

|  |
| --- |
| Република Србија |
| ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ |
| САВЕТ ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ |
| 72 Број: 021-00-11403/2018 |
| 23.11.2018. године  Б е о г р а д |

**ЈАВНОСТ У РАДУ РЕПУБЛИЧКОГ ГЕОДЕТСКОГ ЗАВОДА**

2018

**Сарджај**

[**1.** **УВОД** 2](#_Toc523999319)

[**2.** **ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА РАЗВОЈ КАТАСТРА НЕПОКРЕТНОСТИ** 2](#_Toc523999320)

[**3.** **ИСКУСТВА САВЕТА У РАДУ СА РЕПУБЛИЧКИМ ГЕОДЕТСКИМ ЗАВОДОМ** 5](#_Toc523999321)

[**4.** **ЗАКЉУЧАК** 12](#_Toc523999322)

[**5.** **ПРЕПОРУКЕ** 13](#_Toc523999323)

|  |
| --- |
| **УВОД** |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |

Савет за борбу против корупције, у складу са својим надлежностима, прати спровођење Стратегије и Акционог плана за борбу против корупције. Једна од тема које су биле разматране у извештајима Савета је евиденција и располагање непокретностима у јавној својини, а који су обухваћени Националном стратегијом за борбу против корупције за период 2013.-2018. године.

У својим извештајима Савет је утврдио да непостоје тачне евиденције о непокретностима у јавној својини, што ствара простор за њихово коруптивно и незаконито располагање од стране лица која са њима управљају и располажу.

Поменутом Стратегијом, један од битних проблема који је уочен и који је у наведеном периоду требало приоритетно решавати је катастар непокретности и катастар водова, у којима су подаци о непокретностима нетачни. Тај проблем датира деценијама уназад, па ће у Извештају Савета бити приказан кратак историјски оквир развоја евиденције непокретности од првих појавних облика до данашњег дана, јер за добро разумевање проблема који се јављају у одржавању катастра неопходно је познавати услове у којима је настајао.

# **ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА РАЗВОЈ КАТАСТРА НЕПОКРЕТНОСТИ**

У Републици Србији су била заступљена три система евиденције права на непокретностима: систем земљишних књига, тапијски систем и систем катастра непокретности. Поред наведених, постојао је и катастар земљишта који евидентира корисничка, али не и власничка и друга стварна права.

Земљишна књига уведена је у правни систем евиденције непокретности давне 1930. године и то у појединим деловима Србије без покрајина. У Војводини је увођење земљишних књига почело 1855. године под утицајем владавине Аустроугарске која је имала јасно и потпуно дефинисану земљишну књигу. Увођење земљишних књига у Србију прекинуо је Други светски рат. Након Другог светског рата нису донети нови земљишно књижни прописи, већ су се примењивали постојећи као правна правила, на основу Закона о неважности правних прописа донетих пре шестог априла 1941. године и за време непријатељске окупације (Сл.лист ФНРЈ бр.86/46, 105/46 и 96/47).

Тада је донет Закон о укњижењу непокретности у друштвеној својини који је био обавезан, али се у пракси ова обавеза није доследно поштовала, пре свега што није јасно одређен титулар друштвене својине, због чега су последице тога евидентне и данас, испољене кроз поступак приватизације друштвеног капитала.

Такође после рата приватна својина није била доминантна, па се у тадашњој држави није водило рачуна о увођењу нових евиденција и ажурирању постојећих. Приватна лица су имала државину на непокретности што им је омогућила постојећа судска пракса, која није инсистирала на строгом упису у земљишне књиге.

На подручју важења тапијског система право власништва стиче се уписом у тапијске књиге и издавањем тапије.Тапија је јавна исправа, која представља правну евиденцију о непокретности за коју није било неопходно постојање катастра као фактичке евиденције и исту је издавала на захтев странке надлежна општина, а потврђивао општински суд који води књигу тапија. У тапијским књигама не проводе се промене, а пренос права врши се преносом тапије. После Другог светског рата овај систем је готово у потпуности потиснут.

Пре оснивања катастра непокретности, на већем делу територије Републике Србије упоредо су постојале две евиденције: катастар земљишта и земљишна књига.

1. **КАТАСТАР ЗЕМЉИШТА** је јавна књига у којој се води евиденција о положају, величини, култури, бонитету и корисницима земљишта и нема карактер власничке евиденције. На појединим деловима подручја Републике Србије, катастар земљишта постојао је као једина евиденција. Катастар земљишта води управни орган - организациона јединица Републичког геодетског завода. Извод из катастра земљишта, као доказ о подацима уписаним у катастар земљишта је поседовни лист.
2. **ЗЕМЉИШНЕ КЊИГЕ** су јавне књиге (Закон објављен у „Службеним новинама Краљевине Југославије“ бр.146/30), у које се уписују непокретне ствари (земљишта и зграде) и права која се односе на непокретности. Земљишно књижна права се стичу, преносе, ограничавају и престају уписом у земљишну књигу. Земљишна књига је власничка евиденција, која се у погледу података о земљишту и непокретностима на земљишту ослања на катастар земљишта. Катастар земљишта је основ за формирање земљишне књиге. Дакле, тамо где постоји земљишна књига, постоји и катастар земљишта, али податке о правима на непокретностима издаје земљишна књига. Извод из земљишне књиге који представља јавну исправу и доказ о правима уписаним у земљишну књигу је власнички лист. Земљишне књиге воде судови - земљишно књижна одељења. Катастар земљишта има значај фактичке евиденције, а земљишна књига значај правне евиденције о непокретностима.

Основна начела земљишно – књижног права су следећа:

* **начело уписа** (формално начело) по коме се стварна права на непокретностима могу стећи само уписом у ЗК уложак, што представља начин прибављања стварних права на непокретностима. Упис права својине у ЗК има конститутивно дејство, односно укњижба представља тренутак кад купац стиче право својине, а све што је до уписа предузето представља само припрему. Стварна права се стичу и престају уписом у ЗК;
* **начело јавности** по коме су ЗК јавне књиге и њихова садржина је доступна свима. Свако може тражити да погледа било који ЗК уложак и захтевати да му се изда писмени извод из земљишних књига. Право разгледања се односи на главну књигу, збирку исправа и помоћне књиге;
* **начело поуздања** у земљишне књиге подразумева да је садржина ЗК веродостојна, а то значи истинита и потпуна;
* **начело легалитета** означава да ЗК суд испитује по службеној дужности да ли су испуњени предвиђени услови за упис. Суд оцењује формалне услове за упис у ЗК и не оцењује правоснажност правног посла који служи као правни основ за упис.
* **начело првенства** (приоритета) – ранији упис ужива првенство у односу на каснији.

Имајући у виду да земљишна књига није уведена на већем делу територије Републике Србије, да је добар део документације уништен у Другом светском рату, да је постојало неслагање земљишних књига и катастра земљишта, да примена прописа у пракси није била једнообразна, да се земљишне књиге нису ажурирале, приступило се увођењу јединствене евиденције, односно катастра непокретности. Бројне полемике које су вођене на тему да ли реафирмисати земљишне књиге или увести катастар непокретности, односно јединствену евиденцију, решене су у корист катастра непокретности.

Међутим, на путу успостављања јединствене евиденције постојале су бројне тешкоће, а пре свега што је у катастар непокретности требало спојити све досадашње евиденције о непокретностима, како фактичке тако и правне. Односно постојала су различита начела вођења евиденција, у земљишним књигама по принципу конститутивности, док су катастар земљишта и тапијски систем вођени по принципу декларативности.

Године 1988. године започело се са доношењем закона из области катастра непокретности. То је био Закон о премеру и катастру и уписима права на непокретностима („Сл. гласник СРС”, бр. 17/88, 18/90, и “Сл. гласник РС”, бр. 13/90). Затим је донет Закон о државном премеру и катастру и уписима права на непокретностима (“Сл. гласник РС”, бр. 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 12/96, 15/96, 15/96, 34/01, 25/02 и 101/2005), септембра 2009. године донет је Закон о државном премеру и катастру („Сл. гласник РС”, бр. 72/09), као и Закон о државном премеру и катастру („ Сл. гласник РС“ бр. 79/2009; 18/2010; 65/2013; 15/2015; 47/2017 - аутентично тумачење; 113/2017 - др. Закон; 27/2018 - др. Закон и 41/2018 – др. Закон).

Према важећем Закону, катастар непокретности је 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 непокретости је лист непокретности. Оснивање, обнова и одржавање катастра непокретности је у надлежности Републичког геодетског завода.

Оснивање катастра непокретности подразумева поступак излагања на јавни увид података о непокретносима и стварним правима на њима. У том поступку се правни подаци (подаци из земљишне књиге или књиге тапија) и фактички подаци (подаци из катастра земљишта) излажу на јавни увид и међусобно се усклађују. Као резултат се формира база података катастра непокретности која садржи и фактичке и правне податке о непокретностима. Од дана почетка оснивања катастра непокретности, промене везане за непокретности и имаоце права на непокретностима не проводе се у катастру земљишта, земљишној књизи и књизи тапија, а надлежни судови су дужни да Републичком геодетском заводу предају земљишну књигу и књигу тапија, као и нерешене захтеве за упис промена. Поступак излагања сматра се завршеним истеком рока за оснивање катастра непокретности утврђеног у јавном огласу. Када Републички геодетски завод утврди да је катастар непокретности основан у складу са овим законом, потрврђује га решењем које се објављује на интернет страници Републичког геодетског завода. Од дана доношења овог решења примењује се катастар непокретности и почињe фаза одржавања катастра непокретности. Одржавање катастра непокретности подразумева прикупљање, утврђивање и провођење насталих промена на непокретностима и стварним правима на њима. Практично, одржавање катастра непокретности представља пријем захтева и њихову обраду сходно прописима о канцеларијском пословању, утврђивање насталих промена на непокретностима и правима на њима о којима се сазнаје из поднетог захтева и њихово провођење у бази катастра непокретности. Промене за које сазна на други начин, Републички геодетски завод узима у поступак по службеној дужности. Непокретности које се уписују у катастар непокретности су земљиште, надземни и подземни грађевински објекти и посебни делови објеката који чине грађевинску целину (стан, пословни простор, гаража и други). Стварна права која се уписују у катастар непокретности су право својине, право коришћења, право закупа, право службеностги, хипотека и друга стварна права на непокретностима прописана законом. У катастар непокретности се уписују и одређена облигациона права са којима се од тренутка уписа могу упознати и трећ лица.

За стручне послове (геодетски радови) и послове државне управе који се односе на катастар непокретности надлежан је Републички геодетски завод. У управним пословима оснивања, обнове и одржавања катастра непокретности у првом степену решава Републички геодетски завод, а у другом степену надлежно министарство. Стручне послове (геодетске радове) може да обавља и геодетска организација, ако јој је издата лиценца за рад. Лиценцу издаје Републички геодетски завод.

Доношење Закона о државном премеру и катастру има за циљ успостављање и одржавање тачне и потпуне евиденције о непокретностима у интересу сигурности правног промета, који се постиже ажурним уношењем потпуних и тачних података о непокретностима и правима на њима у катастар непокретности и катастар водова.

Чланом 3. Закона регулисано је да се Катастар води уз поштовање следећих начела:

* 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 овим законом, као и да се нико не може позивати на то да му подаци уписани у катастру 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 вôд, врши према временском редоследу пријема исправе достављене ради уписа по службеној дужности, односно пријема захтева за упис, осим ако је овим законом друкчије одређено;
  6. **начело законитости,**које подразумева да Завод, одлучујући о упису у катастар проверава да ли су испуњени услови за упис прописани овим законом и другим прописима, осим ако се промена врши на основу пресуде суда, јавнобележничке и друге јавне исправе, у ком 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 вôда на који се упис односи, врсте уписа, права, односно друге чињенице која се уписује, као и у погледу субјекта уписа, редоследа првенства уписа и исправа на основу којих је упис извршен.

# **ИСКУСТВА САВЕТА У РАДУ СА РЕПУБЛИЧКИМ ГЕОДЕТСКИМ ЗАВОДОМ**

Имајући у виду напред наведене законске одредбе, још од успостављања земљишних књига па до данашњег дана, када постоји катастар непокретности, јавност података о непокретностима је морала бити загарантована и доступна сваком правном и физичком лицу, независно од његовог правног интереса.

Нажалост, Савет нема позитивна искуства у комуникацији са Републичким геодетским заводом, у даљем тексту (РГЗ), имајући у виду да је РГЗ на два захтева Савета за доставу документације из 2013. и 2014. године одговорио делимично, да би 2017. године захтев Савета у потпуности одбио.

Захтеви Савета из 2013. и 2014. године односили су се на документацију о приватизацији пољопривредних комбината у Републици Србији, по којима статус својине и површина пољопривредног земљишта нису били јасни и у складу са Законом о јавној својини и Уставом Републике Србије. Наиме, у евиденцијама РГЗ значајно је била заступљена мешовита својина коју законодавство Србије не препознаје.

Због нерешених проблема у приватизацији пољопривредних предузећа и комбината и незаконитог отуђења пољопривредног земљишта у задружној, друштвеној и државној својини на које је Савет указао још 2012. године у свом Извештају, а на који нису реаговале ни Влада ни надлежне институције, Савет је 2017. године приступио додатним истраживањима.

Тим поводом од РГЗ-а Савет је, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја, тражио следеће:

* податке о укупно расположивом земљишном фонду Републике Србије, по врстама земљишта (грађевинско, пољопривредно, остало), по јединицама локалне самоуправе изражено у хектарима;
* податке о статусу својине над земљиштем у Републици Србији, по врстама земљишта, а према територији јединица локалне самоуправе, изражено у хектарима;
* статус својине на земљишту свих приватизованих пољопривредних комбината и предузећа, а сада друштава, по њиховом називу;
* назив земљорадничких задруга у републици Србији које су укњижиле задружну својину, као и њихову укњижену површину.

За напред наведене захтеве Савета, РГЗ није дао одговоре, уз првобитно образложење да су подаци пословна тајна, као и да би за израду документа који садржи тражене информације требало додатно вишесатно ангажовање запослених РГЗ-а.

У усменој комуникацији, Директор РГЗ-а је, уз претње тужбом, тражио да се склони са сајта Савета Извештај из 2017. године у коме се помиње да РГЗ Савету није доставио тражене податке.

Директор је даље навео да сви подаци постоје на сајту РГЗ-а за преко осамнаест милиона парцела и да РГЗ не може да даје податке о лицима која су власници приватизованих пољопривредних предузећа и комбината.

Као што се може из наведеног захтева видети, Савет није тражио имена лица власника приватизованих предузећа, већ статус својине по називу сваког приватизованог субјекта.

Такође, у осамнаест милиона катастарских парцела којима се може приступити на сајту РГЗ-а, Савет није могао наћи одговор, имајући у виду да Савет не располаже бројевима катастарских парцела.

Због недостављања документације и навода Директора РГЗ-а који нису тачни, Савет је изјавио жалбу Поверенику за информације од јавног значаја.

Повереник је, Решењем бр. 071-01-2272/2017-03 од 05.10.2017. године, 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.

У образложењу Решења Повереник је навео да разлози недостављања информације које је истакао РГЗ у одговору Поверенику, на жалбу Савета, нису аргументовани од стране РГЗ-а.

Наиме, по наводима Повереника у поменутом решењу, РГЗ је погрешно поступио позивајући се на чл. 2. став 1. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, наводећи да би удовољавање поднетом захтеву подразумевало израду новог документа. Ово из разлога што су према одредбама чл.10. тачка 3. и 18. Закона о државном премеру и катастру („ Сл. гласник РС“ бр. 79/2009; 18/2010; 65/2013; 15/2015; 47/2017 - аутентично тумачење; 113/2017 -др.Закон; 27/2018 - др. Закон и 41/2018-др Закон), послови РГЗ-а, поред осталог и послови државне управе који се односе на оснивање, обнову и одржавање катастра непокретности, као и на оснивање, одржавање и располагање геодетско-катастарским информационим системом. Одредбама члана 4. став 1. и 2. истог Закона прописано је да је катастар непокретности основни и јавни регистар о непокретностима и правима на њима, као и да су непокретности које се у смислу овог Закона уписују у катастар непокретности: земљиште (катастарске парцеле пољопривредног, шумског, грађевинског, водног и другог земљишта), надземни и подземни грађевински објекти (објекти) и посебни делови објеката који чине грађевинску целину (стан, пословни простор, гаража и др.)

Одредбом члана 70. став 1. истог Закона прописано је да база података катастра непокретности јесте скуп геопросторних и свих других података о непокретностима и стварним правима на њима, а нарочито садржи податке о парцелама, објектима, посебним деловима објекта и имаоцима права на непокретностима, док је одредбом члана 157 истог Закона прописано да се геодетско-катастарски информациони систем састоји од подсистема који садрже податке и сервисе података, између осталог и катастра непокретности.

Имајући у виду наведене одредбе Закона о државном премеру и катастру, Повереник је сматрао да су испуњени сви битни елементи из чл.2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и да се достављање информације из базе података, коришћењем могућности геодетско-катастарског информационог система којим РГЗ располаже, не може сматрати израдом новог документа у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, само је питање у ком ће облику ти подаци бити достављени Савету.

На наводе Републичког геодетског завода да неће доставити информације јер су пословна тајна, Повереник је у поменутом решењу навео да је РГЗ погрешио, позивајући се на чл. 9. тачка 5. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, јер РГЗ није доказао испуњеност услова из тог члана. Наиме, одредбама Закона о тајности података („Сл. гласник РС “ бр.104/09), којим је уређен јединствен систем одређивања и заштите тајних података у Републици Србији, прописано је да се као тајни подаци могу одредити подаци од интереса за Републику Србију, који се нарочито односе на:

* јавну безбедност, односно одбрамбене, спољнополитичке, безбедносне и обавештајне послове органа јавне власти;
* односе Републике Србије са другим државама и међународним организацијама и субјектима;
* системе, уређаје, пројекте, планове и структуре које су у вези са подацима из тачке 1. и 2.;
* научне, истраживачке, технолошке, економске и финансијске послове који су у вези са подацима из тачке 1. и 2. да тајни податак под условима и на начин утврђен тим Законом одређује овлашћено лице, а да при одређивању тајности података овлашћено лице процењује могућу штету по интерес Републике Србије (чл. 9. став 1. и чл.10. став 1. и 3. Закона);
* да се о одређивању тајности података доноси одлука заснована на процени овлашћеног лица и могуће штете која мора бити у писаном облику уз образложење (чл.11. став 1. и 4 );
* да се документ који садржи тајни податак означава степеном тајности у складу са Законом, а да Влада прописује начин и поступак означавања тајности података, односно докумената (чл.13.)
* да су степени тајности „ државна тајна “, „ строго поверљиво“, „ поверљиво“ и „ интерно“, као и да се степен тајности „ интерно“ одређује ради спречавања настанка штете за рад, односно обављања послова органа јавне власти који их је одредио, а да ближе критеријуме за одређивање степена тајности „ поверљиво“ и „ интерно“ одређује Влада, на предлог надлежног министарства, односно руководиоца органа јавне власти (чл.14. Закона).

Одредбом чл. 4 Уредбе о ближим критеријумима за одређивање степена тајности „поверљиво“ и „ интерно “ у органима јавне власти („ Сл. гласник РС “ бр.79/14), прописано је да се тајни податак може одредити и означити степеном тајности „интерно“ ако би његовим откривањем неовлашћеном лицу, његовим уништењем или злоупотребом настала штета по рад органа јавне власти која за последицу може имати:

* смањење оперативних и функционалних способности органа јавне власти;
* угрожавање сарадње органа јавне власти са органима других држава, међународних организација и других међународних субјеката.

Према томе, да би се неки податак штитио као тајни, потребно је да се као такав одреди у складу са одредбама Закона о тајности података и одговарајућих подзаконских аката, што РГЗ није доказао.

Према наводима Повереника, информације о површини и структури земљишта на територији Републике Србије и својинским правима на истом јесу основне информације о земљишту о којима јавност има право да буде обавештена, а које је РГЗ дужан да пружи с обзиром на послове које обавља.

РГЗ је по решењу Повереника био дужан да Савету достави тражене информације у року од седам дана и о извршењу решења обавести Повереника у складу са чл. 24. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. РГЗ не само да није доставио тражене информације и обавестио Повереника већ је, као што је наведено, Директор РГЗ уз претње тражио да се Извештај Савета у коме се помиње РГЗ склони са сајта Савета.

Кроз овај пример комуникације Савета и РГЗ-а јасно је колико се не поштује начело јавности које датира још од успостављања земљишних књига. Поред начела јавности за које се са правом може рећи да је угрожено од стране појединаца који руководе РГЗ-ом и начело поузданости је доведено у питање, што се може видети на следећем примеру.

Наиме, податке за Извештај о непокретностима града Београда Савет је добио не само од РГЗ-а, већ и од Републичке дирекције за имовину Републике Србије, као и од самог града Београда. У својим Извештајима о евиденцији и располагању непокретностима града Београда из 2017. године, Савет је јасно истакао да се евиденције три поменуте институције међусобно значајно разликују, а требале би да буду исте и усаглашене. Та неслагања, која је утврдила и Државна ревизорска институција у свом извештају бр. 400-1634/2014-08 из 2014. године, упућују на закључак да су евиденције о непокретностима у Републици Србији непоуздане.

Иако су се за успостављање евиденција непокретности у Републици Сребији уложила значајна средства Савет се сусрео са чињеницом да се у 2017. години разлике у подацима мере у хиљадама објеката и хиљадама хектара земљишта на примеру само једне локалне самоуправе, односно града Београда, што се може детаљно сагледати у Извештају о евиденцији непокретности града Београда објављеном 17.09.2017. године на сајту Савета. Наиме, по евиденцији Секретаријата за имовинско правне послове града Београда, Град располаже са 2233 хектара док је по подацима РГЗ на Град укњижено 9811 хектара, где је разлика у подацима ове две институције преко седам хиљада хектара. Која од наведене три институције има тачне податке о непокретностима Савет у свом Извештају није могао да утврди, али је дошао до чињенице да се више од трећине грађевинског земљишта на коме су изграђени објекти у РГЗ-у и даље воде као њиве, пашњаци, ливаде, појила и др.

Поред земљишта ситуација са становима је иста, јер по подацима града Београда, Град располаже са 2012 станова, док по подацима РГЗ-а на Град Београд је укњижено 7246 станова, од којих једна четвртина има квадратуру нула. Квадратура нула, како је појашњено Савету од стране РГЗ-а, значи да РГЗ нема податак о квадратури тих станова. Евиденције о пословном простору се такође вишеструко разликују, имајући у виду да је РГЗ укњижио 103.127 метара квадратних пословног простора Града, а град Београд 1.624.741 метар квадратних, скоро шеснаест пута више од РГЗ-а.

Имајући у виду огромне разлике у евиденцији непокретности на нивоу само једне локалне самоуправе, Савет је Извештај упутио Влади Републике Србије и надлежном министарству уз одређене препоруке:

* да задужи Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да изврши надзор над радом Републичког геодетског завода, на околност неажурних и неуређених евиденција;
* да задужи Министарство државне управе и локалне самоуправе да у складу са својим надлежностима преиспита капацитете Републичког геодетског завода с обзиром на број упражњених радних места, просек старости запослених у Заводу и велики број лица ангажованих по уговору;
* да наложи Републичком геодетском заводу, Републичкој дирекцији за имовину и Граду Београду да заједнички предложе правну регулативу, на основу које би се успоставила међусобна координација, ради усаглашавања података о евиденцији непокретности у јавној својини;

У периоду након Извештаја Савета, а то је годину дана, Савет није добио никакву повратну информацију ни од Владе ни од надлежног министарства. Значајније новине које су уследиле након Извештаја Савета односе се на доношње Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова („ Сл.гласник РС “ бр.41/2018).

Тим Законом је, између осталог, регулисано да се повећа ефикасност и ажурност катастра, тиме што ће се поједноставити и убрзати процедура уписа у катастар непокретности и водова. Поред увођења информационих технологија, Закон је прописао обавезе за судове, јавне бележнике, јавне извршитеље, органе јавне управе и друге организације да у кратком року достављају исправе које састављају и потврђују Служби за катастар непокретности ради провођења промена.

На основу чл. 60 Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, јавни бележници су дужни да се путем е-шалтера повежу са РГЗ-ом најкасније до 01. јула 2018. године, судови до 01. јануара 2020. године, а остали обвезници до 01. новембра 2018. године. Образложење предлагача за доношењем овог закона односи се пре свега на тврдњу да би електронско пословање и достављање података од стране нотара сигурно значајно унапредило рад РГЗ-а, а правним и физичким лицима олакшало укњижбу непокретности кроз поједностављене процедуре.

Међутим, у ситуацији када су подаци у катастру несређени, што је Савет показао само на примеру града Београда, није јасно на који начин ће новим законом нотари податке у катастру учинити истинитијим и ажурнијим.

У последњих десет година донето је низ законских решења којима је грађевинско и пољопривредно земљиште у државној и друштвеној својини књижено у приватну без икакве накнаде и то конверзијом права коришћења у право својине грађевинског земљишта, као и приватизацијом пољопривредних предузећа и комбината. О тим штетним појавама по Републику Србију, мереним милијардама евра, Савет је такође писао у својим извештајима и исте доставио Влади Републике Србије и надлежним министарствима. Као и за све остале, ни за ове Извештаје није било повратних информација. За незаконито претварање државне и друштвене својине у приватну на пољопривредном земљишту, само уз потврду Агенције за приватизацију, која није одговарајућа правна исправа, на основу које могу да се проведу промене у катастру непокретности, не постоји покренут ни један судски или било који други поступак. То значи да ће код даљег промета тих непокретности нотари само верификовати постојеће незаконито стање.

Поред наведених постоје и други бројни проблеми, попут објеката изграђених без грађевинске дозволе, због чега је дошло до вишеструког повећања броја управних предмета, како у првостепеном тако и у другостепеном поступку.

Да ли је за овако несређено стање у области непокретности у Републици Србији, осим лоших законских решења узрок и недостатак материјалних средстава, Савет ће на основу доступне документације покушати да одговори.

Наиме, увођење и унапређење катастра непокретности у Републици Србији подржала је и Светска банка кроз Пројекат „Израда катастра непокретности и упис права у Србији“, чија је укупна вредност 39,5 милиона долара од чега 30 милиона кредит Светске банке, а 9,5 милиона долара из буџета Републике Србије. Период реализације Пројекта 2004-2010. година.

Главни циљ Пројекта је био да се формира јединствени катастар непокретности који ће покривати целу Републику Србију. Поред унапређења катастра непокретностим, тим новцем је требало поправити и сам статус РГЗ-а, 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 РГЗ, 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 је требало 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 земљишти, 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 РГЗ - а“ 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 предходне године.

На основу доле 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.



По подацима Информатора о раду РГЗ-а, број ангажованих извршилаца на дан 11.07.2017. године је 2869, од којих је 2120 у сталном радном односу, 188 на одређено време и 561 по основу уговора. Напомена РГЗ-а је да укупном броју запослених треба додати 12 државних службеника из Министарства грађевине, саобраћаја и инфраструктуре, као и једног нераспоређеног службеника.

Као што се може видети из података које је објавио РГЗ у свом Информатору о раду ажурираном 02.08.2018. године, а које је Савет преузео у свој Извештај, порески обвезници Републике Србије издвајају огромна средства за рад РГЗ-а. Поред скоро 32 милиона евра на годишњем нивоу, у последњих петнаест година одобрени су и пројекти у износу од око сто милиона евра. Број запослених лица од близу три хиљаде је такође импозантан, имајући у виду да је између осталог, Законом регулисано и електронско пословање.

Који су разлози за нетачан и неажуран катастар непокретности које је Савет утврдио 2017. године, Савет нема одговор. Материјална средства која се опредељују за рад РГЗ-а, као и број запослених то свакако нису. Друго је питање каква је квалификациона структура запослених, њихова стручност, као и стручност и способности менаџмента. Такође је врло упитно ангажовање 561 лица по уговорима, где се годинама уназад издваја на годишњем нивоу око три милиона евра.

# **ЗАКЉУЧАК**

Прошло је тридесет година од када је донет Закон о јединственој евиденцији непокретности, односно катастру непокретности у Републици Србији. За те три деценије вршене су измене и допуне Закона које, нажалост, нису допринеле да Србија данас има модеран, ажуран, поуздан и потпуно јаван катастар непокретности.

Републички геодетски завод у чијој је надлежности: оснивање, обнова и одржавање катастра непокретности и водова, има за резултат да се грађевински објекти у центру Београда 2017. године воде као пашњаци, ливаде и њиве. Резултат је и то да хиљаде станова и јединица пословног простора у катастру има укњижену квадратуру „нула квадрата“. Резултат је такође да су подаци о земљишном фонду Републике Србије пословна тајна, очито не само за Савет за борбу против корупције, већ и за друге државне институције. Наиме, када се Савет обратио Министарству пољопривреде за информацију о укупном пољопривредном земљишту у јавној својини у Републици Србији, добио је одговор да тражену информацију не поседује и да са истом располаже РГЗ.

Измене Закона о државном премеру и катастру очито нису допринеле ефикасном раду РГЗ-а, као и огромна новчана средства које је РГЗ добио у последњих петнаест година, кроз одобрене пројекте који се финансирају из кредита и донација. Као што је већ наведено у Извештају, РГЗ има скоро три хиљаде државних службеника, чија квалификациона структура и стручност очито не могу да одговоре захтеву уређеног и модерног катастра.

Та претпоставка Савета има упориште у чињеници да РГЗ има исказане трошкове на име новчаних казни и пенала по решењу судова од 266, 6 милиона динара, или преко два милиона евра на годишњем нивоу.

Најновија измена Закона о државном премеру и катастру, по којој нотари достављају документацију РГЗ-у електронској форми је идеално решење, али за уређене катастре непокретности. У Републици Србији, где нису решене незаконите приватизације, где није решена реституција одузете имовине, где постоје милиони нелегализованих објеката и бројни други проблеми који се манифестују кроз неажуран и непоуздан катастар, доводи се у питање могућност спровођења закона.

Због свега наведеног, Савет поред препорука које је већ доставио Влади Републике Србије, у своја три извештаја у 2017. години, а који се односе на евиденцију и располагање непокретностима, даје и следеће препоруке:

# **ПРЕПОРУКЕ**

* да Влада Републике Србије у складу са чланом 28 став 4 Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, наложи РГЗ-у да достави Савету тражене информације по Решењу бр. 071-01-2272/2017-03, Повереника за информације од јавног значаја;
* да Државна ревизорска институција изврши ревизију финансијских извештаја РГЗ-а, а пре свега сврсисходности трошења средстава одобрених по пројектима за унапређење рада РГЗ-а;

ПОТПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Проф. др Мирослав Милићевић