



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

183-28/2017
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

13 OCT 2017
je

дел.бр. 37 591 датум 12.10.2017.

На основу члана 18. став 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), Заштитник грађана је са становишта своје законом утврђене надлежности, размотрио текст **Нацрта закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова**, који сте нам доставили на мишљење у прилогу вашег акта број: 119-01-00353/1/2016-07 од 6. 9. 2017. године и, у вези са тим даје следеће

**МИШЉЕЊЕ
НА НАЦРТ ЗАКОНА О ПОСТУПКУ УПИСА
У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И ВОДОВА**

I Начелне примедбе

Заштитник грађана је поводом нацрта Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, који се у ранијем тексту Нацрта закона звао Закон о уписима у катастар, упутио начелне и појединачне примедбе, као и предлоге и сугестије за које је сматрао да су значајне ради прописивања правилног уписа у катастар непокретности.

Нацрт наведеног закона је разматран на јавној расправи кроз коју су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о решењима предложеним у том Нацрту закона.

Како је чланом 41. став 10. Пословника Владе прописано да је предлагач дужан да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници и порталу е-управе најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе, те како се наведени извештај не налази на порталу предлагача, Заштитник грађана није могао да изврши увид да ли је Мишљење које је дао на Нацрт закона о уписима у катастар усвојено, да ли су примедбе и сугестије овог органа разматране, односно из ког разлога примедбе овог органа нису прихваћене.

Стога Заштитник грађана понавља примедбе на које је указао у свом Мишљењу број: 183-11/2017 упућеном дана 19.6.2017. године, и указује на недостатке новог текста Нацрта закона о уписима у катастар непокретности.

Са становишта надлежности Заштитника грађана најзначајнија примедба се односи на ускраћивање права избора грађанима да се одреде, у зависности од финансијских, техничких и других могућности, за начин на који ће поднети захтев за упис неког права.

Подношења захтева за упис у катастар преко е-шалтера уз обавезу достављања докумената у форми електронског документа, односно уколико није изворно настао у електронској форми дигитализоване копије докумената чију је истовестност потврдио јавни бележник, не даје могућност избора грађанима. Усвајање оваквог решења за подношење захтева неминовно упућује грађане да се обратe јавним бележницима или другим професионалним корисницима, при чему Нацртом закона није уређено да ли јавни бележници или други професионални корисници овај посао обављају без накнаде или уз накнаду. Наводи изнети у на страни 6. Анализе ефеката прописа, да је: „могуће евентуално повећање трошкова по основу награде јавном бележнику за дигитализацију исправа“ указују на постојање озбиљне правне празнине.

Такође Заштитник грађана указује да ће усвајање овог закона извесно утицати на смањење правне сигурности, упркос супротним тврдњама изнетим у образложењу Нацрта. Наиме, увођење начела формалности, а искључивање начела законитости, у корист ефикасности представља нарушавање начела поуздања и правне сигурности а на штету права грађана на мирно уживање имовине гарантовано одредбом члана 58. став 1. Устава Републике Србије (члан 3. тачка 7) Нацрта). При томе прокламована формалност уздигнута на ниво начела сама по себи нема карактер начела с обзиром да истовремено предвиђа значајне изузетке. Начело у једном поступку представља основни, универзални принцип којим се надлежни орган руководи и који важи у свакој ситуацији без обзира на њене специфичности. Одредба члана 3. тачка 7) Нацрта међутим, конципирана је тако да истовремено уређује садржину начела и формалности и начела законитости. Нарочито је нејасно и сувишно што се од јавног бележника који је сачинио или потврдио одређену исправу која је правни основ за упис права у катастру непокретности, захтева да „констатује да је та исправа подобна за упис у катастар непокретности.“

Уколико предлагач остане при концепту да се Нацртом уведе начело формалности као правило поступања катастра, потребно је посебном одредбом дефинисати начело формалности, а посебном одредбом начело законитости, и јасно разграничити у целом тексту Нацрта када катастар поступа примењујући начело формалности, а када примењујући начело законитости, водећи при томе рачуна да примена начела формалности не иде на уштрб начела поуздања и правне сигурности грађана.

Заштитник грађана је сагласан да ће увођење обвезника доставе свакако допринети растерећењу Републичког геодетског завода и његовом ефикаснијем раду, али у Нацрту Закона и даље није јасно опредељено који субјекти сnose трошкове таквог поступања. Наиме, у колико би процедура предвиђена Нацртом Закона приликом подношења захтева за упис преко обвезника доставе 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.

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 јединице 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 и даље 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 43. став 1.), рок за измену првостепеног решења по жалби 7 дана (члан 44. став 1.), а рок за доставу решења јавним саопштењем 8 дана (члан 40. став 4. Нацрта).

Међутим, тако прописани рокови указују на неусклађеност са одредбама 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 своју примену на поступање у свим управним стварима, независно од конкретне области у којој 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 43. став 1. Нацрта), од ЗУП – ом одређених 15 дана (члан 153. став 1. ЗУП-а), умањује могућност грађанину да ваљано припреми жалбу и евентуалну пратећу документацију.

Исто тако 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 Нацртом закона, потребно је одложити почетак примене закона до обезбеђивања одговарајућих организационих и кадровских услова за поштовање прописаних рокова.

Нацртом Закона уводи се нови појам јединствени матични број непокретности као јединствена ознака идентификационих података о непокретности на територији Републике Србије (члан 2. став 2. тачка 9). Нацрт закона уводи и разрађује овај појам само у неколико чланова, препуштајући да се исти уреди подзаконским актом који ће донети министар. Сам Нацрт закона не одређује разлоге, сврху и циљ увођења у правни систем овог појма. Нејасно је да ли ће досадашњи систем обележавања парцела постојати паралелно или ће увођења увођење овог појма заменити досадашњи систем обележавања парцела.

Нацртом закона (члан 55. став 1.) предвиђено је да се подзаконском регулативом уређује поступак уписа у катастар непокретности и катастар водова, што по мишљењу Заштитника грађана, представља прешироко дато овлашћење министру. Наиме, мишљења смо да би наведени Закон, који управо уређује поступак уписа у катастар непокретности, требао да садржи одредбе које се односе на поступање катастра, или уколико би се остало при становишту да поступак уписа у катастар треба да буде прописан подзаконским актом, Законом би требало прецизирати у којим сегментима је министар овлашћен да ову област уређује подзаконским актом.

Сугестија Заштитника грађана је да се још једном преиспита решење којим је и у осталим деловима Нацрта (начин приступа, дистрибуције, издавања, коришћења и складиштења ГКИС-а; начин достављања исправа Заводу од стране обвезника, обим доступности података из члана 19. ст. 1 и 2.) утврђено да се регулишу подзаконским актима.

II Појединачне примедбе, предлози и сугестије

Одредбом члана 22. став 5. Нацрта закона утврђено је да министар ближе прописује које одлуке достављају државни органа и органа јавне управе, а које су подобне за упис у катастар непокретности. Одлуке које доносе државни органи и органи јавне управе, а које су подобне за упис су утврђене посебним законима којима се уређују поступци остваривања и заштите права грађана, те стога прописивање исправа подобних за упис у катастар не може бити у надлежности министра и подзаконске регулативе. Напомиње се да је чланом 22. тачка

4) Нацрта закона јасно прописано да државни органи и органи јавне власти акте и одлуке доносе у оквиру законом поверених јавних овлашћења.

У односу на одредбе члана 23. Нацрта, које прописује рокове за доставу по службеној дужности, Заштитник грађана сматра да не постоје оправдани разлози због којих су акти које доносе јавни извршитељи, а представљају основ за упис у катастар, издвојени из општег режима који је прописан за све друге обвезнике доставе. Наиме, за разлику од осталих обвезника доставе (судови, јавни бележници, други државни органи и органи јавне управе), који своје извршне исправе достављају након што стекну својство правноснажности, јавни извршитељи, сагласно одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу и члану 23. став 1. тачка 3) Нацрта, своје исправе достављају пре наступања правоснажности.

Заштитник грађана, међутим, на основу примљених притужби и обавештења доступних у средствима јавног информисања, сматра да бројни недостаци који су уочени у вези са вршењем доставе извршним дужницима од стране јавних извршитеља, при чему извршни дужници у великом броју случајева за поступак извршења сазнају тек када је он окончан, а коришћење правних лекова не одлаже извршење, говоре управо супротно – уколико је потребно направити изузетак у односу на остале обвезнике доставе, онда он у погледу јавних извршитеља мора достићи веће гаранције заштите права грађана. У конкретном случају, успостављени општи режим би требало да обезбеди те гаранције. Уколико предложено решење буде било прихваћено, грађанима који услед евентуалног незаконитог, неправилног или несавесног рада јавних извршитеља буду били оштећени, а пропуст се накнадно утврди, могућност покретања поступка за накнаду штете неће представљати адекватну сатисфакцију. Стога Заштитник грађана предлаже да се одредба члана 23. став 1. тачка 3) Нацрта још једном преиспита у светлу изнетих примедби.

Одредбом члана 37. став 1. Нацрта закона прописано је да по достави исправе за упис из члана 24. овог закона служба је дужна да донесе решење у року од 5 радних дана ако посебним законом није другачије прописано. Из наведеног става члана 37. Нацрта, произилази могућност да се посебним законом прописује рок за доношење решења иако је таква ситуација у пракси немогућа с обзиром да се поступак уписа уређује овим законом.

Одредбом члана 44. став 2 Нацрта закона прописан је рок за жалбу у поновљеном првостепеном поступку од 15 дана од дана достављања решења при чему је у члану 43. став 1. Нацрта прописан рок за жалбу од 8 дана. Заштитник грађана понавља да је рок од 15 дана предвиђен одредбом члана 44. став 2. Нацрта у складу са претходно датим мишљењем те указује да би рок из члана 43. став 1. требало одредити у трајању од 15 дана. Садашња решења предвиђена наведеним члановима су неодржива јер одређују различите рокове за подношење жалбе.

Одредбом члана 56. Нацрта искључиво је прописана 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 не поступања 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 овим законом.

У погледу надзора прописаног одредбом члана 57. Заштитник грађана сматра да велики значај за остваривање принципа правне сигурности, а самим тим и за ефикасну примену одредби овог закона, има законито и правилно поступање свих овлашћених обвезника

доставе по службеној дужности (члан 22. Нацрта). У складу са тим, Заштитник грађана је мишљења да постојећа одредба члана 57. Нацрта, која уређује надзор над спровођењем обавезе доставе, предвиђа само превентивне активности – обавештавање органа који врши надзор над радом обвезника доставе и предузимање мера ради поступања у складу са прописаном обавезом, док недостаје видљиво и опипљиво успостављање везе између одговорности за неизвршавање прописаних обавеза и одговарајуће санкције.

ЗАМЕНИК ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА

Владана Јовић

