
- поступак уписа у катастар водова;
- начин приступа, дистрибуције, издавања, коришћења, складиштења и заштите података геодетско катастарског информационог система (ГКИС);
- начин достављања исправа Заводу од стране обвезника доставе по службеној дужности;
- обим доступности података, као и услове и начин обезбеђивања доступности потпуних података ГКИС-а.

Ради остварења постављених циљева није неопходно оснивање нових институција, нити укидање постојећих. У Републичком геодетском заводу, на основу анализе стања на решавању предмета у поступку одржавања катастра непокретности у свим Службама за катастар непокретности, неопходно је извршити прераспodelу 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 закона.

Републички геодетски завод ће наставити досадашњу праксу праћења рада својих унутрашњих јединица - Служби за катастар непокретности објављивањем на инернету резултата њиховог рада кроз ранг листу успешности. Такође, у складу са решењем које се предвиђа овим законом, ако обвезник не достави, по службеној дужности, надлежној Служби за катастар непокретности исправу која представља основ за упис у катастар, Завод ће о томе обавестити орган који врши надзор над радом обвезника доставе, ради предузимања неопходних мера у оквиру надлежности.

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 за период 2017-2018. године.