

Република Србија

ВЛАДА РЕПУБЛИКE СРБИЈЕ

CABET ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈE

72 Број: 011-00-2135/2025

6. Март 2025. године

Б е о г р а д

**ИЗВЕШТАЈ О ЗАКОНУ О ПОСТУПКУ УПИСА У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И КАТАСТАР ИНФРАСТРУКТУРЕ**

**Садржај:**

Увод...........................................................................................................................................3

Споран правни основ лишења права грађана, односно странака да самостално и непосредно подносе захтеве Катастру непокретности, како је то прописано Законом о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, односно Закона о упису у катастар непокретности и катастар инфраструктуре.......................................................................................................7

Повреда забране дискриминације одредбама Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, односно Закона о упису у катастар непокретности и катастар инфраструктуре....................................10

Повреда права на имовину, једнаку правну заштиту и права на делотворан правни лек одредбама Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, односно Закона о упису у катастар непокретности и катастар инфраструктуре.....................................................................................................13

Активности Републичког геодетског завода након доношења Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре....................................19

Досадашњи однос Савета за борбу против корупције и Републичког геодетског завода........................................................................................................................................23

Закључак...................................................................................................................................29

Препоруке...............................................................................................................................35

**УВОД**

Републички геодетски завод је почетком новембра 2023. године обавестио јавност да ће у складу са променама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре од 4. новембра 2023. године бити омогућен упис у катастар искључиво дигиталним путем, уз стручну подршку професионалних корисника - адвоката и геодетских организација.

Том приликом Завод је истакао да на овај начин обезбеђује ефикасан упис у катастар, уз проверу исправности докумената од стране професионалних корисника, тако да ће се сви захтеви који су до сада подношени на шалтерима катастарских служби, подносити искључиво преко професионалних корисника.

Истовремено, Републички геодетски завод је навео да је главна предност измене закона уштеда времена и енергије грађана, као и решавање свих недоумица у вези са процесом уписа и остваривања њихових права захваљујући стручним саветима професионалних корисника.[[1]](#footnote-1)

Завод је у покушају да разјасни суштину предложених измена више пута истакао да су најефикасније методе за елиминисање корупције, професионализација и дигитализација коју је Република Србија увела изменама овог закона, као и да је изменама Закона у потпуности демонтиран стари коруптивни метод уписа у катастар[[2]](#footnote-2).

Наводећи резултате новог система уписа старих исправа у катастар Републички геодетски завод је изнео податак да је више од половине захтева поднето ван уобичајеног радног времена и викендом чиме је омогућено да катастар ради 24 сата свих 7 дана у недељи, док је адвокатима омогућен флексибилнији и ефикаснији рад. Овај нови систем омогућио би повећање брзине и ефикасности уписа, као и повећање броја адвоката - професионалних корисника, тако да укупан удео захтева предатих преко адвоката представља петоструко повећање у односу на претходне периоде[[3]](#footnote-3).

Међутим, и поред правдања позитивних страна измене закона, јавност је од стране Републичког геодетског завода остала ускраћена одговора на питање због чега се грађани неосновано оптерећују новим наметима и плаћањем услуга професионалним корисницима - адвокатима и геодетским организацијама, као и одговора на питања о досадашњој нетранспарентности у раду Републичког геодетстког завода, његовој лошој организацији, недовољној стручности, као и одговорности руководећег кадра за стање у Заводу.

У образложењу Предлога закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова којег је Влада Републике Србије упутила Народној скупштини на усвајање по хитном поступку, наводи се да је циљ реформе катастра поједностављење и убрзање процедуре уписа у катастар, као и да су у досадашњој примени Закона уочени одређени проблеми и потешкоће који успоравају ток поступка и неповољно утичу на његову укупну ефикасност и остварење основних циљева Закона.

Наведено је такође да је услед великог броја поступака покренутих по службеној дужности, за чије је решавање прописан рок од пет радних дана, као и несавладивог прилива захтева за упис који подносе странке, сложености ове области коју уређује веома велики број закона и због недовољног броја извршилаца геодетске и правне струке у Службама за катастар непокретности долази до заостатака у решавању предмета, односно до немогућности да се поступак оконча у законом прописаним роковима.

Такође, наведено је да је због уочених проблема у погледу недовољног броја извршилаца и заостатка у решавању предмета у последње време покренут и велики број прекршајних поступака против запослених, што повлачи и високе новчане казне[[4]](#footnote-4), те да се због уочених недостатака у примени Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова појавила потреба за прецизирањем појединих одредаба и побољшању постојећих решења.

Међутим, и поред негодовања стручне јавности, упис у катастар непокретности дигиталним путем уз подршку професионалних корисника - адвоката, чије услуге плаћају грађани, омогућен је Законом о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова[[5]](#footnote-5) којим је пре свега измењен назив закона, тако да он гласи Закон о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре[[6]](#footnote-6).

Поред измене назива закона, много су међутим значајније суштинске измене које доноси Закон о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструкутре, а које се односе на положај странака, односно грађана у управном поступку приликом уписа промена у катастар непокретности, њиховог права на имовину и заштиту права својине, на могућности изјављивања делотворног правног лека, као и на њихову дискриминацију по више основа.

Законом је измењена одредба члана 25. која прописује начин на који странка подноси захтев за упис у катастар непокретности која гласи: ,,Изузетно од правила да се поступак уписа у катастар непокретности покреће по службеној дужности у складу са чл. 22-24. овог закона, странка може поднети захтев за упис у катастар непокретности путем е-шалтера, преко професионалног корисника који је у складу са овим законом овлашћен да врши дигитализацију документа издатог у папирној форми, осим ако је то законом изричито искључено”.

Овом изменом закона је прецизирано да ће се сви захтеви за упис у катастар непокретности подносити у форми електронског документа, путем е-шалтера и да су лица овлашћена за подношење захтева професионални корисници - адвокати, који су доступни грађанима на линку сајта Републичког геодетског завода на линку: <https://info-centar.rgz.gov.rs/podnosenje-zahteva/profesionalni-korisnici>.

Међутим, и поред настојања да се оправда измена закона, промене које су проистекле довеле су до оправданог незадовољства и критике стручне јавности и грађана. Критике су упућиване због тога што је наметнута обавеза плаћања додатних трошкова које грађани морају да плате професионалним корисницима - адвокатима и геодетским организацијама за услугу који би уместо њих обавили.

Негативне реакције односиле су се и на укидање избора странкама да одлуче да ли ће сами да се обрате РГЗ-у или ће то уместо њих да ураде наведене стручне организације, као и наметању неоснованих дажбина које су странке у обавези да плате професионалним корисницима, односно адвокатима.

У јануару 2024. године Удружење за заштиту потрошача - Ефектива поднела је Уставном суду Иницијативу за оцену уставности одредби спорног Закона о изменама и допунама Закона о упису у катастар непокретности и водова[[7]](#footnote-7)којом је предочено да је дошло до грубог кршења права странака јер је искључена могућност да странке непосредно и лично подносе захтеве катастру непокретности, већ је то омогућено искључиво преко професионалних корисника - адвоката чије услуге странке морају да плате.

Изменом закона укинута је дакле свака могућност непосредног подношења захтева од стране странака у поступцима који се воде у катастру непокретности и то како у форми папирног, тако и у форми електронског документа, већ странке могу поднети захтев и комуницирати са службеницима катастра, искључиво преко професионалних корисника, односно адвоката и овлашћених геодетских организација, који имају закључен уговор са Заводом о приступу е-шалтеру.

Изменом закона грађани су дакле лишени права да самостално, односно лично подносе захтеве којима се покреће управни поступак, а нису у питању поступци који су иницирани од стране лица из круга обвезника доставе исправа по службеној дужности, који су одређени у члану 22. Закона, као што су судови, јавни бележници, јавни извршитељи, органи јавне управе и други органи и организације, који у вршењу јавних овлашћења доносе одлуке које представљају основ за упис у катастар непокретности.

Оваквим законским решењем грађанима је наметнута неоправдана обавеза да сходно важећој Адвокатској тарифи плате адвокатима износ од око 200 евра за покретање управног поступка, односно покретањe поступка промене уписа у катастар непокретности[[8]](#footnote-8).

**СПОРАН ПРАВНИ ОСНОВ ЛИШЕЊА ПРАВА ГРАЂАНА, ОДНОСНО СТРАНАКА ДА САМОСТАЛНО И НЕПОСРЕДНО ПОДНОСЕ ЗАХТЕВЕ КАТАСТРУ НЕПОКРЕТНОСТИ, КАКО ЈЕ ТО ПРОПИСАНО ЗАКОНОМ О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПОСТУПКУ УПИСА У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И ВОДОВА, ОДНОСНО ЗАКОНОМ О ПОСТУПКУ УПИСА У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И КАТАСТАР ИНФРАСТРУКТУРЕ**

У складу са одредбом члана 46. Закона о општем управном поступку[[9]](#footnote-9) свако потпуно пословно способно лице има потупну процесну способност која подразумава да као странка може само да предузима радње у поступку, те да следствено томе није у обавези да радње предузима преко пуномоћника, односно адвоката.

Поред могућности да у складу са својом процесном способношћу странка може сама предузимати радње у поступку, одредбама Закона о општем управном поступку омогућено је и да странка или њен законски заступник може да овласти пуномоћника да је заступа у поступку, изузев да даје изјаве које само странка може дати, с тим што постојање пуномоћја и пуномоћника не спречава странку да може и сама, непосредно да предузима радње у поступку.

Дакле, право странке да самостално предузима радње у управном поступку или да за такве радње овласти пуномоћника је алтернативно прописано и представља могућност избора странке како ће се определити у сваком конкретном случају у погледу подношења захтева катастру, комуникације са катастром, као и о заштити свог имовинског права.

Такође, Законом о општем управном поступку прописано је да је орган управе дужан да омогући странци да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса.

Поред Закона о општем управном поступку положај странака је дефинисан и Законом о државној управи[[10]](#footnote-10)/који прецизира да су органи државне управе дужни да када решавају у управном поступку и предузимају управне радње, користе она средства која су за странку најповољнија ако се и њима постижу сврха и циљ закона, уз истовремену дужност да поштују личност и достојанство странака.

Такође, органи државне управе су дужни да на примерен начин, пре свега у просторијама у којима раде са странкама, обавештавају странке о њиховим правима, обавезама и начину остваривања права и обавеза, своме делокругу, о органу државне управе који надзире њихов рад и начину контакта с њим, као и о другим подацима битним за јавност рада и односе са странкама.

Поред обавезе пружања потребних обавештења странкама у својим просторијама органи државне управе дужни су да пружају информације странкама и преко телефона и других средстава везе којима су технички опремљени. Такође, органи државне управе морају остварити примерен однос са странкама и примати странке у току радног времена, чији недељни и дневни распоред радног времена и друга питања везана за радно време уређује Влада.

Ово право странке у поступку, поред наведене одредбе Закона о општем управном поступку је загарантовано и Уставом Републике Србије, што значи да је оно установљено највишим правним актом у интересу правних субјеката који остварују своја права у поступцима пред судовима и другим државним органима, те да као такво са једне стране има своје позитивно одређење, које се састоји у праву да се ангажује стручна правна помоћ и право да се изабере пуномоћник из реда адвоката, који се не може наметати, а са друге стране има и своје негативно одређење, које се састоји у праву избора саме странке да ли ће уопште ангажовати адвоката да је заступа у конкретном поступку или ће правне радње предузимати самостално и непосредно без било чијег посредовања комуницирати са судовима и другим органима.

Поред тога, Уставом као највишим правним актом загарантована је и правна помоћ странкама, сходно члану 67. Устава којим је прописано: да се свакоме под условима одређеним законом јемчи право на правну помоћ, да правну помоћ пружају адвокатура као самостална и независна служба и службе правне помоћи које се оснивају у јединицама локалне самоуправе, у складу са законом, као и да се законом одређује када је правна помоћ бесплатна.

Уставом је дакле зајемчено право на правну помоћ које представља субјективно право грађана и других правних субјеката, које обезбеђује и омогућава пружање правне помоћи правно неуким лицима, пре свега у њиховом интересу, који се огледа у потреби за ефикасном и стручном правном заштитом у поступцима пред судовима и другим државним органима, чиме се успоставља већи степен гаранције у остваривању права и других на закону заснованих интереса.

У складу са напред наведеним, обавеза је органа државне управе, као и организација којима је поверено вршење јавних овлашћења, не само да непосредно комуницирају са странкама (писмено или усмено), већ и да странкама пружају правну помоћ, те следствено томе нико не може ускратити право странкама да у било којој врсти управног поступка саме подносе захтеве којима се покреће неки поступак, као ни да нико не може наметати обавезу странкама да то чине преко професионалних корисника, односно адвоката, уз плаћање неоснованих дажбина у циљу остваривања својих права која им по закону припадају.

Имајући у виду све напред наведено Савет је мишљења да је спорном одредбом чл. 7. Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Сл. гласник РС“ бр.92/23), односно чл. 25. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре, како је нови назив закона, повређено право странака, односно грађана који имају потпуну пословну способност, као и правним лицима, да се лично и непосредно обраћају катастру непокретности као органу управе, противуставним наметањем обавезе да то чине искључиво преко адвоката, односно професионалних корисника, те да су таквим изменама закона повређена Уставом Републике Србије загарантована права грађана на једнаку правну заштиту и права на правну помоћ.

**ПОВРЕДА ЗАБРАНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ ОДРЕДБАМА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПОСТУПКУ УПИСА У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И ВОДОВА, ОДНОСНО ЗАКОНА О УПИСУ У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И КАТАСТАР ИНФРАСТРУКТУРЕ**

Поред чињенице што се на противуставан начин грађани који су потпуно пословно способни онемогућени да лично и самостално комуницирају са Републичим геодетским заводом као органом управе, да то чине усмено или писмено, да заводу упућују захтеве, молбе, да штите своје право својине и остала својинска права, да изјављују делотворне правне лекове, као и да им од стране завода буде пружена правна помоћ уколико за тим постоји потреба, одредбама Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, односно Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре, повређено је и Уставом Републике Србије загарантовано право грађана на забрану дискриминације.

Одмах након ступања на снагу наведеног Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре, стручна јавност је јавно указала на дискриминаторски однос појединих одредби наведеног закона према грађанимa Републике Србије, те су поред јавног негодовања и указивања на повреду забране дискриминације уследиле и Иницијативе Уставном суду за оцену уставности и законитости појединих одредаба наведеног спорног Закона, којима се омогућава дискриминација грађана Републике Србије.

На стручан, објективан и уставноправно утемељен начин Уставном суду Србије Иницијативу за оцену уставности и законитости појединих одредаба спорног закона упутила је Повереница за заштиту равноправности, Бранкица Јанковић у којој је истакнуто да одредбе спорног закона стављају у неоправдано неповољнији положај особе лошијег имовинског стања и нижих прихода.

У Иницијативи је истакнуто да ове одредбе ускраћују могућност да се грађани непосредно обрате Служби за катастар доласком на шалтер или путем поште, већ се овом органу морају искључиво обратити преко е-шалтера, при чему исправност документације која се прилаже морају претходно да провере професионални корисници (адвокати и геодетске организације).

Овакав начин подношења захтева ће, поред искључивања великог броја грађана, довести и до њиховог додатног финансијског оптерећења јер ће поред републичких административних такси морати да плате и услуге адвоката и геодетских организација.

Овакво законско решење неоправдано погађа, пре свега, сиромашне грађане и оне са мањим приходима, а може да доведе у неоправдано неповољнији положај и поједине припаднике других угрожених група које су у већем ризику од дискриминације и сиромаштва, као што су особе са инвалидитетом, старији, грађани који живе у мање развијеним и руралним подручјима, Роми и др. и искључује особе које немају техничке могућности и дигиталне вештине.

Спорним одредбама закона, крше се основна начела Устава Републике Србије, Закона о забрани дискриминације, затим основна начела поступка, као што су начело заштите права странака и остваривања јавног интереса, помоћи странци, као и начело делотворности и економичности поступка[[11]](#footnote-11).

Истовремено се, у већ поменутој Иницијативи за оцену уставности и законитости Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова коју је Уставном суду поднело Удружење за заштиту потрошача „Ефектива“, такође на стручан и уставноправно утемељен начин указује да се овим законом у целини врши дискриминација грађана Републике Србије по основу имовног стања, као и образовања јер се у тренутној тешкој финансијској ситуацији грађани додатно оптерећују обавезом да се за обраћање катастру непокретности плате услуге адвокатским канцеларијама за приступ е-шалтеру, а државна управа се ослобађа своје примарне обавезе, а то је да непосредно комуницира са грађанима, као и да им по потреби пружи правну помоћ у остваривању њихових права и на закону заснованих интереса[[12]](#footnote-12).

Савет указује да је чланом 3. Устава Републике Србије прописано да је владавина права основна претпоставка Устава и почива на неотуђивим људским правима, као и да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону.

Чланом 21. Устава прописано је да су:

- пред Уставом и законом сви једнаки; - да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације; - да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета;

- да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

Истовремено чланом 36. ст. 1. Устава зајемчена је једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Приликом усвајања спорног закона није са водило рачуна о чињеници да органи државне управе, сходно одредбама Закона о државној управи поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално али да су истовремено и дужни да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса, као и да су дужни да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса, што усвојеним законом није случај.

У складу са напред наведеним, Савет за борбу против корупције је мишљења да су грађани Републике Србије усвојеним законом стављени у неравноправни положај по више основа, односно по основу имовинског стања, неукости, старости, инвалидитета, дигиталне и техничке неукости и сл., те да је евидентно да су следствено томе повређена и Уставом Републике Србије загарантована права грађана на забрану дискриминације, уз истовремено кршење и одредби Закона о општем управном поступку и Закона о државној управи.

**ПОВРЕДА ПРАВА НА ИМОВИНУ, ЈЕДНАКУ ПРАВНУ ЗАШТИТУ И ПРАВА НА ДЕЛОТВОРАН ПРАВНИ ЛЕК ОДРЕДБАМА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПОСТУПКУ УПИСА У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И ВОДОВА, ОДНОСНО ЗАКОНА О УПИСУ У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ И КАТАСТАР ИНФРАСТРУКТУРЕ**

Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије сматра да су појединим одредбама Закона о изменама и допунама Закона о постуку уписа у катастар непокретности и водова, односно Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре, како је нови назив закона, повређена Уставом Републике Србије и загарантована права грађана на имовину, једнаку правну заштиту и право на делотворан правни лек.

Наиме, изменом Закона о упису у катастар непокретности и водова допуњен је члан 21. ст. 1. тач. 2. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструкуре, како му је нови назив, те гласи „по ступању закона на снагу, односно у року прописаном законом, ако се упис у катастар непокретности врши по сили закона **и ако је тим законом прописан безусловни упис без доношења решења у складу са програмом реализације активности на спровођењу закона“.**

Изменом закона у члану 21. ст. 1. додаје се тачка 3. која гласи **„на основу образложеног предлога надлежног органа, када утврди или сазна да се, с обзиром на чињенично стање, поступак мора покренути у интересу странке или када је ради заштите јавног интереса неопходно покренути поступак у складу са програмом реализације активности у поступку уписа“.**

Такође, после става 1. члана 21. додат је нови став. 2. који гласи**: „Програме из става 1. тачка 2. и 3. овог члана доноси Завод, уз сагласност Владе. Саставни део програма чини студија изводљивости“[[13]](#footnote-13).**

Поред наведених измена, у овом Извештају претходно је већ било речи и о измени члана 25. став 1. који гласи: „Изузетно од правила да се поступак уписа у катастар непокретности покреће по службеној дужности у складу са чл. 22-24. овог закона, странка може поднети захтев за упис у катастар непокретности **путем е-шалтера, преко професионалног корисника који је у складу са овим законом овлашћен да врши дигитализацију документа издатог у папирној форми**, осим ако је то законом изричито искључено“[[14]](#footnote-14).

Савет сматра да су усвојене измене закона омогућиле спровођење промена на непокретностима без спровођења одговарајућег управног или судског поступка и без знања странке у поступку, односно лица које је уписано у катастар непокретности као носилац права својине или каквог другог стварног права, без доношења управног акта, односно решења о упису промене у катастар непокретности, те следствено томе и лишавању права на делотворни правни лек, односно жалбу.

Управни поступак према одредбама Закона о општем управном поступку[[15]](#footnote-15) представља општи закон којим се уређује управни поступак и који се сходно чл. 20. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре субстидијарно примењује и на поступке који се воде пред Републичким геодетским заводом.

Савет указује да се управним поступком уређује скуп правила која примењују државни органи и организације и органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења, када поступају у управним стварима и решавању о правима и обавезама или правним интересима физичких лица, правних лица или других странака у управном поступку.

Након доношења новог Закона о општем управном поступку 2016. године предмет закона је проширен, тако да се његове одредбе примењују на органе када доносе управне акте, гарантне акте, закључују управне уговоре, предузимају управне радње и пружају јавне услуге.

Закон о општем управном поступку се примењује на поступање у свим управним стварима, те се поједина питања управног поступка могу посебним законом уредити само ако је то у појединим управним областима неопходно и ако је то у сагласности са основним начелима Закона о општем управном поступку и ако то не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених Законом о општем управном поступку.

Управна ствар представља појединачну ситуацију у којој орган, непосредно примењујући законе и друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге.

Управни акт је појединачни правни акт којим орган, непосредно примењујући прописе из одговарајуће управне области, одлучује о праву, обавези или правном интересу или о процесним питањима.

Појединачним актом, односно управним актом могу се успостављати, мењати или укидати правни односи у корист конкретних правних субјеката, те се општим актима, односно законима једино може предвидети неодређен круг лица на које се такви закони односе, а то су лица која испуњавају неки услов или се нађу у одређеној правној ситуацији, а непосредни основ за примену општег акта јесте појединачни акт, што у овом случају представља управни акт, којим се врши подвођење законских норми на појединачни случај и конкретно лице и који као такав мора гласити на тачно одређено лице или групу лица, поименично одређена, те се само појединачним актом може утврђивати да ли се правна ситуација одређена законом односи или се може односити на конкретно лице које је носилац права и обавеза по таквом закону.

Управни акти су решења и закључци, који могу имати и други назив само ако је то посебним законом предвиђено.

Управне радње су материјални акти који утичу на права, обавезе или правне интересе странака, као што су вођење евиденције, издавање уверења, пружање информације, примање изјава. Против управне радње може се изјавити приговор, али само ако она није повезана са доношењем управног акта.

Начела управног поступка су: - начело законитости и предвидивости; - сразмерности; - начело заштите права странака и остваривања јавног интереса; - начело помоћи странци; - начело делотворности и економичности поступка; - начело истине и слободне оцене доказа; - начело о праву странке на изјашњавање; - начело самосталности; - начело о праву на жалбу и приговор; - начело правоснажности решења; - начело приступа информацијама и заштите података.

Управни поступак се покреће по службеној дужности или по захтеву странке и у првом случају је покренут када се поступак води у интересу странке - када орган предузме било коју радњу ради вођења поступка или ако се поступак не води у интересу странке - када је странка обавештена о акту покретања поступка. Када се управни поступак покреће по захтеву странке он је покренут када орган прими захтев странке.

Странка у поступку је лице које је својим захтевом покренуло поступак или против кога се води поступак и то може бити свако физичко и правно лице, државни орган, организација, као и групе лица које немају својство правног лица ако могу бити носиоци права, обавеза или правних интереса.

У управном поступку странци се мора пружити прилика да се изјасни о чињеницама које су од значаја за одлучивање у управној ствари и да се без претходног изјашњавања странке може одлучити само када је то законом дозвољено.

Решење представља управни акт којим се непосредно примењује закон и други пропис у решавању о правима и обавезама правних субјеката, да се странци пре доношења решења мора омогућити да учествује у поступку, као и да је право на жалбу (редовни правни лек), редовно право које се претпоставља, изузев ако није законом искључено, али у пракси су овакви случајеви ретки и у таквим случајевима, без изузетка странка може непосредно покренути управни спор против првостепеног решења.

Решење се доноси увек кад се мериторно решава управна ствар, односно одлучује о праву, обавези или правном интересу странке, као и у оним случајевима које Закон о општем управном поступку изричито предвиђа.

Решењем се окончава управни поступак и решења могу бити у виду потпуног решења, делимичног решења, допунског решења, заједничног решења, решења у виду забелешке на спису, усменог решења.

Закључак се доноси у свим случајевима кад Закон о општем управном поступку не предвиђа да се одлучује решењем, као и у управљању поступком.

Против решења донетог у првом степену, односно ако орган у управној ствари није одлучио у прописаном року (ћутање управе), странка има право на жалбу, ако законом није другачије прописано. Странка има право на приговор у случајевима утврђеним законом, а надлежни државни органи могу изјавити жалбу и приговор када су на то овлашћени законом.

Из цитираних одредби Закона о општем управном поступку, чије се одредбе субстидијарно примењују и на поступке који се воде пред Републичким геодетским заводом, може се недвосмислено закључити да су одредбе спорног закона које су предмет овог Извештаја у директној супротности са одредбама Закона о општем управном поступку и његовим основним начелима, којима је као што је то већ речено омогућено спровођење промена на непокретностима без спровођењa одговарајућег управног или судског поступка и без знања странке у поступку, односно лица које је уписано у катастар непокретности као носилац права својине или каквог другог стварног права, без доношењa управног акта, односно решења о упису промене у катастар непокретности, као и лишавања права странке на делотворни правни лек, односно жалбу.

У складу са наведеним, спорне одредбе Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре су по мишљењу Савета пре свега у директној супротности са основним начелима Закона о општем управном поступку, као што је начело законитости и предвидивости, начело заштите права странака и остваривања јавног интереса, начело помоћи странци, начело истине и слободне оцене доказа, начело о праву странке на изјашњавање, начело о праву странке на жалбу и приговор, начело приступа информацијама и заштите података.

Истовремено, спорне одредбе Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре су према мишљењу Савета, поред чињенице што су у супротности са наведеним начелима Закона о општем управном поступку противне и Уставом Републике Србије загарантованим правима на мирно уживање имовине, праву на једнаку правну заштиту и праву на делотворни правни лек.

Чланом 58. Устава Републике Србије прописано је да се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона. Право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне, као и да се само законом може ограничити начин коришћења имовине.

Чланом 36. став. 2 Устава Републике Србије прописано је да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или правном интересу.

Чланом 67. Устава прописано је да се свакоме под условима предвиђеним законом јемчи право на правну помоћ.

Недопустиво је да се поступак уписа у катастар води без знања лица које је уписано као титулар неког права на непокретности и кога се одређене промене у катастар непосредно тичу и да се таквим лицима ускраћује уставно право на жалбу или друго делотворно правно средство, а тиме се угрожава и њихово уставом загарантовано право на имовину.

Имајући у виду све напред наведено, Савет сматра да је онемогућавање физичких и правних лица да заштите своја имовинска права која су уписана у катастар непокретности, као и њихово спречавање да учествују у поступку чији је предмет неко њихово имовинско право, уз истовремено лишавање таквих лица да у циљу заштите својих имовинских права улажу жалбе, односно делотворне правне лекове, јасно указује да се усвојеном изменом члана 6. Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, односно чланом 21. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре повређено уставно право на имовину, једнаку правну заштиту и права на делотворни правни лек.

**АКТИВНОСТИ РЕПУБЛИЧКОГ ГЕОДЕТСКОГ ЗАВОДА НАКОН ДОНОШЕЊА ЗАКОНА О ПОСТУПКУ УПИСА У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСИ И КАТАСТАР ИНФРАСТРУКТУРЕ**

Као што је то у уводу овог Извештаја већ наведено, након доношења Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непоректности и водова, односно Закона о поступку уписа у катастар непокретноси и катастар инфраструктуре уследиле су критике стручне јавности закона и подношења Уставном суду Иницијатива за оцену уставности и законитости наведеног закона.

Између осталог, у Иницијативи коју је Уставном суду поднело Удружење за заштиту потрошача - Ефектива наводи се да је недопустива уведена обавеза комуникације грађана са Катастром искључиво преко професионалних управника и геодетских организација, чије услуге грађани плаћају 200 евра према адвокатској тарифи. Ово из разлога што су пред Уставом и законом сви једнаки и свако има право на једнаку правну заштиту, без дискриминације, која је забрањена по било ком основу, да се јемчи једнака правна заштита пред судовима и другим државним органима и да је обавеза Катастра да пружи неопходну правну помоћ неуким странкама.

Уводећи посредника и наплатом његовог ангажмана, крше се претходно наведени принципи, чиме се странкама лошијег материјалног положаја, ускраћује право на правну заштиту пред државним органима.

Такође, наведено је да држава овим законом покушава да своју одговорност за неадекватан одабир стручних кадрова у Републичком геодетском заводу и неефикасност у решавању предмета, превали са себе на грађане, што значи да су за велике заостатке у раду РГЗ-а криви грађани који не могу да се правно изражавају и сроче на одговарајући начин своје захтеве.

Како је такође наведено овим законом се грађани „рекетирају“ јер су принуђени да само због нерада и нестручности кадрова Републичког геодетског завода, плаћају наметнуте дажбине адвокатима и геодетским организацијама не би ли остварили своја права пред катастром непокретности[[16]](#footnote-16).

Уведеним изменама омогућене су промене у Катастру, над власништвом нечије некретнине без његовог знања и учешћа у поступку, чиме се крши право на имовину и право на правни лек, као и право да о кршењу закона одлучује непристрасан суд јер је странкама онемогућено да воде управни поступак, као и да је наведеним изменама укинута могућност покретања прекршајног поступка против службеника Катастра, због непоштовања прописаних рокова за решавања предмета у поступку уписа у Катастар[[17]](#footnote-17).

Негативне реакције јавности и грађана у односу на измене спорног закона, Републички геодетски завод је потпуно игнорисао, те је реаговао тек након што је предлог за оцену уставности и законитости спорних одредби закона Уставном суду поднела Повереница за заштиту равноправности.

Као што је то већ наведено и Повереница за заштиту равноправности је Уставном суду поднела Иницијативу за оцену уставности и законитости појединих одредби Закона о постуpку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре којима се стављају у неповољни положај особе лошијег имовинског стања и нижих прихода.

Спорним одредбама закона крши се једно од основих начела Устава Републике Србије, као и Закона о забрани дискриминације, да сви морају да буду једнаки пред законом и да је забрањена дискриминација по било ком основу, па и по основу имовинског стања. Такође, спорним одредбама закона крше се и основна начела поступка, као и начела заштите права странака и остваривања јавног интереса, помоћи странци, као и начела делотворности и економичности поступка.

Убрзо након тога огласио се Републички геодетски завод апелом за јавност и надлежне институције да преиспитају целокупни Закон о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре наводећи да ће они одржати и прихватити иницијативу Поверенице за заштиту равноправности, само под условом да ова начела важе у целости за све професионалне групе које учествују на тржишту непокретности, укључујући и јавне бележнике.

Републички геодетски завод је позвао све заинтересоване стране да се придруже њиховом позиву за измену овог закона како би се осигурало да сваки грађанин има праведан приступ катастарским услугама, без дискриминације на основу имовинског стања, локације или техничких способности[[18]](#footnote-18).

Изненађује међутим овакав став Републичког геодетског завода који је након увођења промена редовно обавештавао јавност о позитивним ефектима промена закона, о томе како је технолошки напредовао, како је забележен значајан пораст радне успешности и ефикасности, како је новим начином уписа олакшан и унапређен живот грађана Србије.

Паралелно са похвалама измене закона, Републички геодетски завод је у исто време оптуживао представнике одређених интересних група да су пласирањем лажних информација унели забуну међу одређеним бројем грађана о цени и природи услуга које адвокати пружају приликом подношења захтева за упис у катастар на основу стaрих исправа, да су дезинформисали јавност у циљу опструкције реформи.

Иако су предмет овог Извештаја спорне одредбе Закона о изменама и допунама Закона о упису у катастар непокретности и водова, односно Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре, у погледу активности РГЗ-а које су уследиле након усвајања измене закона, Савет мора да укаже и на поступање Републичког геодетског завода које се односи на јавно објављивање листе професионалних корисника, односно адвоката са највећим бројем поднетих и одбијених захтева катастру непокретности, са напоменом да ће то бити редовна пракса сваког месеца.

Оштре критике адвоката изазвало је наведено јавно објављивање рада адвоката од 4. 04. 2024. године, на сајту Републичког геодетског завода[[19]](#footnote-19) који је позивајући се на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја објавио податке о раду професионалних корисника – адвоката са највећим бројем решених предмета, највећим бројем поднетих и одбијених захтева у марту 2024. године.

Поводом објављивања наведених података Адвокатска комора Србије огласила се 18.04.2024 године саопштењем[[20]](#footnote-20) истичући да је поступање Републичког геодетског завода незаконито и штетно за адвокатуру, да су грубо прекршени прописи који регулишу адвокатуру и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и Кодекс професионалне етике адвоката.

Такође је истакнуто, да је вредновање рада адвоката и јавно објављивање листе адвоката са подацима о њиховом раду у искључивој надлежности Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу, те да у складу са тим Републички геодетски завод мора престати са наведеним јавним објавама и уклонити објављене податке о адвокатима.

Једно о основних правила Кодекса професионалне етике адвоката јесте забрана рекламирања и адвокати су дужни да указују на ову забрану другим особама, те како наглашавају из Адвокатске коморе, објављивање статистичких података оправдано је узроковало да велики број адвоката који се налазе, како на листи неуспешних, тако и успешних, захтевају од Адвокатске коморе Србије и адвокатских комора у њеном саставу да предузму хитне мере ради заштите интереса адвоката.

Реагујући на ово саопштење огласио се Републички геодетски завод[[21]](#footnote-21) констатацијом да су тврдње о кршењу закона од стране РГЗ-а неосноване јер појединци из руководства адвокатских комора нису одговорили на писане и јавно затражене норме и чланове закона које је Републички геодетски завод наводно прекршио, те је њихов циљ обмањивање и дезинформисање јавности.

У конкретном случају Савет за борбу против корупције сматра да су наводи Адвокатске коморе Србије у потпуности основани, те да је Републички геодетски завод јавним објављивањем података са именима адвоката са највећим бројем поднетих и одбијених захтева катастру непокретниост и, као и њихово вредновање у искључивој надлежности Адвокатске коморе Србије, сходно Закону о адвокатури[[22]](#footnote-22) и Кодексу професионалне етике адвоката[[23]](#footnote-23).

**ДОСАДАШЊИ ОДНОС САВЕТА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ И РЕПУБЛИЧКОГ ГЕОДЕТСКОГ ЗАВОДА**

У више наврата у последњих десет година рад и функционисање Републичког геодеског завода било је предмет Извештаја Савета за борбу против корупције, који је у многим Извештајима указивао на бројне неправилности у његовом раду, сматрајући да треба ојачати његове капацитете стручним кадровима, побољшати и унапредити његов рад како би био доступнији грађанима, као и његову доступност и јавност у раду са поштовањем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Републички геодетски завод није поступао по захтевима Савета у којима је тражено да се доставе информације од јавног значаја, када је у питању промена власништа на непокретностима и то како у погледу пољопривредног земљишта, тако и пословног простора и станова, што је спречавало Савет да прикаже реално и право стање уписа када су наведене непокретности у питању.

Такво нетранспарентно поступање Републичког геодетског завода, односно непоштовање Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја када је у питању упис и вођење евиденције о непокретностима изазивало је сумњу на коруптивне радње и злоупотребе, што је условило да Савет у Препорукама упућеним Влади Републике Србије и надлежном министарству затражи да се изврши надзор над законитошћу рада РГЗ-а, са предлозима у погледу јачања капацитета завода.

Савет је још 2012. године својим **Извештајем о државном и задружном земљишту у поступку приватизације**, имао намеру да утврди право стање ствари у својинским односима на земљишту након приватизације због нерешених проблема у приватизацији пољопривредних предузећа и комбината и незаконитог отуђења пољопривредног земљишта у задружној, друштвеној и државној својини, указујући на пропусте Агенције за приватизацију која је вршила промет пољопривредног земљишта у јавној и задружној својини, иако тај капитал није био изражен у акцијама и уделима, односно да је вршила продају друштвеног капитала, а да претходно из имовине субјекта приватизације није изузета државна и задружна својина. Истовремено, Савет је указао на обавезу РГЗ-а да поступа по захтеву Министарства пољопривреде и изврши промену незаконитог уписа права својине на пољопривредном земљишту код субјеката приватизације код којих је право приватне својине уписано без правног основа.

У **Извештају о незаконитом спровођењу приватизација** из 2015. године, Савет је указао на чињеницу да приватизацијом пољопривредних предузећа и комбината није решен статус својине над земљиштем, већ су купци куповином предузећа у Катастру непокретности мењали статус својине над земљиштем тих комбината из друштвеног и задружног, у приватно, само на основу купопродајног уговора, што је супротно закону. И у овом извештају податак о површини и власништву над земљиштем које је отуђено, односно променило власника, након приватизације, Републички геодетски завод није доставио Савету.

Затим, приликом сачињавања **Извештаја о конверзији и располагању грађевинским земљиштем**, **из 2017 године**, Савет је остао ускраћен за податаке од стране Републичког геодетског завода који нису достављени, о укупном расположивом земљишном фонду Републике Србије образлажући недостављање информација и документације, тиме да не поседује тражене податке и да би за њихову израду било потребно вишесатно ангажовање стручњака информатичке струке, наводећи такође да су тражени подаци тајни, достављајући као доказ Одлуку о одређивању тајних података у РГЗ-у. Међутим, чак ни након налога Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности да РГЗ без одлагања достави Савету тражене податке, РГЗ није поступио по налогу, па је Савет поднео Поверенику захтев за административно извршење решења.

**У Извештају о приватизацији и располагању пољопривредним земљиштем у јавној својини Републике Србије из 2017. године** Савет и даље није могао да утврди право стање својинских односа на земљишту након приватизације. Савет је од РГЗ-а затражио податке о статусу својине над земљиштем приватизованих комбината и предузећа 2014. и 2017. године али РГЗ није доставио податке за 2017. годину, тако да је Савет био принуђен да користи податке из 2014. године. Како су се из катастра „изгубили“ подаци за 84 друштва и 122 хектара пољопривредног земљишта у државном власништу Савет није добио имформацију, као што није добио ни информацију колико је „изгубљено“ земљишта за свих 148 друштава која су била предмет приватизације. Ускраћивање података РГЗ је образлагао на исти начин као и код претходног Извештаја Савета, на начин да су тражени подаци пословна тајна. У усменој комуникацији, Директор РГЗ-а је, уз претње тужбом, тражио да се са сајта Савета уклони овај извештај у коме се помиње да РГЗ Савету није доставио тражене податке, наводећи даље да сви подаци постоје на сајту РГЗ-а за преко осамнаест милиона парцела, губивши при томе из вида чињеницу да се из сајта РГЗ-а не може видети статус својине по називу сваког приватизованог субјекта.

Због недостављања документације и нетачних навода Директора РГЗ-а, Савет је изјавио жалбу Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, који је наложио РГЗ-у да у року од седам дана од дана пријема решења достави Савету тражене информације, односно копију докумената из којих се могу сазнати тражене информације.

И у следећа два извештаја Савета и то у **Извештају о евиденцији непокретности града Београда** из 2017. године и **Извештају о располагању непокретностима града Београда** из 2017. године, Савет је указао на очигледну нетранспарентност у располагању грађевинским земљиштем, становима, пословним простором и чињеницом да не може да се утврди површина и намена земљишта којим град Београд располаже.

Такође, предочено је да су евиденције које би требало да буду усаглашене, у ствари неажурне и неуређене и да постоје огромне разлике у евиденцији између Републичког геодетског завода, Републичке дирекције за имовину и града Београда којима се Савет обраћао захтевима за приступ информацијама од јавног значаја.

**Извештајем Савета о јавности у раду Републичког геодетског завода из 2018. године,** указано је између осталог да измене Закона о државном премеру и катастру нису допринеле ефикаснијем раду РГЗ-а, као што нису допринела ни огромна новчана средства које је РГЗ добио у последњих петнаест година, кроз одобрене пројекте који се финансирају из кредита и донација. Савет је као и у претходним Извештајима својим Препорукама затражио од Владе Републике Србије да наложи Републичком геодетском заводу да Савету, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, достави тражене информације, као и да Државна ревизорска институција изврши ревизију финансијских извештаја РГЗ-а, а пре свега сврсисходности трошкова средстава по пројектима за унапређење рада РГЗ-а.

**У Извештају Савета о нетранспарентности својине пољопривредног земљишта у Републици Србији из 2022. године,** Савет је, између осталог указао да је недопустиво да две надлежне институције, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и Републички геодетски завод не могу Савету да пруже податак са коликим укупним фондом пољопривредног земљишта располаже Република Србија, као и да се због неажурне и недоступне евиденције о власничкој структури пољопривредног земљишта онемогућава законито располагање и управљање земљиштем.

Савет указује да је катастар непокретности основни и јавни регистар о непокретностима и стварним правима на њима. Својина и друга стварна права на непокретностима се стичу, преносе и ограничавају уписом у катастар непокретности, а престају брисањем уписа. Значи, катастар непокретности обједињује податке катастра земљишта и земљишне књиге, а извод из катастра непокретности као доказ о подацима уписаним у катастар непокретности је лист непокретности. Оснивање, обнова и одржавање катастра непокретности је у надлежности Републичког геодетског завода.

Начела вођења катастра сходно члану 3. Закона о поступку уписа катастар непокретности и катастар инфраструктуре су:

1. Начело уписа, које подразумева да се својина и друга стварна права на непокретностима и водовима стичу, преносе и ограничавају уписом у катастар, а да престају брисањем тог уписа, те да се само у случајевима одређеним законом, својина и друга стварна права на непокретностима и водовима могу стећи и пре уписа у катастар али да и тада тек уписом производе правно дејство према савесним трећим лицима.
2. Начело официјелности, које подразумева да се поступак уписа у катастар покреће и води по службеној дужности, а по достави исправе од стране обвезника доставе који је донео, односно саставио, потврдио или оверио исправу која је правни основ за упис у катастар, као и ако је прописано да се упис у катастар врши по сили закона, с тим што ово начело не искључује могућност да се поступак по истом правном основу покрене и води и по захтеву странке, осим ако је то искључено законом.
3. Начело јавности, које подразумева да су подаци катастра јавни и да свако може тражити да изврши увид у те податке, под условима одређеним законом, као и да се нико не може позивати на то да му подаци уписани у катастар нису били или нису могли бити познати, те да се то не може доказивати.
4. Начело поуздања, које подразумева да су подаци уписани у катастру истинити и потпуни и да савесно лице не може сносити штетне последице због тог поуздања.
5. Начело првенства, које подразумева да се упис у катастар и утврђивање реда првенства права у односу на конкретну непокретност, односно вод, врши према временском редоследу пријема исправе достављене ради уписа по службеној дужности, односно пријема захтева за упис, осим ако је овим законом другачије одређено.
6. Начело законитости, које подразумева да Завод, одлучујући о упису у катастар проверава да ли су испуњени услови за упис прописани законом и другим прописима, осим ако се промена врши на основу пресуде суда, јавнобележничке и друге јавне исправе, у том случају не врши проверу законитости те промене, с обзиром на то да се о законитости промене води рачуна у поступку доношења, састављања, односно потврђивања (солемнизације) те исправе.
7. Начело одређености, које подразумева да садржина сваког уписа у катастар мора бити потпуно одређена у погледу непокретности, односно вода на који се упис односи, врсте уписа, права, односно друге чињенице која се уписује, као и погледу субјекта уписа, редоследа првенства уписа и исправа на основу којих је упис извршен.

Имајући у виду напред наведено, очигледно је дакле да Савет нема позитивна искуства у комуникацији са Републичким геодетским заводом, чије је поступање у потпуности супротно наведеним начелима на којима почива катастар непокретности, а посебно начелима јавности које подразумева да су подаци јавни, начелу поуздања и начелу одређености.

Дугогодишње одбијање Републичког геодетског завода да Савету достави тражене информације и податке о непокретностима, супротно Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, као и непоступања по налозима Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, говори у прилог чињеници да се Републички геодетски завод издигао изнад државе, непоштујући законе ни прописе, као ни препоруке и налоге.

Прикривање тражених података и информација под изговором да су пословна тајна, као и да би за израду докумената који садрже тражене информације, требало вишесатно ангажовање запослених у Републичком геодетском заводу, само може, поред нетранспарентности, довести у сумњу законитост у раду завода и постојање елемената коруптивних радњи и злоупотреба у вођењу, упису и еведенцији непокретности.

**ЗАКЉУЧАК**

Републички геодетски завод је годинама на удару критика јавности због великог броја нерешених предмета, непримерено дугих рокова у решавању предмета, притужби на корупцију, притужби због нетранспарентности и прикривања информација које су јавне, као и примедби у погледу нестручнх кадрова, те је у таквим околностима потенцијални ризик од коруптивних радњи велики услед непоузданих података и недостављања података и информација из базе Републичког геодетског завода.

Закон о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, односно Закон о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре, који је однедавно у примени, са свим својим недостацима на које је указано у овом Извештају, према мишљењу Савета нису и неће моћи омогућити боље функционисање и ефикаснији рад Републичког геодетског завода из више разлога.

Пре свега, из образложења предлога Закона за измену и допуну Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, који је поднет Народној скупштини Републике Србије од стране овлашћеног предлагача - Владе Републике Србије, ниједном речју се ново законско решење, односно измена закона не правда интересима грађана за ефикасном правном заштитом.

Уместо тога у образложењу предлога закона се наводи да је измена закона нужна услед великог броја поступака покренутих по службеној дужности, за чије је решавање прописан рок од пет радних дана, као и несавладивог прилива захтева за упис које подносе странке, сложености ове области коју уређује веома велики број закона као и због недовољног бројаизвршилаца геодетске и правне струкеу Службама за катастар непокретности, те да долази до заостатака у решавању предмета, односно до немогућности да се поступци окончају у законом прописаним роковима.

Услед тога, у последње време покренут је велики број прекршајних поступака против запослених, што повлачи и високе новчане казне, као и да је у току и известан број парничних поступака против Републике Србије и Републичког геодетског завода по тужбама странака за наканду штете због недоношења одлука у законом прописаним роковима, што се може неповољно одразити на буџет Републике Србије[[24]](#footnote-24).

Дакле, из наведеног образложења Предлога Закона о изменама и допунама Закона о упису у катастар непокретности и водова, предлагач ниједном речју не помиње интересе странака, односно грађана, нити на било који начин правда кршење забране дискриминације које се успоставља новим законом, нити правда Уставом Републике Србије кршење загарантовних права грађана на имовину, једнаку правну заштиту, право на делотворни правни лек и право на правну помоћ, која је омогућена усвојеним Законом о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре.

За разлику од предлагача у погледу наводних бенефита за грађане изменом наведеног закона и позитивних ефеката примене новог Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре својим саопштењем од 7. 11. 2023. године се огласио Републички геодетски завод, наводећи између осталог да ће наведеним променама грађанима бити омогућен упис у катастар непокретности искључиво дигиталним путем, уз стручну подршку професионалних корисника - адвоката и геодетских организација, чиме ће се обезбедити ефикасанији упис у катастар непокретности уз проверу исправности докумената од стране професионалних корисника, те да ће се сви захтеви који су до сада подношени на шалтерима катастарских служби, подносити искључиво преко професионалних корисника.

Поред уштеде времена и енергије грађана, главна предност измена је и у томе што ће се све недоумице у вези са процесом уписа и остваривања својих права решавати захваљујући стручним саветима професионалних корисника[[25]](#footnote-25).

У следећем саопштењу Републичког геодетског завода од 21. 11. 2023. године, поред навођења позитивних ефеката измене закона и почетка његове примене, наведено је да је „нови систем, иако критикован од стране појединаца, успео да демонтира стари коруптивни модел који је ограничавао брзину и ефикасност уписа старих исправа у катастар. Другим речима, грађани у новом систему добијају квалитетну услугу чиме решавају своје проблеме везане за непокретности које нису биле уписане деценијама, уместо досадашњег тражења наводних „веза“ и „комбинација“[[26]](#footnote-26).

Дакле, и од стране Републичког геодетског завода се у потпуности игнорише чињеница да се Законом о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре крши забрана дискриминације, као и право на имовину, једнаку правну заштиту, делотворни правни лек, као и право на правну помоћ.

Оно што је међутим позитивно у саопштењима Републичког геодетског завода јесте чињеница којом се признаје да је стари модел био коруптиван, као и да су грађани у досадашњем периоду решавали своје проблеме тражењем наводних „веза“ и „комбинација“, али без иједне речи самокритике, неефикасног рада, неефикасности кадрова, нетранспарентности и кршења основних начела, како Закона о општем управном поступку, тако и Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова у досадашњем раду Републичког геодетског завода.

У саопштењима Републичког геодетског завода се не наводе разлози због чега је стари модел био коруптиван, упркос многобројним донацијама које је зарад унапређења рада, Реублички геодетски завод добијао у периоду од увођења катастра у Републици Србији, те у том смислу Савет у овом Извештају мора подсетити на све донације и средства која су требала допринети унапређењу катастра непокретности у Републици Србији, а што је био предмет Извештаја Савета за борбу против корупције о јавности у раду Републичког геодетскот завода од 23. 11. 2018. године.

Тако је у цитираном Извештају наведено да је увођење и унапређење катастра непокретности у Републици Србији подржала пре свега Светска банка кроз Пројекат „Израда катастра непокретности и упис права у Србији“, чија је укупна вредност **39,5 милиона** **долара** од чега је 30 милиона кредит Светске банке, а 9,5 милиона долара из буџета Републике Србије, са периодом од 2004-2010. године за реализацију пројекта.

Поред унапређења катастра непокретности, тим новцем је требало поправити и сам статус Републичког геодетског завода кроз менаџерску подршку, бољи правни оквир и унапређење пословних процеса.

Поред средстава у износу од 39,5 милиона долара за напред наведени Пројекат, према подацима са сајта Републичког геодетског завода, Завод је приказао и донаторска средства кроз следеће донаторске пројекте:

* Европска Унија - CARDS, Израда дигиталног ортофото плана, период три године, вредност **девет милиона евра;**
* Краљевина Шведска, Изградња капацитета у РГЗ, период три године, вредност **2,8 милиона евра;**
* СР Немачка - Управљање земљиштем - Катастар у Србији, период 4 године, вредност **два милиона евра;**
* Краљевина Норвешка, Центар за скенирање планова и карата, вредност **1,5** **милиона евра;**
* Република Француска, Методологија вредновања непокретности, период 1 година, вредност **470 хиљада евра;**
* Јапан, Јапански грант, вредност **382,4 хиљаде долара,** период 2003-2004. година;
* Јапан - Пројекат развој капацитета за израду дигиталне основне државне карте у РС, вредност Пројекта **1,5 милиона евра**, период 2009-2011. година.

Укупна вредност наведених пројеката који су требали да буду реализовани, износи око **40 милиона долара и 17,3 милиона евра.**

Поред наведених пројеката чија је реализација требала да буде завршена по подацима РГЗ-а, актуелни су следећи пројекти: Пројекат Импулс и Пројекат Spatial.

Пројекат Импулс је Пројекат унапређења земљишне администрације у Србији који се финансира из зајма Европске банке за обнову и развој и Републике Србије уговореним 17. 04. 2015. године, на износ од **36, 2 милиона евра.** Циљ пројекта је да унапреди ефикасност, транспарентност, доступност и поузданост система за управљање непокретностима у Републици Србији.

Пројекат SPATIAL је намењен јачању професионалног приступа информацијама о земљишту, пре свега за Републику Србију и Македонију, донација Холандског министарства чија је предвиђена вредност преко **пола милиона евра.**

Наведене пројекте је Савет успео да пронађе на сајту РГЗ-а, не тврдећи да су то и сви пројекти у последњих петнаест година.

Према подацима „Информатора о раду Републичког геодетског завода“ за 2018. годину, за финансирање РГЗ-а планирана су средства у износу од **3,7 милијарди динара или око 31** **милион евра, као и 125,2 милиона динара средстава из ино-кредита**. Сличан износ средстава био је планиран и за претходне године.

На основу наведеног документа у Извештају, који је Савет у потпуности преузео из „Информатора о раду РГЗ-а“, може се видети по којим економским класификацијама су потрошена средства на годишњем нивоу.

Као што се може видети из података које је објавио РГЗ у свом Информатору о раду ажурираном 2. 08. 2018. године, а које је Савет преузео у свој Извештај, порески обвезници Републике Србије издвајају огромна средства за рад РГЗ-а, где су поред скоро **32 милиона евра на годишњем нивоу, у последњих петнаест година одобрени и пројекти у износу од око сто милиона евра[[27]](#footnote-27)**.

У наредном периоду према подацима Републичког геодетског завода о актуелним пројектима

- од стране Светске банке финансиран је Пројекат унапређења земљишне администрације у Србији у вредности од **36.200,000 евра за** период 2015-2020. године из кредита ИБРД;

- од стране Светске банке финансиран је Пројекат унапређења земљишне администрације у Србији - Додатно финасирање од **21.000.000 евра** за период 2020-2023. године из кредита ИБРД;

- од стране Краљевине Шведске финансиран је донацијом Пројекат Паметне инфраструктуре геопростроних података („SmartSDI“) у висини од **25.000.000** **СЕК[[28]](#footnote-28).**

Дакле, када се узму у обзир сва наведена огромна новчана средства која су се у последње две деценије слила у Републички геодетски завод, а која су била намењена успостављању и унапређењу Катастра непокретности у Републици Србији, а којим новцем се требао поправити и сам статус Републичког геодетског завода кроз менаџерску подршку, бољи правни оквир и унапређење пословних процеса, поставља се питање како је тај досадашњи **„коруптивни** **модел”** о чему говори сам Републички геодетски завод, довео до тога да због великог и несавладивог броја предмета, њихове сложености коју уређује велики број закона и недовољног броја извршилаца геодетске и правне струке долази до заостатка у решавању предмета, како то образлаже предлагач закона, а да се притом не поставља питање одговорности због таквог стања у Републичком геодетском заводу.

Поред напред наведеног, Савет је у више наврата у својим Извештајима о раду Републичког геодетског завода, у последњих десет година, указивао и на недовољну стручност кадрова која је заступљена у заводу, која је између осталог довела до заостатка у решавању предмета, односно до немогућности да се поступци окончају у законом прописаним роковима, што је управо потврђено и од самог Републичког геодетског завода у саопштењу од 21. 11. 2023. године.

Међутим, оно што је забрињавајуће и недопустиво, јесте чињеница да је по наводима самог Републичког геодетског завода једна од главних предности измена закона и у томе што ће све недоумице, у вези са процесом уписа и остваривања својих права, грађани решавати захваљујући стручним саветима професионалних корисника, односно адвоката.

Дакле, поред наметнутих дажбина у висини од око 200 евра, грађани који су спорним законом обавезани да упис у катастар непокретности могу извршити искључиво дигиталним путем, преко професионалних корисника - адвоката, ће истовремено плаћати и недовољно стручне кадрове у Републичком геодетском заводу који су задужени за решавање у појединачним управним стварима, што је апсурдно и доводи у питање организацију и функционисање самог Републичког геодетског завода, као и одговорност његовог руководства за такво стање.

Имајући у виду све напред наведено у овом Извештају, Савет за борбу против корупције је мишљења да спорне одредбе Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, односно спорне одредбе Закона о поступку уписа у катастар непокрености и катастар инфраструктуре, како је нови назив закона, нису у складу са интересима грађана Републике Србије, нити су у складу са јавним интересом који би оправдао њихово постојање, те у складу са тим не могу да опстану у правном поретку и да као такве требају бити укинуте.

**ПРЕПОРУКЕ**

* Да Влада Републике Србије на основу образложеног Предлога предложи Народној Скупштини Републике Србије доношење Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре којима се бришу одредбе које су инкорпориране у наведени закон, одребама члана 6. и члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова.
* Да Влада Републике Србије наложи Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да изврши надзор над радом Републичког геодетског завода у погледу стручности и професионалне оспособљености руководства и запослених у Републичком геодетском заводу.
* Да Државна ревизорска институција изврши ревизију финансијских извештаја Републичког геодетског завода у погледу сврсиходности трошења средстава одобрених по пројектима за унапређење рада Републичког геодетског завода.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Проф. др Мирослав Милићевић

1. <https://www.rgz.gov.rs/vesti/%D0%B4%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BD%D0%B8-%D0%B1%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%84%D0%B8%D1%82%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%92%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5-%D1%83%D0%BF%D0%B8%D1%81-%D1%83-%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80-%D0%B8%D1%81%D0%BA%D1%99%D1%83%D1%87%D0%B8%D0%B2%D0%BE-%D0%B4%D0%B8%D0%B3%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BC-%D0%BF%D1%83%D1%82%D0%B5%D0%BC-%D1%83%D0%B7-%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D1%83-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%80%D1%88%D0%BA%D1%83-%D0%B0%D0%B4%D0%B2%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B8-%D0%B3%D0%B5%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0-24-7> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.rgz.gov.rs/vesti/srbija-unapre%C4%91uje-proces-upisa-u-katastar-%E2%80%93-%C5%A1ta-gra%C4%91ani-treba-da-znaju> [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.rgz.gov.rs/vesti/uspe%C5%A1na-primena-reformi-u-katastru-odli%C4%8Dni-rezultati-uprkos-kritikama> [↑](#footnote-ref-3)
4. <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/011-1982_23.f.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Законом о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова ("Сл. гласник РС", бр. 92/23) [↑](#footnote-ref-5)
6. Закон о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре ("Сл. гласник РС", бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 i 92/2023) [↑](#footnote-ref-6)
7. https://efektiva.rs/wp-content/uploads/2024/01/Screenshot\_20240121-224431\_CamScanner.jpg [↑](#footnote-ref-7)
8. https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250124/250124-vest4.html [↑](#footnote-ref-8)
9. Zакон о оштем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС) [↑](#footnote-ref-9)
10. Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон). [↑](#footnote-ref-10)
11. https://ravnopravnost.gov.rs/rs/predlog-za-ocenu-ustavnosti-pojedinih-odredaba-zakona-o-postupku-upisa-u-katastar/ [↑](#footnote-ref-11)
12. https://efektiva.rs/aktuelnosti-efektiva/potrosaci-aktuelnosti/ocena-ustavnosti-zakona-o-upisu-u-katastar/ [↑](#footnote-ref-12)
13. Члан 21. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре ("Сл. гласник РС", бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 и 92/2023) [↑](#footnote-ref-13)
14. Члан 25. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре ("Сл. гласник РС", бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 и 92/2023) [↑](#footnote-ref-14)
15. Zакон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 – аутентично тумачење и 2/2023 – одлука УС) [↑](#footnote-ref-15)
16. https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250124/250124-vest4.html [↑](#footnote-ref-16)
17. https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/250124/250124-vest4.html [↑](#footnote-ref-17)
18. <https://www.rgz.gov.rs/vesti/%D1%80%D0%B3%D0%B7-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B6%D1%83%D1%98%D0%B5-%D1%81%D0%B5-%D0%BF%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D0%B2%D1%83-%D0%BD%D0%B0-%D1%85%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B5-%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0-%D0%BE-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BA%D1%83-%D1%83%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B0-%D1%83-%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80-%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%B8-%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%80-%D0%B8%D0%BD%D1%84%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B5-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8-%D0%B7%D0%B0%D1%88%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%92%D0%B0%D0%BD%D0%B0> [↑](#footnote-ref-18)
19. <https://www.rgz.gov.rs/vesti/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5%D1%81%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D1%85-%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%B0%D0%B4%D0%B2%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0> [↑](#footnote-ref-19)
20. https://aks.org.rs/aks/wp-content/uploads/2024/04/Saop%C5%A1tenje-za-javnost-AKS.pdf [↑](#footnote-ref-20)
21. [https://www.rgz.gov.rs/vesti/%D1%82%D0%B2%D1%80%D0%B4%D1%9A%D0%B5-%D0%BE-%D0%BD%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D1%81%D1%83-%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BF%D1%83%D0%BB%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B](https://www.rgz.gov.rs/vesti/%D1%82%D0%B2%D1%80%D0%B4%D1%9A%D0%B5-%D0%BE-%D0%BD%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D1%81%D1%83-%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BF%D1%83%D0%BB%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0-%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%25B)8 [↑](#footnote-ref-21)
22. Закон о адвокатури ("Сл. Гласник РС", бр. 31/2011 i 24/2012 – одлука УС) [↑](#footnote-ref-22)
23. Кодекс професионалне етике адвоката ("Сл. гласник РС", бр. 27/2012 и 159/2020 – одлука УС) [↑](#footnote-ref-23)
24. Предлог закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова са образложењем 05 бр.011-3600/2023-5 од 13.10.2023. године [↑](#footnote-ref-24)
25. Саопштење РГЗ од 07.11.2023. године [↑](#footnote-ref-25)
26. Саопштење РГЗ од 21.11.2023. године [↑](#footnote-ref-26)
27. Извештај Савета за борбу против корупције ,,Јавности у раду РГЗ-а” од 23.11.2018. године [↑](#footnote-ref-27)
28. Актуелни пројектиРепубличког геодетског завода [↑](#footnote-ref-28)