

**САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ  
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

**07.07.2009. године**

**Предмет:** Мишљење о томе да ли образложение Нацрта закона о државном премеру и катастру садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/2005) даје се

**МИШЉЕЊЕ**

Образложение Нацрта закона о државном премеру и катастру, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство животне средине и просторног планирања, преко Републичког годеског завода, под бројем: 011-00-236/2009-01, од дана 06.07.2009. године, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је достављен на мишљење Нацрт закона о државном премеру и катастру (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем који садржи прилог под називом „Анализа ефеката закона“.

Министарство животне средине и просторног планирања (у даљем тексту: обрађивач прописа) у наведеном прилогу није одговорио на сва питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005), а одговори на питања су врло кратки и не садржи податке на основу којих би Савет могао да сагледа да ли је приликом израде Нацрта закона вршена анализа предложених решења. Ни образложение достављено уз Нацрт закона не садржи податке који указују да је вршена анализа ефеката предложених решења.

Имајући у виду наводе обрађивача прописа да је овај пропис неопходно хитно усвојити, у сету са Нацртом закона о уређењу простора и изградњи, Савет је обзиром на ограничен рок који је имао за израду овог мишљења размотрio кључне одребе из Нацрта закона, па скреће пажњу на решења која могу имати негативне ефекте током имплементације:

**1) Члан 5. Нацрта закона у ставу 1. прописује који се послови обављају се на основу средњорочног програма и годишњег плана радова: „послови државног премера, оснивања и обнове катастра непокретности, праћења и обезбеђивања ажуности**

катастра непокретности, основних геодетских радова, адресног регистра, процене вредности непокретности, оснивања катастра водова, топографско-картографске делатности, геодетско-катастарског информационог система и Националне инфраструктуре геопросторних података.“ **Став 2.** прописује да **средњорочни програм радова** доноси Влада на предлог Републичког геодетског завода (у даљем тексту: РГЗ), а годишњи план РГЗ.

Савет констатује да није јасно зашто Влада не доноси и **средњорочни програм радова и годишњи план**. Предложено решење је требало образложити имајући да виду да **можда прешироко успостављену надлежност РГЗ-а, који треба и да планира и да имплементира тај планове**. Овако постављена надлежност може довести до спорог успостављања оперативног Катастра и одсуства контроле имплементације пројекта успостављања Катастра од стране Владе.

Такође, констатујемо да је **ова одредба у директној супротности са чланом 167. став 1. тачка 1.** Нацрта закона, који прописује да **средњорочни програм радова** предлаже Савет НИГП-а, а не РГЗ како предвиђа овај члан.

**2) Чл.13-15.** Нацрта закона регулише геодетску лиценцу, надлежност РГЗ-а за њено издавање и услове за њено издавање. Члан 14. Нацрта закона прописује постојање две врсте лиценци: геодетске лиценце првог реда и геодетске лиценце другог реда. Члан 15. Нацрта закона регулише услове за издавање поменуте две врсте лиценци.

Савет инсистира да се у члану 13. став 3. брише тачка 1, јер је у потпуној супротности са чланом 6. став 1. тачка 8. Закона о регистрацији привредних субјеката, који прописује да се у Регистар привредних субјеката (који обухвата све субјекте побројане у члану 2. став 1. тачка 6. Нацрта закона) **региструје само претежна делатност**. Не сматрамо да би издавање лиценце требало ограничити искључиво на привредне субјекте који су **регистровали извођење геодетских радова као своју претежну делатност**. Шта ће се десити ако не добију лиценцу, јел онда треба да бришу ту делатност као претежну?

Идентичну измену сугеришемо и у односу на члан 2. став 1. тачка 6. Нацрта закона.

Савет такође констатује да обрађивач прописа није образложио потребу за постојањем ове лиценце.

Посебно скрећемо право да сматрамо да разлика у **дужини стажа** није довољна као искључив услов за доделу различитих **геодетских лиценци** (првог или другог реда), док разлика у степену стручне спреме може бити прихватљив критеријум за селекцију.

Сугеришемо да се преиспита потреба за лиценцирањем у овој области, обзиром да неоправдано лиценцирање представља непотребан трошак за привреду, а лимитира и тржишну утакмицу.

**3) Члан 51.** Нацрта закона прописује да се у поступку катастарског премера прикупљају подаци о имаоцу права на непокретности у складу са фактичким стањем, а тек ако то није могуће користиће се подаци из катастра, земљишних књига или тапија.

Савет констатује да није образложена потреба за овом одредбом. Ако Нацрт закона чланом 60. прописује начело уписа тј. да се својина и друга права на непокретностима стичу и преносе искључиво уписом у катастар непокретности, није јасно која је сврха да се током премера прикупљају подаци о „имаоцу права у складу са фактичким стањем“, кад је то стање променљиво, а статус тешко проверљив. Уз то се, **приликом прикупљања података може створити забунс у погледу тога које стварни власник непокретности**, па сугеришемо да се лицима на терену скрене пажња да се на тај начин не стичу права, ако се ова активност буде спроводила.

**4) Нацрт закона у чл.90-108. регулише успостављање катастра непокретности.** Члан 91. став 2. прописује да одлуку о оснивању катастра непокретности доноси РГЗ, а члан 92. да су надлежни судови дужни да на захтев РГЗ-а предају земљишну књигу, књигу тапија, интабулациону књигу... најкасније до дана оснивања катастра непокретности.

Савет констатује да Нацрт закона не прописује крајњи рок за успоставу катастра непокретности за територију целе Србије и сугерише да се исти рок изричito пропиши овим законом. Сматрамо да је овај рок је неопходно прецизирати имајући у виду досадашње врло лоше искуство са спорошћу РГЗ-а у имплементацији Катастра. Сматрамо да овај рок за РГЗ треба прописати, без обзира што од РГЗ-а у потпуности не зависи коначно успостављање Катастра, а имајући у виду да РГЗ ипак врши имплементацију овог закона. Није доволно образложење добијено из РГЗ да је тај рок већ предвиђен у договору са донаторима и да је реч о крају 2010. године. Тада је рок је неопходно прописати Законом, а разлог више за уношење рока у текст Нацрта закона је ако је такав рок предвиђен уговором са донатором.

**5) Нацрт закона у члану 96. регулише упис права на парцели према стању последњег уписа у катастру земљишта, а у члану 99. начин уписа права тамо где постоји земљишна књига, тапија или интабулациониа књига.**

Сматрамо да је одредба члана 95. Нејасна обзиром да се позива на период од пре и после 06. априла 1941. године. Такође сугеришемо да се ове одредбе усагласе са решењем о конверзији права коришћења у право својине прописаним Нацртом закона уређењу простора и изградњи и то чл. 99-105. (без накнаде) и чл. 106-112. (уз накнаду).

**6) Нацрт закона у члану 126. регулише одлучивање по захтеву за упис.**

Савет сугерише допуну овог члана и свих других одредби који регулишу поступање првостепеног органа, тако што ће се прописати краћи рокови за поступање од оних прецизираних ЗУП-ом. Треба имати у виду да нпр. Закон о регистрацији привредних субјеката прописује рок од 5 дана за поступање по захтеву.

**7) Нацрт закона у члану 173. регулише транспарентност рада катастра непокретности.**

Савет сугерише измену члана 173. став 1. Нацрта закона, тако што ће се иза речи: „или електронским путем“ додати речи: „преко интернет странице Завода“.

Сматрамо да је ова преформулација неопходна, имајући у виду да постојећа формулатија не обезбеђује адекватну доступност путем интернета, а у супротном

доступност не би била обезбеђена у складу са стандардима модерних регистара и упоредном праксом.

**8) Нацрт закона у члану 5. став 4. прописује да се реализација програма и плана радова финансира средствима из буџета Републике Србије, као и средствима од поклона (донација), локалне самоуправе и других заинтересованих правних и физичких лица. У члану 174. став 4. Нацрта закона прописује да су средства од накнада које оствари РГЗ приход буџета Републике Србије и да се користе се за рад и примања запослених и опремање Завода,**

Из наведених решења је евидентно да се обрађивач прописа трајно определио да РГЗ остане буџетски корисник. Сматрамо да је ово решење лоше и да је РГЗ требао да постане самофинасирајућа институција и да накнаде за своје услуге пропише на доњој граници која осигурува њено функционисање. Подсећамо да по овом систему самофинасирања већ пет година успешно функционише Агенција за привредне регистре, па није било разлога да се идентично решење не пропише и у овом случају.

Савет констатује да је уочио и нека решења која представљају значајно унапређење у односу на важећи Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима. Међутим, имајући у виду да се у конкретном случају ради о релативно новом закону, донетом 1992. године и мењаном бројним изменама закључно са 2005. годином, намеће се питање из ког разлога је било неопходно мењати постојећи закон, тј. који проблеми тим прописом нису решени, а решењима из Нацрта закона треба да буду превазиђени. Да је ова анализа извршена, вероватно би се закључило да је један од разлога неуспешне имплементације био и непостојање рокова за пуну имплементацију Катастра, па би тај рок овом приликом био прописан.

Имајући у виду наведено, уз ограду да Савет није имао довољно времена да детаљно размотри цео текст Нацрта закона, констатујемо да образложение Нацрта закона о државном премеру и катастру, који је Савету поднело на мишљење Министарство животне средине и просторног планирања, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе, а позивамо обрађивача прописа да размотри изнете сугестије и да у складу са истим интервенише на текст Нацрта закона.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић