



РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА

Београд

183-11/2017

ЉЕ



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 23879 датум: 19. јун 2017. године

МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И
ИНФРАСТРУКТУРЕ

БЕОГРАД

На основу члана 18. став 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), а у складу са чланом 41. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014), у прилогу вам достављамо Мишљење Заштитника грађана на текст **Нацрта закона о уписима у катастар** који сте нам доставили на мишљење у прилогу вашег акта Број: 119-01-00353/2016-07 од 29. 5. 2017. године.

С поштовањем,

ЗАМЕНИЦА ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Владана Јовић

Прилог:

-Мишљење Заштитника грађана (4. стр).

МИШЉЕЊЕ НА НАЦРТ ЗАКОНА О УПИСИМА У КАТАСТАР

На основу члана 18. става 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр.79/05 и 54/07), Заштитник грађана је размотрио Нацрт Закона о уписима у катастар и у вези са тим даје следеће мишљење.

I Начелне примедбе

Уписи права својине и других стварних права у катастар непокретности имају конститутиван карактер, што значи да се ова права, а првенствено право својине **стичу, преносе и ограничавају једино и коначно уписом у катастар непокретности**. Устав Републике Србије у члану 58. јасно и недвосмислено јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Наведени Нацрт закона управо уређује поступак уписа у катастар непокретности који се заснива на начелу поуздања. Смисао наведеног начела лежи у претпоставци апсолутне тачности података катастра непокретности, односно подразумева да су права уписана у катастар непокретности пуноважна све док се супротно не докаже. Све наведено упућује на велики значај правилног прописивања поступка уписа у катастар непокретности, чији би евентуални недостаци могли имати далекосежне последице по стечена права и интересе грађана. Све су то разлози који нужно активирају примену законских одредби о обавезности спровођења јавне расправе, а то је у овом случају околност да је реч о закону којим се уређују питања која посебно занимају јавност. Кроз спровођење јавне расправе, све заинтересоване стране би имале прилику да се изјасне о решењима предложеним у новом закону, а то је у конкретном случају изостало. Напомињемо да је учешће јавности важан корективни и превентивни механизам који треба да допринесе бољем квалитету прописа, а тиме и последично остваривању права грађана и задовољавања јавног интереса у пуном обиму и у подједнакој сразмери.

Спровођење јавне расправе се и у случају припреме Нацрта закона о уписима у катастар показало нераздвојиво од питања доношење закона по хитном поступку. Наиме, сам захтев за доношење закона по хитном поступку би могао да се схвати као намера да се оправдава неспровођење јавне расправе. Обезбеђивање услова за увођење информационих технологија у што краћем року наведено је као разлог за доношење Закона о уписима у катастар по хитном поступку. Међутим, овај разлог не само да не спада у ниједан од таксативно прописаних разлога за усвајање закона по хитном поступку, већ је неодрживо самим тим што је пуна примена закона о уписима у катастар одложена до краја 2019. године до када се очекује успостављање механизма е-шалтера у пуном обиму.

Решења предложена новим законом, која ће утицати пре свега на грађане, као подносиоце захтева за упис у катастар непокретности и то тако што по усвајању закона велики број физичких и правних лица неће бити упућени на интеракцију са Службом за катастар непокретности већ ће то чинити посредством јавних бележника, адвоката, представљена су као предност за грађане. Заштитник грађана је сагласан да ће увођење посредника свакако допринети растерећењу Републичког геодетског завода и његовом ефикаснијем раду, али

ипак изражава сумњу да ће се оваква решења позитивно одразити на унапређење права грађана. То се пре свега односи на ускраћивање права избора грађанима да се одреде, у зависности од финансијских и других могућности, за начин на који ће поднети захтев за упис неког права, али и на врло вероватно смањење правне извесности и сигурности, упркос супротним тврдњама. Наведено може имати за последицу ефекте потпуно супротне очекиваним, а то је избегавање уписа стварних права на непокретностима, што ће пак имати утицаја на смањење броја евидентираних и уписаних објеката, уместо повећања, пораст поступака и спорова услед преношења јавних овлашћења са Служби за катастар непокретности на јавне бележнике.

Такође, како би се смисао и домашај предвиђених решења могао јасно и недвосмислено утврдити а тиме и предухитрити евентуални додатни финансијски трошкови за грађане, у Нацрту закона или бар његовом образложењу је потребно јасно одредити који субјекти сnose трошкове поступања како јавних бележника као посредника у подношењу захтева за упис тако и трошкове поступање државних органа у делу који се односи на обавезу достављања потребних докумената Служби ради пријаве уписа. Наиме, одредбом члана 46. уређено је покретање поступка уписа преко е – шалтера подношењем захтева посредством јавног бележника, односно пријавом уписа од стране државних органа и то тако што Служби за катастар непокретности достављају документа у електронској форми изворно настала у електронској форми или дигитализоване копије докумената издатих у папирној форми, при чему је у Нацрту остало недоречено да ли ће такво поступање падати на терет лица чији се упис врши. Уколико би предвиђена процедура захтевала додатне трошкове за грађане, било би потребно то експлицитно навести и образложити, те размотрити оправданост увођења овако ригидног решења, и то нарочито са аспекта структуре и економске моћи становништва. Прелазни временски период до 2019. године је вероватно и уведен како би се прелазак на искључиво електронско општење са грађанима ублажио, због чега Заштитник грађана сматра примеренијим усвајање оног решења које би омогућило паралелну примену како поступка посредног, тако и непосредног подношења захтева за упис.

Заштитник грађана поздравља настојање да се у интересу свих грађана Републике Србије повећа ефикасност и ажурност уписа у катастар непокретности и поједностави и убрза процедура уписа у катастар непокретности. Такође, неспорно је да ће се прописивањем обавезе за јавне бележнике, јавне извршитеље, судове, државне органе, органе јединица локалне самоуправе и друге субјекте да у оквиру законом утврђене надлежности, Служби за катастар непокретности достављају одлуке које доносе, односно састављају или потврђују и прописивањем краћих рокова за поступање Служби – убрзати процедура уписа. У намери да се убрза процедура уписа и обезбеди правна сигурност, Нацртом закона су прописани рокови за поступање Службе који су краћи од рокова предвиђених Законом о општем управном поступку („Службени гласник 18/2016), те је тако утврђено да је рок за жалбу 8 дана (члан 54. став.1.), рок за измену првостепеног решења по жалби 7 дана (члан 55. став3.), а рок за доставу решења јавним саопштењем 8 дана (члан 52. ст. 8. и 9.).

Међутим, тако прописани рокови указују на неусклађеност са одредбама новог Закона о општем управном поступку који је ступио на снагу 1. јуна 2017. године. Нови ЗУП, иако у прелазним и завршним одредбама, даје могућност да се поједина питања управног поступка могу уредити посебним законом, предвиђа примену ЗУП-а на поступање у свим управним стварима, независно од конкретне области у којој се поступа. Посебним законима поједина питања управног поступка могу се уредити само ако је то у појединим управним областима неопходно при чему је услов да се тиме не смањује ниво заштите права и правних

интереса странака, зајемчених ЗУП-ом. У том смислу прописивање краћих рокова за странке као што је рок за жалбу 8 дана (члан 54. став 1.), од ЗУП-ом одређених 15 дана, умањује могућност грађанину да ваљано припреми жалбу и евентуалну пратећу документацију.

Како је у прелазним и завршним одредбама ЗУП-а предвиђена обавеза усклађивања посебних закона са решењима из ЗУП-а до 1. јуна 2018. године, уз потпуно уважавање разлога законодавца за скраћивање рокова у поступању органа овлашћених за поступање у области уписа у катастар непокретности, потребно је, по мишљењу Заштитника грађана, још једном преиспитати специфичности ове управне ствари као разлоге за знатна одступања од рокова прописаних ЗУП-ом.

Заштитник грађана је мишљења да је потребно још једном преиспитати одрживост наведених рокова у пракси посебно имајући у виду организациону структуру и број запослених на радним местима у Службама за катастар непокретности. Како се не би створила нереална очекивања код грађана с једне стране и одговорност руководиоца и одговорних државних службеника прописана чланом 90. Нацрта Закона, потребно је одложити почетак примене закона до обезбеђивања одговарајућих организационих и кадровских услова за поштовање прописаних рокова.

II Појединачне примедбе, предлози и сугестије

У члану 22. став 5. тачка 3) потребно је формулацију „ако се ради о непокретности за коју није издата дозвола“ прецизирати на тај начин што ће се навести на коју врсту дозволе се односи наведена одредба (грађевинска или употребна).

У ставу 6. истог члана речи: „када је објекат изграђен прекорачењем овлашћења из грађевинске дозволе“ треба заменити речима: „када објекат није изграђен у складу са грађевинском дозволом“. Формулација предложена у Нацрту закона упућује на закључак да би у наведеним ситуацијама Служба у поступку требала да утврђује да ли је дошло до прекорачења овлашћења из грађевинске дозволе, што свакако није била намера законодавца. Такође, предложену измену треба извршити и у циљу термиолошког усаглашавање са терминологијом заступљеном у Закону о планирању и изградњи и Закону о озакоњењу.

Члан 50. став 6 којим је прописано : „У један поступак могу се спојити захтеви за упис на основу сагласности странака у чију корист се поступци воде, или на основу захтева странке из поступка у коме је приложена исправа којом се ставља ван снаге исправа која је основ уписа у поступку који се по редоследу решавања раније решава.“ у циљу појашњења је неопходно преформулисати.

Неопходно је прецизирање одредбе члана 51. став 6. којом је прописано да: „Ако захтев није уредан или ако уз захтев није достављена исправа за упис, Служба није дужна да обавештава странку о недостацима у погледу поднетог захтева и приложених исправа, већ ће решењем одбацити захтев.“, а имајући у виду одредбе члана 52. став 2. којим је одређено да решење о одбијању, односно одбацивању, поред осталог, садржи и разлоге за одбијање, односно одбацивање. Наиме, на основу оваквих формулација се стиче утисак да су одредбе

наведених чланова у колизији јер није јасно да ли решење о одбијању, односно одбацивању захтева садржи разлоге за одбијање односно одбацивање или не. Потребно је прецизирати ситуацију коју је законодавац имао намеру да регулише чланом 51. став 6, а то је да Служба за катастра непокретности није у обавези да од подносиоца захтева затражи допуну захтева.

У члану 54. прописано је право на жалбу без јасно утврђеног начина на који се, у склопу предложених нових решења везаних за поступак уписа преко е – шалтера, иста подноси.

Чланом 90. став 2. прописана је прекршајна одговорност за државног службеника који руководи Службом и одговорност државног службеника у Служби који је надлежан за решавање предмета ако о захтеву за упис не одлучи у року прописаним овим законом. Наведеном одредбом прописана је прекршајна одговорност само за прекорачење законом утврђеног рока за државне службенике РГЗ, а не и за остале субјекте у случају непоступања по одредбама овог закона. С обзиром да је Законом о јавном бележничтву за јавне бележнике предвиђена дисциплинска одговорност за повреде утврђене тим законом, Заштитник грађана је става да би и за јавне бележнике требало утврдити прекршајну одговорност због непоступања у року утврђеном у члану 46. став 1.