

Ех-рост анализа ефеката
Закона о поступку уписа у
катастар непокретности и
водова

Јул 2021. године

САДРЖАЈ

Сажетак	3
1. Преглед правних института и кључних решења Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова (ЗПУКНВ)	5
1) Увод.....	5
2) Основна начела поступка	8
3) Надлежност за упис у катастар непокретности	9
4) Ток поступка уписа у катастар непокретности.....	11
А) Покретање поступка по службеној дужности.....	12
Б) Покретање поступка уписа у катастар непокретности захтевом странке	13
5) Прелазни режим.....	19
2. Циљеви ЗПУКНВ	20
3. Остварење основних циљева, института и решења ЗПУКНВ – примена ЗПУКНВ у пракси	23
3.1. Размена података и документације по службеној дужности преко е-шалтера између Службе за катастар непокретности и других органа и ималаца јавних овлашћења, завршетак започетих поступака и вођење поступака по раније донетим исправама	28
1) Размена података и документације по службеној дужности утврђена системским и другим законима	28
2) Размена података и документације по службеној дужности утврђена ЗПУКНВ	31
3) Примена ЗПУКНВ у делу размене података и документације по службеној дужности путем е-шалтера у пракси.....	34
4) Лист непокретности	38
3.2. Јавнобележничке исправе као основ уписа у катастар	42
1) Положај и делатност јавних бележника	42
2) Врсте и облици јавнобележничких исправа.....	42
3) Солеmnизација уговора о купопродаји непокретности и других нејавних исправа	44
4) Електронски документ	45
5) Електронски потпис и електронски печат.....	47
6) Јавни бележници – обвезници доставе исправа кроз е-шалтер, ради уписа у катастар.....	49
7) Месна надлежност јавних бележника.....	57
8) Међународна и компаративна пракса.....	59
9) Надзор.....	60

10) Паметни уговори и Blockchain.....	62
3.3. Неусаглашеност одредаба других закона којима се уређују непокретности и права на њима са садржином и смислом одредаба ЗПУКНВ, као и потреба завршетка започетих поступака и вођење поступака по раније донетим исправама	66
1) Неусаглашеност одредаба других закона којима се уређују непокретности и права на њима са садржином и смислом одредаба ЗПУКНВ	66
2) Завршетак започетих поступака и вођење поступака по раније донетим исправама	68
4. Препоруке.....	70

Сажетак

Одредбама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова (ЗПУКНВ) битно је поједностављен поступак уписа у катастар.

ЗПУКНВ је као циљеве поставио:

- ✓ унапређење ефикасности и ажурности вођења јавне евиденције о непокретностима и правима на њима (убрзање поступка уписа права, уз повећање правне сигурности);
- ✓ поједностављење примене закона за грађане и привреду, кроз ефикаснију организацију рада и унапређење сарадње међу државним органима;
- ✓ отклањање уочених проблема у примени претходно важећег закона који уређује катастар.

Након доношења овог закона, омогућено је да се упис у катастар изврши након само једне посете јавном бележнику, уместо да се обилазе шалтери различитих служби на различитим местима. Поднесци, докази и акта у поступку уписа у катастар непокретности достављају у форми електронског документа, кроз е-шалтер.

Унапређење поступка уписа у катастар довело је и до значајног помака на међународној скали која мери услове пословања у земљама (економијама) - *Doing Business* листи, у односу на регистрацију имовине у другим државама. Индекс квалитета земљишне администрације у Републици Србији износи 18,5 од могућих 30, док је према подацима за 2017. годину износио 16,5. Реформа катастра непокретности унапредила је глобалну конкуретност Републике Србије.

Напредак у области уписа у катастар непокретности је евидентан, захваљујући доношењу и примени ЗПУКНВ. Али, истовремено постоји несумњив простор за даља унапређења и побољшања, као и отклањања наслеђених проблема.

У примени ЗПУКНВ утврђују се одређене негативне појаве, проблеми и потешкоће који се односе на поступак уписа у катастар, а који успоравају ток поступка и негативно утичу на његову укупну ефикасност, чиме имају негативан утицај на остварење основних циљева ЗПУКНВ.

Ови проблеми се односе на три основне целине:

- 1) доследну и правилну примену ЗПУКНВ у погледу обавезне размене података и документације по службеној дужности између носилаца јавних овлашћења и служби за катастар непокретности путем е-шалтера;
- 2) начин и форму достављања јавнобележничких (и других) исправа за упис у катастар непокретности;
- 3) неусаглашеност одредаба других закона којима се уређују непокретности и права на њима са садржином и смислом одредаба ЗПУКНВ, као и потреба завршетка започетих поступака и вођење поступака по раније донетим исправама.

Ова *ex-post* анализа даје преглед остварења основних циљева ЗПУКНВ, са разматрањем утврђених проблема и тешкоћа у пракси и препорукама за њихово разрешење.

Као заједнички именилац препорука се утврђује да међу регулаторним препорукама, оне које се односе на измене и допуне ЗПУКНВ чине мањи део, док се већи део регулаторних препорука односи на потребу измена и допуна других закона (Закон о јавном бележничтву, Закон о промету непокретности, Закон о електронском документу,

електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, Закон о електронској трговини), као и усаглашавање и кодификацију закона којима се уређују непокретности и права на њима, а који су у вези са ЗПУКНВ и непосредно и посредно битно утичу на примену, односно степен и квалитет примене ЗПУКНВ. Већину препорука чине препоруке институционално-управљачко-организационог типа – дакле, препоруке које се односе на примену прописаних решења и правних института у ЗПУКНВ.

Суштина препорука нам говори о томе да – сем у мањем делу – нису нужне измене и допуне ЗПУКНВ, него да се одговор за примену и остварење у пуној мери циљева које је Законодавац имао у виду приликом доношења ЗПУКНВ налази у доследној, правилној и уједначеној примени већ прописаних законских решења и правних института ЗПУКНВ. У ту сврху, потребно је користити постојеће правне и институционалне инструменте и механизме за извршавање закона, али је неопходна и регулаторна реформа других закона којима се уређују непокретности и права на њима, како би се постигла у свему ажурна и потпуна евиденција непокретности и права на њима, те ефикасно и економично поступање РГЗ-а, односно Службе за катастар непокретности.

1. Преглед правних института и кључних решења Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова (ЗПУКНВ)

1) Увод

Влада је препознала важност уређивања поступка уписа непокретности на савременим основама и спровела реформу катастра и поступка уписа у катастар. На предлог Владе, основни текст Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова („Службени гласник РС“, бр. 41/18, 95/18, 31/19 и 15/20 - даље: „ЗПУКНВ“) донет је 25. маја 2018. године. Након доношења новог закона, омогућено је да се упис у катастар изврши након само једне посете јавном бележнику, уместо да се обилазе шалтери различитих служби на различитим местима. Циљ промена је био и да унапређење поступка уписа у катастар доведе до помака на међународној скали која мери услове („лакоћу“) пословања у земљама - *Doing Business* листи, у односу на регистрацију имовине у другим државама.

Табела 1 – Преглед поступка уписа у катастар пре и после доношења ЗПУКНВ

ПРЕ	ПОСЛЕ
Одласци на четири различита „шалтера“	Све на „једном месту“
Службеник катастра одлучује о законитости уписа	Јавни бележник одлучује о законитости уписа
Одговорност за грешке приликом уписа падају на терет странке	Одговорност за погрешан упис је прецизирана и проширена на све учеснике у поступку
Упис права траје неоправдано дуго (око 25 дана)	Скраћени су рокови за упис права у катастру (5 радних дана)
Упис у катастар зависи од воље странака	Упис у катастар по службеној дужности
Имовина стечена у браку уписује се само на једног супружника	Упис заједничке својине на оба брачна друга
Странка непосредно подноси пореску пријаву надлежном пореском органу	Пореска пријава се електронски путем - преко ГКИС прослеђује надлежном пореском органу
Обимна документација у папирном облику и непосредни контакт странке и службеника катастра	Документација се електронски доставља без непосредног контакта странке и службеника

Извор: Водич кроз упис у катастар непокретности (НАЛЕД уз подршку Фонда за добру управу у оквиру пројекта поједностављења уписа у катастар)

Основни разлози за спровођење реформе поступка уписа у катастар непокретности су успостављање тачне и потпуне евиденције о непокретностима, будући да је ажурност евиденције података о непокретностима суштински предуслов за постојање правне сигурности приликом промета непокретности. Намера законодавца је била да се поступак уписа поједностави и убрза, да се исправе за упис катастру достављају од стране овлашћених органа по службеној дужности и електронским путем у дигиталном облику, без потребе да се грађани лично обраћају надлежним службама ради прибављања

докумената. У том смислу, дефинисано је да се решење о упису права у катастру на непокретности доноси у форми електронског документа и то у року од пет радних дана под условом да је достава исправе за упис извршена по службеној дужности. Изузетно, уколико је захтев за упис у катастар странка писмено поднела, Служба за катастар непокретности у оквиру РГЗ-а одлучује у дужем року од 15 дана, осим у случају уписа хипотеке, забележбе хипотекарне продаје, као и у једноставнијим управним стварима, када је рок за доношење решења пет радних дана од дана пријема захтева.

Кључне одреднице унапређења поступка уписа у катастар након реформе су:

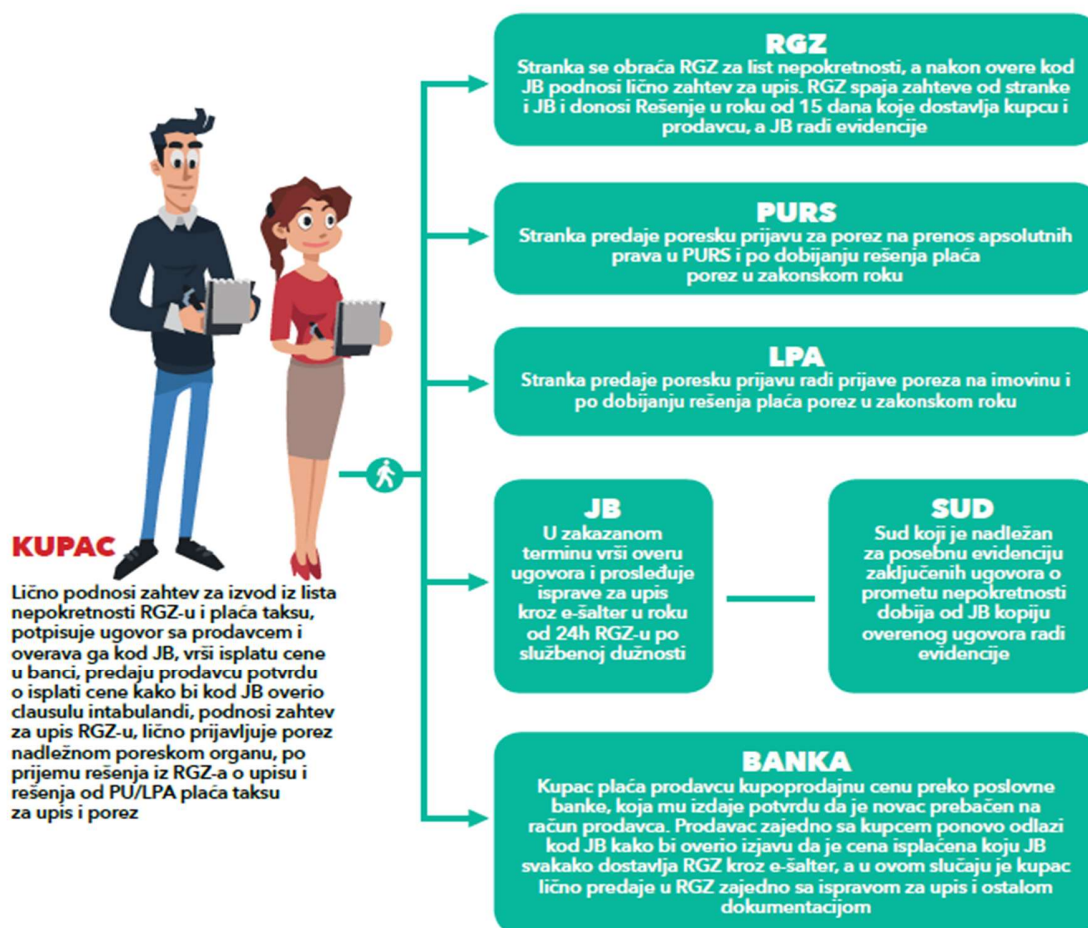
- ✓ Сигурност
- ✓ Ефикасност
- ✓ Ажурност
- ✓ Једноставност

Слика 1 – Шема уписа у катастар преко јавног бележника код купопродаје



Извор: Водич кроз упис у катастар непокретности (НАЛЕД уз подршку Фонда за добру управу у оквиру пројекта поједностављења уписа у катастар)

Слика 2 – Шема уписа у катастар када купац лично подноси захтев за упис у катастар



Извор: Водич кроз упис у катастар непокретности (НАЛЕД уз подршку Фонда за добру управу у оквиру пројекта поједностављења уписа у катастар)

Једна од најбитнијих новина ЗПУКНВ односи се на измењену поделу надлежности између учесника у поступку, односно између носилаца јавних овлашћења који се налазе у оквиру „ланца“ доставе у поступку уписа у катастар. Тако, одлучујући о упису у катастар, службеник РГЗ-а не проверава да ли су испуњени услови у погледу законитости уписа уколико се упис врши на основу доставе по службеној дужности (исправе достављене од судова, државних органа, јавних бележника и јавних извршитеља). То даље значи да контролу законитости врше обвезници доставе, а да службеници у РГЗ-у само проверавају

да ли су испоштоване све формалне претпоставке да би се извршио упис у катастру, на који начин би требало да службе РГЗ-а буду растерећеније.

Поступак уписа преко е-шалтера, према одредбама ЗПУКНВ, најпре је почео да се примењује на уписе преко јавних бележника и то од 1. јула 2018. године, који представљају епицентар комуникације преко кога се прибављају и дистрибуирају акти у име и за рачун грађана, односно који имају улогу носилаца једношалтерског система, преко којих странка комуницира са надлежним органима – катастром, пореским органима и јавним комуналним предузећима која обављају послове наплате комуналних услуга за станове, гараже и пословни простор.

Законска решења ЗПУКНВ су усаглашена са одредбама Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење – даље: ЗУП), као системског закона за поступке у свим управним областима, па и у области уписа у катастар непокретности и водова. Покретање поступка – по службеној дужности и захтевом странке, својство странке у поступку, размена података по службеној дужности и управно општење, спајање поступака, одлучивање о упису, достава решења и друга питања поступка усаглашена су са одредбама и применом ЗУП-а, који у члану 3. прописује да се примењује на поступање у свим управним стварима. с тим да поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом. ЗПУКНВ и утврђује да се на питања која се односе на поступак уписа у катастар непокретности, а која овим законом нису посебно уређена, примењује закон којим се уређује општи управни поступак.

2) Основна начела поступка

Катастар се води уз поштовање следећих начела:

- ✓ **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;
- ✓ **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;
- ✓ **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;
- ✓ **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;

- ✓ **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 друкчије одређено;
- ✓ **начело законитости**, које подразумева да Републички геодетски завод (даље: Завод, РГЗ), 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;
- ✓ **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 у погледу субјекта уписа, редоследа првенства уписа и исправа на основу којих је упис извршен.

3) Надлежност за упис у катастар непокретности

Чланом 33. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 128/20) уређен је делокруг Републичког геодетског завода. Републички геодетски завод обавља стручне послове и послове државне управе који се односе, између осталог и на: државни премер и катастар и упис права на непокретностима и њихову обнову и одржавање; израду основне државне карте; израду и развој геодетског информационог система; вођење архива техничке документације државног премера, планова и карата, као и друге послове одређене законом. Надзор над радом Републичког геодетског завода врши Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Према члану 10. Закона о државном премеру и катастру непокретности („Службени гласник РС“, број 72/09, 18/10, 65/13, 15/15-УС, 96/15, 47/17 - аутентично тумачење, 113/17 - др. закон, 27/18 - др. закон, 41/18 - др. закон и 9/20 - др. закон), као делокруг Завода одређени су геодетски радови и послови државне управе који се односе, између осталог, на: оснивање, обнову и одржавање катастра непокретности; премер водова, оснивање и одржавање катастра водова; оснивање, одржавање и располагање геодетско-катастарским информационом системом; вођење архива документације државног премера, катастра непокретности, катастра водова и топографско-картографске делатности; учешће у оснивању и одржавању Националне инфраструктуре геопросторних података.

Завод је, у складу са Законом о министарствима и Законом о државном премеру и катастру непокретности, надлежан за катастар и упис права на непокретностима и њихову обнову и одржавање, а правила поступка уписа у катастар непокретности и катастар водова у њиховом одржавању, предмет и врсте уписа у том поступку и правила поступка издавања извода из наведених регистара, уређени су ЗПУКНВ-ом.

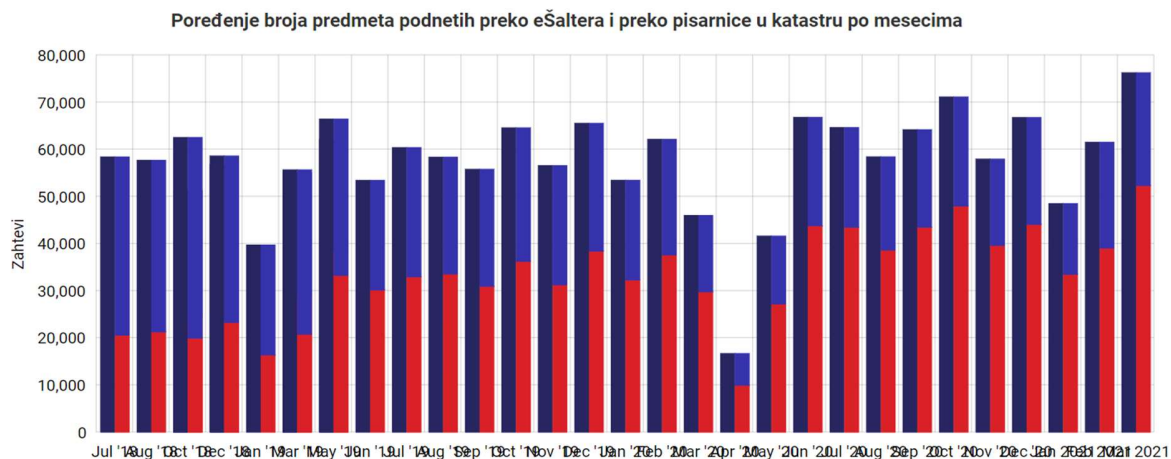
У поступку уписа у катастар непокретности у првом степену одлучује Служба за катастар непокретности (даље: Служба), а у другом степену по жалби одлучује Завод.

4) Ток поступка уписа у катастар непокретности

Одредбама ЗПУКНВ је битно поједностављен поступак уписа у катастар, што се илустративно може видети кроз приказе тока поступка уписа у катастар пре и после доношења ЗПУКНВ (слике 3 и 4 у наставку).

Поднесци, докази и акта у поступку уписа у катастар непокретности достављају у форми електронског документа, кроз е-шалтер. Изузеци су утврђени у члану 59. закона, тако да жалбу и друге правне лекове, као и доказе који се уз њих прилажу, странка може доставити у форми папирног документа. а захтев за упис у катастар непокретности, односно катастар водова, у форми папирног документа прелазним одредбама ЗПУКНВ орочен је на 31. децембар 2020. године. Уз захтев за упис достављају се исправе за упис у оригиналу, овереном препису или овереној копији. Захтев за упис и документа достављена у папирној форми, Служба је дужна да дигитализује и да електронским квалификованим потписом овлашћеног лица потврди истоветност електронске копије оригиналу, чиме та копија добија исту доказну снагу као оригинал у поступку уписа у катастар, док се изворни документи у папирној форми чувају у складу са законом.

Графикон 1 - Поређење броја предмета поднетих преко е-шалтера и преко писарнице у катастру по месецима



Извор: Републички геодетски завод

Завод обезбеђује преко своје интернет странице, непрекидно и без плаћања, на начин који не повређује заштиту података о личности, јавну доступност:

- основних података катастра непокретности, који се односе на непокретност;
- основних података о имаоцима права на непокретности (за физичка и правна лица);
- података о пријему исправе достављене ради уписа по службеној дужности од стране обвезника доставе, односно пријему захтева за упис, који је поднела странка.

Заинтересована лица могу извршити увид и у друге податке Геодетског катастарског информационог система (ГКИС), као и у документацију катастра која није преведена у електронску форму, непосредно у просторијама Завода, у присуству овлашћеног лица Завода. Завод обезбеђује преко своје интернет странице непрекидан

приступ потпуним подацима ГКИС-а, укључујући и податке катастра, обвезницима доставе и професионалним корисницима.

Поступак уписа у катастар непокретности покреће Служба по службеној дужности одмах по пријему исправе коју јој по службеној дужности доставља обвезник доставе, односно у року прописаном законом, ако упис у катастар непокретности врши по сили закона.

Поступак уписа у катастар непокретности може се покренути и захтевом странке.

Завод обезбеђује да се у ГКИС евидентира прецизно време пријем исправе коју му је доставио обвезник доставе, односно захтева за упис који му је доставила странка, а Служба истовремено у катастру у односу на непокретност уписује забележбу да је достављена исправа за упис по службеној дужности, односно да је поднет захтев за упис у катастар непокретности.

А) Покретање поступка по службеној дужности

ЗПУКНВ у члану 22. став 1. прописује да лица, односно органи који су дужни да по службеној дужности Служби преко е-шалтера доставе ради уписа у катастар непокретности исправе које доносе, састављају, потврђују или оверавају су:

- 1) судови, који достављају извршне одлуке донете у поступку у коме поступају у својству првостепеног суда, а које представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности;
- 2) јавни бележници, који достављају јавнобележничке исправе које састављају, потврђују или оверавају, односно извршне одлуке које доносе, у оквиру законом поверених јавних овлашћења, а које представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности;
- 3) јавни извршитељи, који достављају извршне одлуке у случајевима и на начин прописан законом који уређује извршни поступак, а које представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности;
- 4) органи јавне управе и други органи и организације који у вршењу јавних овлашћења доносе одлуке које представљају основ за упис у катастар непокретности, достављају извршне одлуке и друга акта која представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности (градска и општинска одељења за урбанизам и грађевинарство, Агенција за реституцију, центри за социјални рад, заводи за заштиту споменика, органи који спроводе експропријацију и др).

Ова лица, односно органи су **обвезници доставе** у поступку уписа у катастар непокретности.

Поред наведених исправа, јавни бележник је дужан да Служби достави и исправу коју је потврдио, односно сачинио у вези са преносом права својине на непокретности, а која не представља подобан правни основ за упис промене у катастру непокретности, и то:

- 1) уговор којим се преноси право својине на непокретности који је потврдио (солемнизовао), а који не садржи безусловну сагласност за упис права у катастар непокретности, а ради уписа предбележбе да је у исправу постављен услов или одложни рок за стицање права, а услов и рок нису испуњени;;
- 2) исправу којом се врши пренос власништва на објекту, односно посебном делу објекта у изградњи, а ради уписа одговарајуће предбележбе;
- 3) исправу која се односи на располагање непокретношћу која није уписана у катастру непокретности, а ради евидентирања, у ком случају то и наводи.

Суд, пак, није дужан да доставља одлуке које је донео у извршном поступку, ако је то обавеза јавног извршитеља, прописана Законом о извршењу и обезбеђењу.

Обвезник доставе кроз е-шалтер Служби доставља исправу, која је правни основ за упис промене у катастар непокретности, као и друга документа прописана законом. Ако исправа која је правни основ за упис промене у катастар непокретности не доказује континуитет промене са уписом у катастру непокретности, обвезник доставе доставља Служби и исправе којима се тај континуитет доказује.

Начин доставе исправе и других докумената ближе је уређен Уредбом о начину достављања докумената у поступку уписа у катастар и начину издавања извода из катастра електронским путем („Службени гласник РС“, број 50/18). Обвезник доставе дужан је да Служби изврши доставу у следећем року:

- 1) јавни бележник, у року од 24 часа од тренутка састављања, потврђивања, односно оверавања јавно бележничке исправе, односно од дана извршности одлуке коју је донео у повереном послу, о чему издаје потврду странкама;
- 2) суд, у року од три радна дана од извршности одлуке коју је донео у предмету у ком води првостепени поступак;
- 3) јавни извршитељ, у року прописаном законом којим се уређује извршење и обезбеђење;
- 4) државни орган, орган јединице локалне самоуправе и други субјекти, у року од 24 часа од дана извршности одлуке која је основ за упис.

Ако доставу исправе врши јавни бележник, он Служби обавезно доставља и пореску пријаву ради утврђивања пореза на пренос апсолутних права, односно пореза на наслеђе и поклон и пореску пријаву ради утврђивања пореза на имовину у вези са преносом који се том исправом врши, осим ако је обвезник подношења тих пријава одбио да ове пријаве буду достављене преко јавног бележника, у ком случају јавни бележник доставља белешку коју је сачинио о томе.

По достави, Служба без одлагања покреће поступак уписа у катастар непокретности, а исправу којом се врши пренос права својине на непокретности, путем е-шалтера, прослеђује Пореској управи и локалној пореској администрацији, ради утврђивања пореза на пренос апсолутних права, односно на наслеђе и поклон, односно пореза на имовину, као и предузећу месно надлежном за обједињену наплату комуналних услуга.

Ако су уз исправу Служби достављене и пореске пријаве, односно белешка да је обвезник подношења тих пријава одбио да оне буду достављене преко јавног бележника, Служба их прослеђује Пореској управи и локалној пореској администрацији.

Б) Покретање поступка уписа у катастар непокретности захтевом странке

Закон о општем управном поступку, који се сходно примењује и на поступак уписа у катастар непокретности, одређује странку у управном поступку као физичко или правно лице чија је управна ствар предмет управног поступка и свако друго физичко или правно лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход управног поступка.

Према одредбама ЗПУКНВ, странке у поступку уписа су: лице у чију корист се одлучује о упису, уписани претходник и треће лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход поступка уписа.

Постоји изузетак од правила да се поступак уписа у катастар непокретности покреће по службеној дужности предвиђен, тако да странка може поднети захтев за упис у катастар непокретности преко е-шалтера, осим ако је то законом изричито искључено. Уз захтев се прилаже исправа која је правни основ за упис у катастар непокретности и друга прописана документација. Ако исправа која је правни основ за упис у катастар непокретности не доказује континуитет промене са уписом у катастру непокретности, уз захтев се прилажу и исправе којима се тај континуитет доказује.

По пријему захтева за упис, Служба без одлагања отпочиње поступак уписа у катастар непокретности, а исправу којом се врши пренос права својине на непокретности, путем е-шалтера, прослеђује Пореској управи и локалној пореској администрацији, као и предузећу месно надлежном за обједињену наплату комуналних услуга.

ЗПУКНВ прописује да се документи преко електронског шалтера достављају у форми електронског документа, и то:

- електронског документа који је изворно настао у електронском облику; или
- електронског преписа документа који је изворно настао у папирној форми, а који је издавалац сачинио и у форми електронског документа; или
- дигитализованог документа издатог у папирној форми, чију је истовестност оригиналу својим квалификованим електронским потписом, односно квалификованим електронским печатом потврдио јавни бележник у вршењу својих јавних овлашћења; или
- дигитализованог документа издатог у папирној форми, чију је истовестност оригиналу својим квалификованим електронским потписом, односно квалификованим електронским печатом:
 - потврдило лице, односно овлашћено лице органа, који тај документ доставља по службеној дужности, у складу са том одредбом;
 - потврдио адвокат, под условом да са Заводом има закључен уговор о приступању е-шалтеру (да има статус професионалног корисника) и да тај документ доставља уз захтев који подноси у име странке, на основу пуномоћја;
 - потврдио предузетник, односно законски заступник или овлашћено лице правног лица уписаног у регистар геодетских организација, у складу са законом који уређује геодетску делатност, под условом да са Заводом има закључен уговор о приступању е-шалтеру (да има статус професионалног корисника) и да уз захтев, који подноси у име странке на основу пуномоћја, доставља исправу за упис промене коју је саставио у оквиру вршења својих јавних овлашћења.

По достави исправе која је правни основ за упис у катастар непокретности и других докумената прописаних законом, Служба врши проверу испуњености формалних услова за упис у катастар непокретности, и то да ли:

- је надлежна за поступање по достављеној исправи, да ли је достава исправе извршена од стране обвезника доставе, као и да ли је исправа која је основ за упис промене донета, састављена, потврђена, односно оверена у оквиру законом утврђене стварне надлежности;
- је достављена исправа која представља правни основ за упис у катастар непокретности по службеној дужности, као и друга документација прописана законом;

- су чињенице о непокретности и лицима, које су наведене у исправама које су основ за упис, у складу са стањем катастра непокретности у тренутку одлучивања о упису.

Ако је исправу која је основ за упис промене у катастар непокретности доставио суд, јавни бележник или јавни извршитељ, Служба не проверава да ли је та исправа донета, састављена, потврђена, односно оверена у оквирима законских надлежности суда, односно јавног бележника или јавног извршитеља, што је битан изузетак од утврђеног начела законитости, као једног од основних начела поступка уписа у катастар непокретности. Начело законитости 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. Оваквим одређивањем начела разјашњено је на који начин треба да поступа катастар када су у питању одлуке судова и јавних бележника. У ранијој пракси појављивали су се случајеви одбијања захтева за упис по одлукама судова, са образложењем да би се таквим уписом извршила повреда принудних прописа (односно, повредила би се забрана уписа у катастар непокретности прописана чланом 89. став 2. Закона о државном премеру и катастру). У другостепеним поступцима оваква решења су поништавана, уз указивање другостепеног органа на одредбе члана 145. ст. 4. и 5. Устава Републике Србије којим је прописано да су судске одлуке обавезне за све и не могу бити предмет вансудске контроле, те да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд, у законом прописаном поступку. У извесном смислу, овај резон проширен је и на исправе које доносе, састављају или потврђују (солемнизују) јавни бележници, с обзиром да су јавни бележници квалификовани стручњаци у области права, којима су поверена јавна овлашћења и обављају функцију превентивне правне заштите.

Дакле, ако су испуњени формални услови за упис, Служба не проверава законитост промене која се спроводи у складу са достављеном исправом, јер је о томе водио рачуна обвезник доставе у поступку доношења, састављања, потврђивања, односно оверавања те исправе, а потврдио ју је и самим чином достављања Заводу, већ доноси решење којим спроводи упис те промене у катастар непокретности, осим ако је законом прописана забрана уписа у таквим случајевима.

Члан 33. став 1. ЗПУКНВ прописује да по пријему захтева странке за упис (дакле, не обвезника доставе), Служба врши проверу испуњености формалних услова за упис у катастар непокретности, и то да ли:

- је надлежна за поступање по захтеву, да ли је захтев поднет од стране лица које може бити странка у поступку, односно законског заступника, уредно овлашћеног представника или пуномоћника тог лица, као и да ли је исправа која је основ за упис промене донета, састављена, потврђена, односно оверена у оквиру законом утврђене стварне надлежности;
- постоји правни интерес за подношење захтева, ако захтев подноси треће лице на чија права, обавезе или правне интересе може да утиче исход поступка уписа ;
- захтев садржи све прописане податке;
- је уз захтев приложена исправа, која је правни основ за упис у катастар непокретности, као и сва друга документација прописана законом;

- су чињенице о непокретности и лицима, које су наведене у захтеву и исправама на основу којих се врши упис, у складу са стањем катастра непокретности у тренутку одлучивања о упису.

Изузетно од наведеног правила поступања Службе, у случају када захтев за упис доставља странка, ако је достављена исправа одлука суда, јавног извршитеља или јавнобележничка исправа, Служба не проверава да ли је та исправа донета, састављена, потврђена, односно оверена у оквирима законских надлежности суда, јавног извршитеља, односно јавног бележника.

Ако нису испуњени формални услови за упис тражене промене, Служба решењем одбацује захтев.

По достави исправе за упис коју прими од обвезника доставе, Служба је дужна да донесе решење у року од пет радних дана, ако посебним законом није друкчије прописано. По пријему захтева за упис који прими од странке, а који по редоследу првенства може да се решава, Служба одлучује у року од 15 дана, осим у случају уписа хипотеке, забележбе хипотекарне продаје, као и у једноставнијим управним стварима, када је рок за доношење решења пет радних дана од дана пријема захтева.

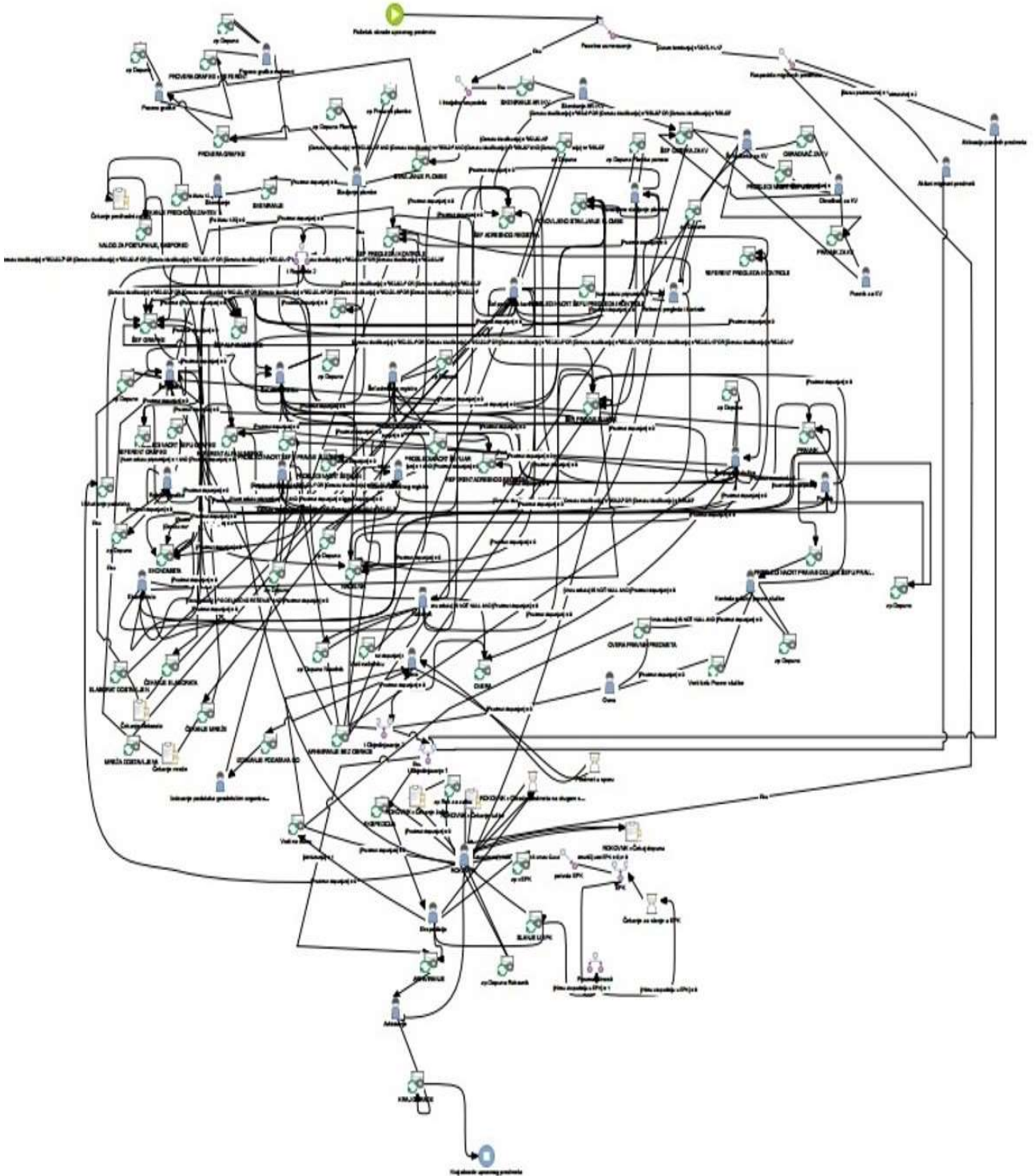
ЗПУКНВ је прописао да се решење доноси у форми електронског документа.

Решење које Служба доноси по достави од стране обвезника доставе, односно по захтеву странке, доставља се лицима на која се односи упис у форми електронског документа, преко јединственог електронског сандучића, у складу са Законом о електронској управи, а изузетно, лицу које нема јединствени електронски сандучић, решење се доставља у форми одштампаног примерка електронског документа, овереног у складу са законом који уређује електронско пословање, препорученом пошиљком преко поштанског оператора.

Упис у катастар непокретности врши се без одлагања, када решење којим је упис дозвољен постане коначно. Рок за жалбу је осам дана од дана достављања решења.

Чланом 54. став 2. ЗПУКНВ прописано је да Министар ближе прописује начин рада у поступку уписа у катастар непокретности и катастар водова, с тим да ће подзаконска акта за извршење овог закона бити донета у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, како је то предвиђено чланом 62. ЗПУКНВ, али овај подзаконски акт и даље није донет.

Слика 3 – Ток поступка уписа у катастар пре доношења ЗПУКНВ



Извор: Републички геодетски завод

5) Прелазни режим

У прелазним и завршним одредбама, ЗПУКНВ утврђује да поступци одржавања катастра непокретности и катастра водова који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона окончаће се по одредбама закона који је био на снази до дана ступања на снагу овог закона, а по одредбама старог закона водиће се и окончати и поступци покренути по захтеву странке поднети након ступања на снагу ЗПУКНВ, а којим се захтевају уписи на основу одлука судова и других надлежних органа и ималаца јавних овлашћења донетих пре ступања на снагу овог закона, као и на основу приватних исправа које нису потврђене од стране јавних бележника (члан 57. став 1. и 2. ЗПУКНВ). Поступци започети до дана ступања на снагу ЗПУКНВ окончаће се најкасније до 31. децембра 2020. године. По одредбама ЗПУКНВ вршиће се упис на основу одлука судова и других надлежних органа и вршилаца јавних овлашћења донетих после ступања на снагу овог закона, као и на основу исправа састављених, односно потврђених од стране јавних бележника, односно судова који су те исправе саставили, односно потврдили уместо јавних бележника, од дана ступања на снагу Закона о јавном бележничтву ("Службени гласник РС", број 31/11).

У члану 59. став 1. ЗПУКНВ дефинише изузетак од правила да се поднесци, докази и акта у поступку уписа у катастар непокретности достављају у форми електронског документа кроз е-шалтер, тако што прописује да се захтев за упис у катастар непокретности, односно катастар водова, може поднети у форми папирног документа до 31. децембра 2020. године.

Чланом 60. ЗПУКНВ прецизирани су рокови за повезивање путем е-шалтера и Сервисне магистрале органа (за јавне бележнике, судове, остале обавезнике доставе), а истим чланом је утврђена обавеза Завода да обвезницима доставе и професионалним корисницима омогући потпуни увид у ажурне податке ГКИС-а и њихово преузимање најкасније почев од 31. децембра 2020. године, под условима који ће се ближе уредити подзаконским актом донетим у складу са овим законом, при чему ће Завод до успостављања потпуног увида и преузимања података из ГКИС-а, обвезницима доставе и професионалним корисницима услуга Завода, издавати лист непокретности и копију плана преко е-шалтера, у року од 24 часа од подношења захтева. Завод је дужан да обвезницима доставе омогући преузимање података из катастра, који су им неопходни у поступку састављања, потврђивања или овере исправа, односно доношења одлука које достављају Служби у складу са овим законом, уз означавање датума ажурирања тих података, преко Сервисне магистрале органа, у складу са прописима који уређују електронску управу, без плаћања таксе (члан 60. став 6. ЗПУКНВ).

У члану 61. и 62. ЗПУКНВ дефинисани су рокови за почетак примене појединих одредаба закона, односно за доношење подзаконских аката.

2. Циљеви ЗПУКНВ

Доношењем ЗПУКНВ учињен је велики корак у унапређењу ефикасности и ажурности вођења јавних евиденција о непокретностима и правима на њима, поједностављеној примени прописа за грађане и привреду кроз ефикаснију организацију рада и унапређење сарадње међу државним органима и отклањању проблема који су уочавани у примени прописа који су до момента ступања на снагу овог закона уређивали ову област. Усвајањем закона је прописана већа одговорност јавних бележника и других вршилаца јавних овлашћења који доносе, састављају, потврђују или оверавају исправе које представљају правни основ за упис у катастар непокретности и успостављање електронског шалтера за размену документације између Службе за катастар непокретности и професионалних корисника, судова, других органа, јавних бележника, јавних извршитеља и других ималаца јавних овлашћења који доносе, односно састављају, потврђују или оверавају исправе које су основ за упис у катастар.¹

ЗПУКНВ донет је да би се:

- 1) унапредила ефикасност и ажурност вођења јавне евиденције о непокретностима и правима на њима, кроз:
 - а) давање одговарајуће улоге у том систему јавним бележницима, као носиоцима јавних овлашћења;
 - б) увођење информационих технологија, чије коришћење је већ омогућено или ће бити омогућено у поступцима које спроводи јавна управа;
- 2) поједноставила примена закона за грађане и привреду, кроз ефикаснију организацију рада и унапређење сарадње међу државним органима;
- 3) отклонили уочени проблеми у примени важећег закона који уређује катастар.

Кључни проблеми које је овај закон требало да реши су:

- 1) релативно дуго чекање на упис својинских права, што има негативне ефекте на правну сигурност, као и на атрактивност Републике Србије као инвестиционе дестинације;
- 2) велика учесталост и дуго трајање административних и судских поступака у вези са имовинско-правним односима;
- 3) ограниченост административних капацитета Службе за катастар непокретности, као уже унутрашње јединице Републичког геодетског завода, да благовремено решава захтеве за вршење одговарајућих уписа и издавање потврда на основу стања у регистрима, а нарочито имајући у виду да се тај број захтева константно повећава, уз тенденцију додатног увећања, како се буде убрзавао општи привредни раст у Републици Србији.

Основни циљ који се желео постићи овим законом је повећање правне сигурности власника непокретности, стицалаца непокретности, као и трећих лица која се поуздају у податке уписане у катастру. Тај циљ треба да се достигне остварењем посебних циљева, као што су подизање ефикасности и ажурности Службе која води катастар.

¹ Видети: Ех ante анализа ефеката овог закона.

Усвајањем овог закона прописују се мере које треба да доведу до остварења наведених циљева, а то су пре свега:

- 1) **увођење веће одговорности јавних бележника и других вршилаца јавних овлашћења који доносе, односно оверавају исправе које представљају правни основ за упис у катастар непокретности**, где би електронски квалификовани потпис јавног бележника на исправама које путем е-шалтера достављају Служби био гаранција за упис у катастар непокретности;
- 2) **успостављање електронског шалтера за размену документације између Службе и професионалних корисника, судова, других органа, јавних бележника, јавних извршитеља и других ималаца јавних овлашћења који доносе, односно састављају, потврђују или оверавају исправе које су основ за упис у катастар**. Јавни бележници су били обавезни да се путем е-шалтера повежу са Заводом најкасније до 01.05.2018. године, а остали обвезници доставе исправе најкасније до 01.11.2018. године.

Ове две кључне новине - мере омогућавају остваривање основних циљева овог закона: убрзање поступака уписа права, уз повећање правне сигурности. Циљ овог закона је и да запослени у Служби мање времена троше на упис, како би се више ресурса усмерило на друге приоритете у раду Службе.

Табела 2 – Основни циљеви ЗПУКНВ

Р.бр.	Циљ	Правни институт/законско решење/мера предвиђена за остварење циља
1.	Унапређење ефикасности и ажурности вођења јавне евиденције о непокретностима и правима на њима (убрзање поступка уписа права, уз повећање правне сигурности)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ давање одговарајуће улоге у систему уписа права на непокретностима носиоцима јавних овлашћења, а пре свега јавним бележницима; ✓ увођење веће одговорности јавних бележника и других вршилаца јавних овлашћења који доносе, односно оверавају исправе које представљају правни основ за упис у катастар непокретности; ✓ увођење информационих технологија у поступцима које спроводи јавна управа;
2.	Поједностављење примене закона за грађане и привреду, кроз ефикаснију организацију рада и унапређење сарадње међу државним органима	<ul style="list-style-type: none"> ✓ успостављање е-шалтера за размену документације између Службе и професионалних корисника, судова, других органа, јавних бележника, јавних извршитеља и других ималаца јавних овлашћења који доносе, односно састављају, потврђују или оверавају исправе које су основ за

		<p>упис у катастар;</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ омогућавање обвезницима доставе и професионалним корисницима потпуног увида у ажурне податке ГКИС-а и њихово преузимање најкасније почев од 31. децембра 2020. године, а до тада омогућавање обвезницима доставе и професионалним корисницима услуга Завода издавање листа непокретности и копије плана преко е-шалтера, у року од 24 часа од подношења захтева
3.	Отклањање уочених проблема у примени претходно важећег закона који уређује катастар	<ul style="list-style-type: none"> ✓ покретање и вођење поступка уписа у катастар по службеној дужности ✓ достављање исправа и друге документације за упис кроз е-шалтер ✓ скраћење рокова за доношења решења о упису ✓ доношење решења у облику електронског документа ✓ ефикаснији начин доставе решења странкама

Закључујемо да су најважније мере, односно средства за реализацију основних циљева ЗПУКНВ:

- 1) успостављање е-шалтера и размена документације између Службе и професионалних корисника, судова, других органа, јавних бележника, јавних извршитеља и других ималаца јавних овлашћења, по службеној дужности;
- 2) увођење веће одговорности вршилаца јавних овлашћења (пре свега, јавних бележника) који састављају, односно оверавају и потврђују исправе које представљају правни основ за упис у катастар непокретности;
- 3) уређење питања поступка ради унапређења тока поступка уписа у катастар, завршетак започетих поступака и уређење начина, поступка и рока за вођење поступака по раније донетим исправама.

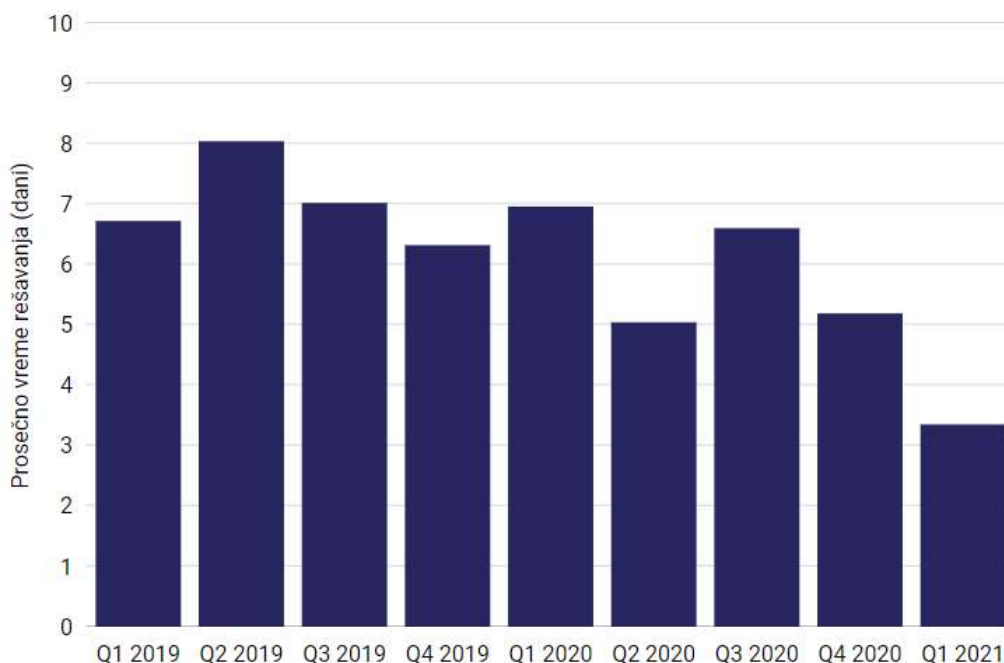
3. Остварење основних циљева, института и решења ЗПУКНВ – примена ЗПУКНВ у пракси

Од почетка примене ЗПУКНВ прошло је три године. То је довољан временски период за сагледавање ефеката примене овог закона у пракси, односно за оцену остварења основних циљева закона у пракси.

Оно што је приметно од дана почетка примене ЗПУКНВ до данас, јесте несумњив напредак у области уписа у катастар непокретности, који се може посматрати кроз два основна аспекта: с једне стране, повећана је правна сигурност, пре свега кроз примену института обавезне доставе исправа подобних за упис од стране обвезника доставе по службеној дужности и, с друге, поједностављен је и убрзан поступак уписа у катастар непокретности, што се огледа пре свега кроз битно смањен број дана потребних за доношење одлука о упису у катастар непокретности.

Тако, број дана потребних за упис права својине током 2016. године износио је 54, а током 2017. године смањен је на 21. Од 2018. године и почетка примене ЗПУКНВ тај број је додатно смањиван, да би половином 2019. године (након годину дана од почетка примене ЗПУКНВ) број дана потребних за упис права у катастар непокретности износио је око 7-8 дана. Овај тренд смањења броја дана потребних за упис од стране служби РГЗ-а, настављен је и другој половини 2019. године (6-7 дана), током 2020. године (5-6 дана) и у првом кварталу 2021. године, када је просечан рок за поступање служби РГЗ-а износио 3,33 дана.

Графикон 2 – Просечна рок за поступање катастра непокретности по кварталима



Извор: <http://upisnepokretnosti.rs/>

Паралелно са убрзањем поступка уписа и, уопште, ефикаснијом организацијом и поделом надлежности у поступку уписа у катастар, успостављеном доношењем ЗПУКНВ, те следствено томе растеређењем служби РГЗ-а, значајно се смањио и број заосталих нерешених катастарских предмета. Тако, број нерешених предмета је пре доношења ЗПУКНВ износио преко милион и двеста хиљада, да би овај број контуирано падао у периоду након усвајања ЗПУКНВ, па је тако тај број до 01.09.2020. године пао на око 700.000; 1. јануара 2021. године износио је око 528.921, а 1. маја 2021. године износио је 468.058. Ово све упркос значајној редукацији рада и смањеним кадровским потенцијалима током кризе изазване пандемијом заразне болести КОВИД-19.

Табеле 3 и 4 – Преглед статуса управних предмета катастра на месечном нивоу за период 1.9.2020 - 1.5.2021. године

Статус предмета у 2020. години							
СТАТУСИ УПРАВНИХ ПРЕДМЕТА							
РЕДНИ БРОЈ	0	1	2	3	4	5	6
СТАТУС ПРЕДМЕТА	Нерешен (0=1+5)	Активан (1=2+3+4)	Претходни захтев	Активан (класификација 951 - катастар земљишта - излагање)	Активан (предмети по којима може да се поступа) (4= 1-2-3)	У роковнику	Пасиван (архивирани предмети)
УКУПАН БРОЈ ПРЕДМЕТА НА ДАН 01.12.2020.	513.845	326.676	102.501	5.454	218.721	187.169	11.456.423
УКУПАН БРОЈ ПРЕДМЕТА НА ДАН 01.11.2020.	540.175	332.277	99.622	5.303	227.352	207.898	11.378.531
УКУПАН БРОЈ ПРЕДМЕТА НА ДАН 01.10.2020.	615.213	385.469	96.314	55.671	233.484	229.744	11.240.936
УКУПАН БРОЈ ПРЕДМЕТА НА ДАН 01.09.2020.	704.655	451.921	88.901	121.455	241.565	252.734	11.077.760

Статус предмета у 2021. години

СТАТУСИ УПРАВНИХ ПРЕДМЕТА							
РЕДНИ БРОЈ	0	1	2	3	4	5	6
СТАТУС ПРЕДМЕТА	Нерешен (0=1+5)	Активан 1=2+4	Претходни захтев	Активан (класификација 951 - катастар земљишта - излагање)	Активан (предмети по којима може да се поступа)	У роковнику	Пасиван (архивирани предмети)
УКУПАН БРОЈ ПРЕДМЕТА НА ДАН 01.05.2021.	468.058	351.103	129.741	5.400	221.362	116.955	11.845.000
УКУПАН БРОЈ ПРЕДМЕТА НА ДАН 01.04.2021.	465.469	344.858	126.157	5.382	218.701	120.611	11.782.427
УКУПАН БРОЈ ПРЕДМЕТА НА ДАН 01.03.2021.	493.607	345.141	124.181	5.358	220.960	148.466	11.680.599
УКУПАН БРОЈ ПРЕДМЕТА НА ДАН 01.02.2021.	500.317	346.590	124.025	5.462	222.565	153.727	11.613.913
УКУПАН БРОЈ ПРЕДМЕТА НА ДАН 01.01.2021.	528.921	352.777	123.147	5.464	229.630	176.144	11.534.023

Извор: Републички геодетски завод

Напред изнети позитивни ефекти одразили су се и напредак Србије на међународној лествици којом се мери „лакоћа“ пословања - *Doing Business* листи. Према подацима ове публикације Светске банке за 2020. годину, Индекс квалитета земљишне администрације у Републици Србији износи 18,5 од могућих 30, док је према подацима за 2017. годину износио 16,5. Реформа катастра непокретности унапредила је глобалну конкуретност Републике Србије. Постоји и даљи простор за унапређење позиције Републике Србије на овој листи, ради чега је Влада донела програм за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања - *Doing Business* за период 2020-2023. године.

Графикон 3 – Подаци *Doing Business* за Републику Србију у области евиденције имовине – оцене за број поступака (поступања), време (мерено у данима), трошкове (изражене у процентима у односу на вредност непокретности) и квалитет земљишне администрације (од 0 до 30 бодова)

Registering Property - Serbia

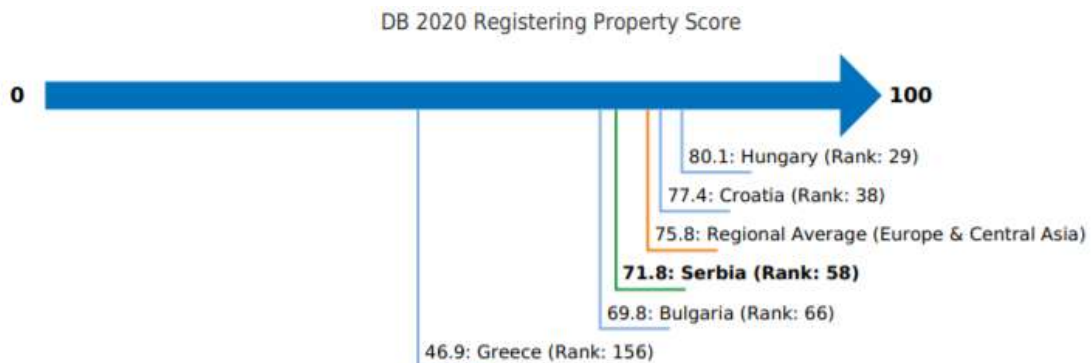
Indicator	Serbia	Europe & Central Asia	OECD high income	Best Regulatory Performance
Procedures (number)	6	5.5	4.7	1 (5 Economies)
Time (days)	33	20.8	23.6	1 (2 Economies)
Cost (% of property value)	2.6	2.7	4.2	0.0 (Saudi Arabia)
Quality of the land administration index (0-30)	18.5	20.4	23.2	None in 2018/19

Figure - Registering Property in Serbia - Score



Извор: *doingbusiness.org*

Графикон 4 – Поређење Републике Србије у области евиденције имовине са упоредним економијама, према *Doing Business* лествици



Извор: *doingbusiness.org*

Напредак у области уписа у катастар непокретности је евидентан. Али, истовремено постоји несумњив простор за даља унапређења и побољшања, као и отклањања наслеђених проблема.

У примени ЗПУКНВ утврђују се одређене негативне појаве, проблеми и потешкоће који се односе на поступак уписа у катастар, а који успоравају ток поступка и негативно утичу на његову укупну ефикасност, чиме имају негативан утицај на остварење основних циљева ЗПУКНВ.

Ови проблеми се односе на три **основне целине**:

- 1) доследну и правилну примену ЗПУКНВ у погледу обавезне **размене података и документације по службеној дужности** између носилаца јавних овлашћења и служби за катастар непокретности путем е-шалтера;
- 2) начин и форму **достављања јавнобележничких (и других) исправа** за упис у катастар непокретности;
- 3) **неусаглашеност одредаба других закона** којима се уређују непокретности и права на њима са садржином и смислом одредаба ЗПУКНВ, као и потреба **завршетка започетих поступака и вођење поступака по раније донетим исправама**.

У наставку ове анализе даје се преглед остварења основних циљева по овим целинама, са разматрањем утврђених проблема и тешкоћа у пракси и препорукама за њихово разрешење.

3.1. Размена података и документације по службеној дужности преко е-шалтера између Службе за катастар непокретности и других органа и ималаца јавних овлашћења, завршетак започетих поступака и вођење поступака по раније донетим исправама

1) Размена података и документације по службеној дужности утврђена системским и другим законима

Чланом 75а Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон – даље: ЗДУ) уређени су међусобни однос органа државне управе и однос са другим органима и имаоцима јавних овлашћења у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима странака. Прописано је да орган државне управе, у поступку решавања о правима, обавезама или правним интересима физичког или правног лица, односно друге странке, по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке из евиденција, односно регистара које у складу са посебним прописима воде други органи државне управе, односно други државни органи, органи територијалне аутономије, јединица локалне самоуправе и имаоци јавних овлашћења. Вршење увида, прибављање и обрада података из евиденција, односно регистара који се воде у електронском облику у овом поступку врши се путем информационог система.

Члан 9. ЗУП прописује да је орган (државни органи и организације, 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) дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе. Према члану 9. став 3. ЗУП, **орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује. Орган може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.**

ЗУП у члану 103. прописује да је орган дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање (члан 9. став (3) овог закона). Ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да бесплатно уступи податке у року од 15 дана, ако није друкчије прописано. Ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року. У поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама. Ако странка у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним (члан 59. став (2) овог закона). У члану 122. став 8. овог закона прописано је да орган који води поступак прибавља по службеној дужности исправу која се налази код другог органа.

Дакле, јасна је намера законодавца да обавезу прибављања података о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање органу који води поступак, пренесе на тај орган, који податке прибавља бесплатно и службеним путем. На овај начин је Законодавац хтео да растерети странке од ове обавезе, односно да убрза и смањи трошкове поступка. Овај начин прибављања података представља правило, а странка сама прибавље те податке по изузетку, када изричито изјави да ће их прибавити сама.

Чланом 215. Закона о општем управном поступку дефинисано је да одредбе закона и других прописа према којима се установљава обавеза за странку и другог учесника у поступку да органу достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, престају да важе истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона (тзв. омнибус норма).

Закон о електронској управи („Службени гласник РС“, број 27/18) прописује да се овим законом уређују обављање послова управе органа, који су одређени на истоветан начин као у ЗУП-у, употребом информационо-комуникационих технологија, односно услови за успостављање, одржавање и коришћење интероперабилних информационо-комуникационих технологија органа (електронска управа). Овај закон одређује да је орган дужан да електронски управно поступа и електронски комуницира у складу са овим законом и прописима донетим на основу њега, а одредбе овог закона примењују се и на електронску комуникацију између органа, као и на комуникацију тих органа са странкама у обављању послова из делокруга и надлежности државних органа који се не односе на управно поступање, ако посебним законом није друкчије уређено.

Према члану 8. Закона о електронској управи, орган је дужан да послове електронске управе обавља преко Јединствене информационо-комуникационе мреже електронске управе или на други безбедан начин, у складу са прописима којима се уређује питање информационе безбедности. Члан 9. истог закона прописује да орган који води регистре из своје области у складу са посебним законима, податке и документа у електронском облику из тих регистара размењује преко Сервисне магистрале органа. Орган приступа Сервисној магистрали органа преко Јединствене информационо-комуникационе мреже електронске управе или на други безбедан начин. Надлежни орган дужан је да органу омогући коришћење Сервисне магистрале органа за прибављање и уступање података и докумената у електронском облику са другим органима.

Ради успостављања електронске управе, орган је дужан, између осталог да:

- успостави одговарајућу организацију послова и радних задатака за електронску управу;
- обезбеди кадрове који имају неопходну стручност, искуство и квалификације за примену административних и управљачких процедура које одговарају стандардима и који су прошли одговарајућу обуку у области коришћења информационо-комуникационих технологија, информационе безбедности, заштите података о личности, информација од јавног значаја и отворених података;
- обезбеди одговарајућу опрему и софтверска решења за послове које обавља;
- успостави механизам за ауторизовани приступ систему;
- омогући пријем поднесака и достављање електронским путем као и праћења статуса поднеска;
- омогући пријем електронске поште, аутоматско потврђивање примљених порука, повезивање са електронским адресама овлашћених службених лица и могућност аутоматског слања порука;

- развија сервисе за прибављање и уступање података из регистара и евиденција у електронском облику;
- успостави интероперабилност информационих система који се користе у електронској управи, у складу са Листом стандарда интероперабилности;
- омогући приступ садржају и услугама електронске управе свакоме, у складу са стандардима приступачности;
- омогући приступ садржају и услугама електронске управе и на мобилним уређајима.

И Закон о планирању и изградњи („Сл.гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон и 9/2020) у члану 8а. прописује обавезе размене докумената и поднесака у обједињеној процедури и њихову форму и то тако што утврђује да се размена докумената и поднесака у обједињеној процедури обавља електронским путем осим за документе и поднеске који садрже тајне податке и који су означени степеном тајности у складу са прописима којима се уређује тајност података. Сва акта која у вези са обједињеном процедуром доносе надлежни органи и имаоци јавних овлашћења, као и поднесци и документи који се достављају у обједињеној процедури, укључујући и техничку документацију, достављају се у форми електронског документа. Ако се у обједињеној процедури доставља акт, односно документ који је претходно изворно сачињен у папирној форми, доставља се примерак тог акта, односно документа који је дигитализован и оверен у складу са законом којим се уређује електронско пословање. Дигитализацију документа за потребе спровођења обједињене процедуре, поред лица утврђених законом који уређује електронско пословање, може извршити и лице са лиценцом одговорног пројектанта, уписано у одговарајући струковни регистар или адвокат уписан у именик адвоката, ако то лице својим квалификованим електронским потписом истовремено потписује и поднесак у обједињеној процедури уз који се тај акт, односно документ доставља. Провера да ли је поднесак потписан и валидован електронским потписом, као и поднесака и докумената који се достављају у обједињеној процедури, укључујући и техничку документацију, врши се аутоматски приликом подношења захтева, размене докумената и поднесака кроз централну евиденцију обједињене процедуре. Лице регистровано за коришћење услуга електронске управе поднесак може поднети и преко портала е-Управа, у складу са законом којим се уређује електронска управа, у ком случају се идентификација подносиоца врши у складу са тим законом. Ако надлежни орган прими поднесак и документ у папирној форми, дужан је да исти дигитализује и да потврди истоветност те копије оригиналу, чиме копија добија исту доказну снагу као оригинал у оквиру спровођења тог поступка.

Притом, члан 8в. Закона о планирању и изградњи прописује да је надлежни орган дужан да обједињену процедуру спроводи тако што води електронску, јавно доступну базу података о току сваког појединачног предмета, од подношења захтева за издавање локацијских услова, до издавања употребне дозволе, која садржи и акта прибављена и издата у тој процедури (регистар обједињених процедура). У складу са чланом 8г. истог закона, Агенција за привредне регистре води јединствену, централну, јавну, електронску базу података, у којој су обједињени подаци из свих регистара обједињених процедура на територији Републике Србије, као и акта садржана у тим регистрима, преко регистратора централне евиденције и обезбеђује доступност тих података и аката у складу са законом, као и приступ актима које надлежни органи објављују у складу са чланом 8в став 3. овог

закона. Овде треба напоменути да централна евиденција обједињених процедура (ЦЕОП) није повезана са ГКИС-ом, што, имајући у виду надлежност Завода за упис објеката у катастар непокретности, представља проблем у пракси и отежава рад Завода, који би требало отклонити у наредном периоду. ЦЕОП би требало да буде тако повезан са ГКИС-ом да податак о томе да ли су за конкретну катастарску парцелу издати локацијски услови, да ли је издата одговарајућа грађевинска дозвола, да ли је дошло до пријаве радова, те да ли је издата употребна дозвола, буде одмах видљив у подацима ГКИС-а. То се постиже информационо-комуникационим повезивањем ЦЕОП-а са ГКИС-ом, пуном аутоматизацијом процеса у свим фазама и омогућавањем електронске размене података између ових софтверских решења.

Закон о парничном поступку („Службени гласник РС“, бр. 72/11, 49/13-УС, 74/13-УС, 55/14, 87/18 и 18/20) у члану 240. став 3. прописује да ако се исправа налази код државног и другог органа, друге организације или лица, која су издала исправу у вршењу јавних овлашћења, а сама странка не може да прибави исправу, суд ће на предлог странке или по службеној дужности да је прибави. Ово правило примењује се и у ванпарничном поступку.

Чланом 209. став 2. ЗУП прописано је да инспекцијски надзор над спровођењем овог закона врши управна инспекција. Управна инспекција обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се, између осталог, уређују: државна управа и општи управни поступак и посебни управни поступци, како је то утврђено чланом 3. Закона о управној инспекцији („Службени гласник РС“, број 87/11), док је чланом 18. истог закона прописано да ова инспекција, у обављању инспекцијског надзора над применом закона којима се уређују општи управни поступак и посебни управни поступци, надзире у органима државне управе и другим државним органима, органима аутономне покрајине и органима јединице локалне самоуправе, као и код ималаца јавних овлашћења - нарочито предузимање радњи и решавање у управним стварима у прописаним роковима, ефикасност остваривања и заштите права и правних интереса грађана и других странака, те правилност примене процесних одредаба у поступку до доношења решења и у поступку поводом жалбе. Чланом 43. Закона о електронској управи да надзор над спровођењем овог закона и на основу њега донетих прописа врши министарство надлежно за развој електронске управе – Министарство државне управе и локалне самоуправе, чији орган у саставу је Управни инспекторат.

Притом, ако обвезник доставе не врши доставу у року од 24 часа од тренутка састављања, потврђивања, односно оверавања јавно бележничке исправе, односно од дана извршности одлуке коју је донео у повереном послу, а Завод о томе стекне сазнање на основу поднетих захтева странака, дужан је да о томе обавести орган који врши надзор над радом обвезника доставе, у циљу предузимања мера ради поступања у складу са овом обавезом, како је то предвиђено у члану 56. ЗПУКНВ.

2) Размена података и документације по службеној дужности утврђена ЗПУКНВ

И ЗПУКНВ прописује обавезе размене документације по службеној дужности путем е-шалтера између Служби за катастар непокретности и носилаца јавних овлашћења

који доносе, односно састављају, потврђују или оверавају исправе које су основ за упис у катастар.

Тако, циљ овог закона је 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. Електронски шалтер је информациони систем састављен од техничке опреме (сервери и други хардверски уређаји, комуникацијска опрема и др.), мреже, базе података и софтверског програма, као јединствен централни систем за повезивање субјеката, кроз који се по службеној дужности достављају исправе за упис у катастар, захтеви за упис у катастар, као и захтеви за издавање електронских уверења и других аката које садржи катастар и кроз који се размењују подаци и акта у тим поступцима (у даљем тексту: е-шалтер). Електронски документ је документ сачињен у складу са прописом који уређује електронски документ. Исправа је уговор, одлука или други акт, односно документ на основу којег се врши упис података, односно промене података у катастру, а подобна исправа јесте исправа коју је донео, односно саставио, потврдио или оверио надлежни орган, односно други обвезник доставе, која подразумева потребу уписа, односно промене уписаних података у катастру непокретности и која садржи прописане податке неопходне за тај упис, који одговарају стању у катастру. Електронски захтев је акт на основу кога странка кроз е-шалтер, покреће поступак уписа, промене уписа или брисање уписа права у катастру, односно акт којим тражи извод из катастра.

Подносци, докази и акта у поступку уписа у катастар непокретности достављају у форми електронског документа, кроз е-шалтер, а изузетно, жалбу и друге правне лекове, као и доказе који се уз њих прилажу, странка може доставити у форми папирног документа.

ЗПУКНВ у чл. 22-27. уређује покретање поступка по службеној дужности, доставу по службеној дужности, покретање поступка на основу доставе преко е-шалтера, тако што прописује обавезу обвезника доставе да по службеној дужности Служби преко е-шалтера доставе ради уписа у катастар непокретности исправе које доносе, састављају, потврђују или оверавају, а Служба је надаље дужна да одмах по достави исправе из члана 23. ЗПУКНВ покрене поступак уписа у катастар.

Сагласно члану 60. ЗПУКНВ, јавни бележници су обавезни да се путем е-шалтера повежу са Заводом најкасније до 1. јула 2018. године. Судови су обавезни да се путем е-шалтера повежу са Заводом најкасније до 1. јануара 2020. године. Остали обвезници доставе су обавезни да се путем е-шалтера повежу са Заводом најкасније до 1. новембра 2018. године. Чланом 60. став 4. истог закона прописано је да Завод дужан да обвезницима доставе и професионалним корисницима омогући потпуни увид у ажурне податке ГКИС-а и њихово преузимање најкасније почев од 31. децембра 2020. године. До успостављања потпуног увида и преузимања података из ГКИС-а, Завод ће обвезницима доставе и професионалним корисницима услуга Завода издавати лист непокретности и копију плана преко е-шалтера, у року од 24 часа од подношења захтева. Завод је дужан да обвезницима доставе омогући преузимање података из катастра, који су им неопходни у поступку састављања, потврђивања или овере исправа, односно доношења одлука које достављају Служби, уз означавање датума ажурирања тих података, преко Сервисне магистрале органа. Подаци прибављени на описани начин сматрају се поузданим и имају исту доказну снагу као оверени извод из катастра.

Е-шалтером управља Завод у складу са ЗПУКНВ, Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању („Службени гласник РС“, бр. 94/17 и 5/21 – у даљем тексту: Закон о електронском пословању) и Законом о информационој безбедности („Службени гласник РС“, бр. 6/16 и 94/17). Коришћење е-шалтера обвезнику доставе и професионалном кориснику одобрава Завод, који на својој интернет страници објављује корисничко упутство за коришћење е-шалтера, а које се односи на кориснике е-шалтера који директно приступају е-шалтеру. Обвезник доставе који доставља податке и исправе преко апликације која је путем веб сервиса повезана са е-шалтером доставља их на начин и у обиму који споразумно одређују Завод и орган који обезбеђује ту апликацију.

Чланом 8. Уредбе о начину достављања докумената у поступку уписа у катастар и начину издавања извода из катастра електронским путем ближе је уређен начин доставе Заводу преко е-шалтера. Достављање поднесака, исправа и других докумената, укључујући и подношење захтева за упис у катастар, односно захтева за издавање извода из катастра преко е-шалтера, врши се директним приступом апликацији е-шалтера, у складу са поменутиим корисничким упутством. Изузетно, обвезници доставе могу да врше доставу исправа и других докумената и преко апликације која је путем веб сервиса повезана са апликацијом е-шалтера. Јавни бележници, јавни извршитељи и судови када поступају као обвезници доставе, исправе достављају преко апликације коју обезбеђује Министарство правде, која је путем веб сервиса повезана са апликацијом е-шалтера. Завод одобрава повезивање апликације са апликацијом е-шалтера ако су испуњени услови интероперабилности. **Прописано је да сва документа која издаје Завод, а која су кориснику е-шалтера неопходна за обављање своје делатности, корисник е-шалтера прибавља подношењем захтева Заводу кроз е-шалтер.** Подаци из службених евиденција који су обвезнику доставе неопходни за обављање своје делатности Завод обезбеђује преко сервисне магистрале органа.

Према томе, правило је да се поднесци, исправе и други документи, укључујући и захтеве за упис у катастар, односно захтеве за издавање извода из катастра преко е-шалтера, достављају директним приступом апликацији е-шалтера, у складу са корисничким упутством РГЗ-а, али је изузетком одређено да јавни бележници, јавни извршитељи и судови када поступају као обвезници доставе, исправе достављају преко апликације коју обезбеђује министарство надлежно за послове правосуђа која је путем веб сервиса повезана са апликацијом е-шалтера. На овај начин, заправо, постоји посредничка апликација између ових обвезника доставе и апликације е-шалтера, чији фактички значај се најбоље може видети ако се има у виду да се половина предмета, односно поступака катастра покреће и води на основу исправа које доносе, састављају, потврђују или оверавају јавни бележници и достављају катастру, као обвезници доставе.

Достављање путем посредничке апликације Либра носи одређене недостатке и ризике, који се негативно одражавају на рад е-шалтера, као јединственог информационог канала за комуникацију са катастром непокретности, односно на поступак уписа у катастар. Унос података у посредничку апликацију продужава време поступка уписа у катастар за оно време које је потребно да посреднички информациони систем (Правосудни информациони систем – ПИС) самостално обради унете податке и проследи их е-шалтеру, односно ГКИС. Поред тога, постоје и значајни информациони ризици и мањкавости у погледу поузданости система, јер долази до појаве пада, односно блокаде рада система посредничке апликације Либра, па се за толико продужава поступак уписа у катастар.

Такође, усаглашавање ПИС са новим савременим ГКИС-ом, који је у процесу развоја и модернизације, ради испуњености услова интероперабилности, захтевао би дуг процес, који би подразумевао – не само значајно време – него и материјалне ресурсе.

Завод одмах по пријему исправе за упис која му се доставља по службеној дужности, односно захтева за упис у катастар или другог поднеска, заводи предмет у електронску евиденцију и издаје потврду о пријему, коју електронским путем без одлагања доставља кориснику е-шалтера.

Члан 11. Уредбе утврђује да Завод обезбенику доставе обезбеђује увид у податке катастра непокретности и преузимање тих података преко сервисне магистрале органа без плаћања таксе. Завод кориснику е-шалтера издаје лист непокретности и копију плана преко е-шалтера, на исти начин на који је захтев поднет, у року од 24 часа од подношења захтева у ПДФ формату, оверене валидним квалификованим електронским потписом, односно електронским печатом, у складу са законом.

Корисник е-шалтера може увек да приступи документима која је доставио Заводу преко е-шалтера, као и документима која су му достављена од стране Завода, а сва документација достављена преко е-шалтера чува се у електронској форми и доступна је за потребе инспекцијског надзора, ревизије или других радњи овлашћених лица и органа одређених законом.

3) Примена ЗПУКНВ у делу размене података и документације по службеној дужности путем е-шалтера у пракси

Јасно следи да је основна интенција свих побројаних закона (ЗДУ, ЗУП, Закон о електронској управи, Закон о планирању и изградњи, ЗПУКНВ) дигитализација поступка и службена комуникација између органа поступка искључиво путем интероперабилних информационо-комуникационих технологија, односно електронских платформи и сервиса за интеграцију и управљање електронским услугама органа. Са своје стране, Републички геодетски завод је обезбедио да се послови државне управе из његове надлежности обављају дигитално и то успостављањем савремених интероперабилних информационо-комуникационих платформи (е-шалтер/ГИКС), те пуном дигитализацијом целог тока поступка који се води пред овим органом. Републички геодетски завод је у протеклом периоду од почетка примене ЗПУКНВ интензивно радио на дигитализацији процеса, а у циљу установљавања е-шалтера и омогућавању што већем броју професионалних корисника преузимање података катастра електронским путем. Јавни бележници, геодетске организације, адвокати, агенције за посредовање у промету непокретности имају, на основу уговора са РГЗ, директан приступ бази катастра.

Органи, организације и имаоци јавних овлашћења којима су подаци ГИКС-а неопходни за одлучивање у управном поступку су у обавези да, почев од новембра 2018. године, те податке прибављају и размењују преко апликације (најпре еЗуп, а сада Систем за размену података доступан на Сервисној магистрали органа). Податке из ГИКС-а Републички геодетски завод издаје органима, организацијама и имаоцима јавних овлашћења дигиталним путем на следеће начине:

1. преко е-Шалтера

Подаци се на овај начин издају: обвезницима доставе и професионалним корисницима.

Обвезници доставе: судови, јавни бележници, јавни извршитељи, органи јавне управе и други органи и организације који врше јавна овлашћења

Обвезницима доставе издавање података из службене евиденције врши се преко Сервисне магистрале. Достава исправа за упис врши се путем сервиса е-шалтер.

Професионални корисници:

Лица или органи који у вези са обављањем своје делатности врше увид и преузимају податке из катастра и подносе и преузимају документе у вези са уписом у катастар уколико не спадају у круг обвезника доставе.

2. путем Система за размену података (раније е ЗУП) доступног на Сервисној магистрали органа

Подаци се на овај начин издају: органима, организацијама и имаоцима јавних овлашћења којима су подаци неопходни за одлучивање у управном поступку из њихове надлежности.

Евидентна је чињеница да ће орган, организација и имаоци јавних овлашћења, који на један од наведених дигиталних начина прибави податке од Републичког геодетског завода, а који су му потребни за одлучивање у управном или вануправном поступку, податке прибавити у кратком року и на тај начин поступак учинити безбеднијим, економичнијим и делотворнијим у интересу крајњих корисника, а то су странке о чијим правима и/или обавезама одлучују. Притом, органи, организације и имаоци јавних овлашћења могу поднети захтев Републичком геодетском заводу за издавање података у аналогном облику само када је то изричито прописано законом или подзаконским актом или када је то неопходно због саме природе поступка.

Доследном применом ЗПУКНВ и других закона, обезбеђује се поуздан и свеобухватан систем електронске - дигиталне јавне управе, и могуће је остварити циљ дигитализације која је основ и темељ добре и ефикасне јавне управе.

Међутим, иако је приметан напредак, у пракси је евидентно да органи, организације и имаоци јавних овлашћења и даље у значајној мери не поступају на начин како је то прописано ЗПУКНВ и Уредбом, ЗУП, Законом о електронској управи и осталим прописима, већ захтеве и исправе за упис, као и осталу документацију, достављају РГЗ-у аналогно, односно у папирној форми, а исто је и у ситуацијама када органи, организације и имаоци јавних овлашћења подносе захтеве РГЗ-у за издавање података који су неопходни за њихову делатност. Тако, на пример, министарства су током 2020. године тек 12% предмета достављала путем е-шалтера, да би у првих пет месеци у 2021. години тај проценат је порастао на 41%, што је и даље недовољно, јер не чини ни половину предмета. Центри за социјални рад у 2021. години чак 77% предмета и даље достављају аналогно, а не путем е-шалтера, док је Пореска управа 13% предмета и даље доставља аналогно (у 2020. године тај проценат је износио чак 34%).

Табела 5 – Статистички приказ поступања појединих органа, организација, ималаца јавних овлашћења и професионалних корисника у вези са разменом документације по службеној дужности путем е-шалтера у пракси

Број заведених предмета путем <i>Šaltera</i> и <i>eŠaltera</i> од стране обвезника доставе и професионалних корисника						
Обвезник доставе	GODINA	Укупан број заведених предмета путем <i>eŠaltera</i> и <i>Šaltera</i>	Заведени предмети на <i>Šalteru</i>	Заведени предмети на <i>eŠalteru</i>	Процент заведених предмета путем <i>Šaltera</i>	Процент заведених предмета путем <i>eŠaltera</i>
Адвокат	2018	3648	3648	0	100%	0%
	2019	2272	2272	0	100%	0%
	2020	6975	3131	3844	45%	55%
	2021	4333	954	3379	22%	78%
Агенција за реституцију	2018	1694	1297	397	77%	23%
	2019	2238	126	2112	6%	94%
	2020	1502	49	1453	3%	97%
	2021	476	13	463	3%	97%
Израштели	2018	7893	6430	1463	81%	19%
	2019	11874	1385	10489	12%	88%
	2020	13880	440	13440	3%	97%
	2021	5068	85	4983	2%	98%
Јавни бележник	2018	136751	7628	129123	6%	94%
	2019	263903	271	263632	0%	100%
	2020	261242	104	261138	0%	100%
	2021	117033	12	117021	0%	100%
Министарство	2018	461	461	0	100%	0%
	2019	1693	1693	0	100%	0%
	2020	1425	1252	173	88%	12%
	2021	442	261	181	59%	41%
Општинска Управа	2018	24645	24625	20	100%	0%
	2019	105818	14328	91490	14%	86%
	2020	115014	5139	109875	4%	96%
	2021	45275	1129	44146	2%	98%
Пореска	2018	460	439	21	95%	5%
	2019	649	426	223	66%	34%
	2020	770	262	508	34%	66%
	2021	370	48	322	13%	87%
Сociјално	2018	503	503	0	100%	0%
	2019	592	584	8	99%	1%
	2020	513	483	30	94%	6%
	2021	188	144	44	77%	23%
Судови	2018	22614	20342	2272	90%	10%
	2019	23661	21745	1916	92%	8%
	2020	31500	5525	25975	18%	82%
	2021	15668	593	15075	4%	96%

Извор: РГЗ

Из приказаних података је евидентно да поједини органи, организације и имаоци јавних овлашћења и даље у значајној или претежној мери размену података и документације не обављају путем е-шалтера (и са њим повезаних информационо-комуникационих сервиса), што у знатној мери успорава поступање РГЗ-а, исцрпљује ресурсе РГЗ-а и угрожава реализацију основних циљева због којих је ЗПУКНВ и донет. Овакво поступање је неопходно у што краћем року изменити и ускладити са законом прописаним начинима службене комуникације са катастром, у ком смислу се дају препоруке у посебном одељку ове анализе.

Очигледна је интенција законодавца да се свим професионалним корисницима, у вези са обављањем њихове делатности, кроз е-шалтер омогући вршење увида у катастар и

преузимање података из катастра, као и да се кроз е-шалтер подносе и преузимају документи у вези са уписом у катастар. Завод обезбеђује обвезницима доставе и професионалним корисницима, преко своје интернет странице, непрекидан приступ потпуним подацима ГКИС-а, укључујући и податке катастра, под условима прописаним ЗПУКНВ и подзаконским прописима. Ове законске норме су усаглашене са правилом из члана 64. став 2. ЗУП. Само изузетно, заинтересована лица могу извршити увид и у друге податке ГКИС-а, као и у документацију катастра која није преведена у електронску форму, непосредно у просторијама Завода, у присуству овлашћеног лица Завода.

Када се има у виду све изнето у излагањима ове анализе, а посебно да је један од основних разлога за доношење ЗПУКНВ био унапређење ефикасности и ажурности вођења јавне евиденције о непокретностима и правима на њима кроз увођење информационих технологија и дигитализацијом поступка, следи да је вршење увида у списе предмета катастра на традиционалан начин - у службеним просторијама катастра у присуству службеника катастра и, тиме, оптерећивање ресурса РГЗ-а (људских, просторних, организационих) сувишно и нецелисходно. Стога, формирање посебних шалтера у просторијама Служби за катастар непокретности за професионалне кориснике е-шалтера (адвокате), односно афирмисање традиционалног увида у списе предмета у присуству службеног лица, не би било оправдано ни у економском ни у функционалном смислу, нити у складу са основним интенцијама законодавца, неопходношћу даље афирмације коришћења е-шалтера, развоја електронске управе, односно пружања услуга органа у електронском облику, дигитализације и дигиталне трансформације, јер професионални корисници податке и документе могу добити у електронском облику, преко е-шалтера, као што и преко посебне апликације могу поднети примедбе на рад Службе (е-примедбе), при чему се заокружено решење за ефикасно и једноставно вршење увида у списе предмета, односно документе из збирки исправа, налази у даљем развоју е-шалтера и апликативних програмских интерфејса – АПИ сервиса, комплетном превођењу документације катастра у електронску форму, односно у формирању е-архиве катастра и обезбеђивањем приступа е-архиви катастра свим обвезницима доставе и професионалним корисницима, којима би на тај начин био омогућен једноставан увид у комплетну документацију релеватну за конкретну непокретност, без потребе заказивања увида у списе предмета и без физичког доласка у катастар, поједностављено речено - са само неколико кликова, чиме се штеде не само ресурси Завода, већ и обавезника доставе и професионалних корисника катастра.

4) Лист непокретности

Питање (не)издавања листа непокретности стоји у непосредној вези са излагањем о дигитализацији поступка и размени података између РГЗ-а и органа, организација и ималаца јавних овлашћења искључиво путем интероперабилних информационо-комуникационих технологија, односно електронских платформи и сервиса за интеграцију и управљање електронским услуга органа.

Како је наведено, чланом 60. став 4. ЗПУКНВ прописано је да је Завод дужан да обвезницима доставе и професионалним корисницима омогући потпуни увид у ажурне податке ГКИС-а и њихово преузимање најкасније почев од 31. децембра 2020. године, под условима који ће се ближе уредити подзаконским актом донетим у складу са овим

законом, а до успостављања потпуног увида и преузимања података из ГКИС-а Завод ће обвезницима доставе и професионалним корисницима услуга издавати лист непокретности и копију плана преко е-шалтера, у року од 24 часа од подношења захтева. У пракси, обвезницима доставе и професионалним корисницима омогућен је потпуни увид у ажуране податке ГКИС-а и њихово преузимање, ускључујући и лист непокретности.

Уредбом о условима издавања извода из листа непокретности и листа вода из Геодетског катастарског информационог система, од стране јавних бележника и геодетских организација („Службени гласник РС“, број 91/20) ближе се уређују услови и начин издавања извода из листа непокретности и листа вода, из базе података ГКИС РГЗ од стране јавних бележника и геодетских организација. Јавни бележник извод издаје тако што путем апликације коју обезбеђује Министарство правде, а преко Сервисне магистрале органа која је повезана са ГКИС, преузима податке из централног регистра катастра непокретности и одштампани истоветни визуелни приказ тих података, који садржи означавање датума ажурности тих података, оверава својеручним потписом и печатом. Геодетска организација извод издаје тако што преко апликације е-катастар, која је повезана са ГКИС, преузима податке из централног регистра катастра непокретности и одштампани истоветни визуелни приказ тих података, који садржи означавање датума ажурности тих података, оверава овлашћено лице геодетске организације својеручним потписом и печатом. Јавни бележник, односно геодетска организација, на захтев - странци издаје извод у форми оригиналног електронског документа, у ком случају се истоветан визуелни приказ података повучен из централног регистра катастра непокретности оверава квалификованим електронским потписом, односно квалификованим електронским печатом.

Јавни бележници, када у складу са законом прописаним овлашћењима обављају послове који се односе на располагање непокретностима или по одлуци суда обављају послове који су им поверени, податке из централног регистра катастра непокретности прибављају по службеној дужности, преко апликације коју обезбеђује Министарство правде, а која је путем Сервисне магистрале органа повезана са ГКИС, у ком случају се тако прибављени подаци сматрају поузданим и имају исту доказну снагу као и извод из катастра. У тим случајевима, јавни бележници не издају изводе, нити од странака могу тражити да им достављају изводе из катастра издате од стране Службе катастра, као ни исте умножавати, приказивати ни дистрибуирати трећим лицима. За веродостојност и гаранцију приказа преузетих података одговорно је Министарство правде.

Геодетска организација податке из централног регистра катастра непокретности прибавља електронским путем, преко ГКИС-а, када су јој ти подаци потребни за обављање послова из њене делатности. Предвиђено је да за издавање извода јавни бележник, односно геодетска организација наплаћује искључиво накнаду трошкова која не може бити виша од 540,00 динара, док се за извод из члана 3. став 3. ове уредбе не наплаћује ни та накнада. За прибављање података и уверења у складу са чланом 4. ове уредбе, не наплаћује се републичка административна такса, а јавни бележник нема право на награду и накнаду трошкова по том основу. Геодетска организација податке у складу са чланом 5. ове уредбе прибавља без плаћања таксе, односно накнаде.

Како је напред наведено, ЗУП прописује обавезу органа да по службеној дужности врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивањем, а о којима се води службена евиденција, те да их прибавља и обрађује. Ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да

бесплатно уступи податке у року од 15 дана, при чему ако се тражени подаци могу добити електронским путем, замољени орган их доставља у најкраћем року. Само изузетно, орган може од странке да захтева оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција. На сличан начин и Закон о парничном поступке уређује ово питање у члану 240.

У току 2017. године Министарство правде је започело са спровођењем пројекта успостављања електронске размене података са државним органима и организацијама чије службене евиденције садрже скупове података од значаја за рад правосудних органа. Подаци из Правосудног информационог система (ПИС) су учињени доступним искључиво у сврху спровођења службених радњи у поступку, а циљ је да њихово коришћење замени слање писаних захтева за подацима из службених евиденција. Према подацима с краја 2019. године, Министарство правде је успостављањем ПИС-а електронским путем повезало укупно 19 база података од 14 државних и правосудних органа, чиме би требало да буде замењена дотадашња размена података на папиру. ПИС чини доступним информације које су од кључног значаја за вођење поступка, а нарочито доставу и извршење на један клик. Ове информације су садржане у регистрима којима управљају други државни органи, као што су Агенција за привредне регистре, Министарство државне управе и локалне самоуправе (матичне књиге), Централни регистар обавезног социјалног осигурања, Министарство унутрашњих послова, па и подаци из катастра о власништву над непокретностима и др. Дакле и судовима је омогућено да на једноставан и брз начин приступе подацима катастра непокретности, па и да прибаве извод из листа непокретности.

Закон о електронској управи, такође, прописује да орган који води регистре из своје области у складу са посебним законима, податке и документа у електронском облику из тих регистара размењује преко Сервисне магистрале органа. Орган приступа Сервисној магистрали органа преко Јединствене информационо-комуникационе мреже електронске управе или на други безбедан начин. Надлежни орган дужан је да органу омогући коришћење Сервисне магистрале органа за прибављање и уступање података и докумената у електронском облику са другим органима.

Када се напред цитиране одредбе релевантних закона доведу у везу са одредбама члана 60. став 3. ЗПУКНВ, јасно је да прибављање извода из листа непокретности сувишно, односно да исто непотребно увећава трошкове који падају на терет грађана, те оптерећује рад како Завода, тако и јавних бележника и геодетских организација. То је документ који грађани не би требало да прибављају за остваривање својих права, будући да га РГЗ може у дигиталној форми бесплатно омогућити свима - појединцима, правним лицима, државним органима, јединицама локалне самоуправе и др. Органи, организације и имаоци јавних овлашћења могу једноставно и бесплатно да приступе ГКИС-у, да остваре потпуни увид у ажурне податке ГКИС-а и преузму их, што су и дужни да чине према члану 9. став 3. ЗУП. Дакле, ако било који орган, организација или други ималац јавних овлашћења тражи од грађанина или заступника правног лица да прибави извод из листа непокретности, значи да не поступа у складу са законом, јер то може и мора да уради сам. Међутим, велики број органа, организација и других имлаца јавних овлашћења очигледно није спреман за дигиталну комуникацију која свима штеди време, као и новац, већ неретко инсистира на превазиђеној и незаконитој пракси да извод из листа непокретности сами грађани и привредници прибављају, што они и чине, те одлазе у катастар или код јавних бележника и подносе захтеве за издавање извода. Ово и поред тога што сви органи могу (и

морају) по службеној дужности да изврше увид у е-катастар, са дневним стањем ажурности, претрагом по броју парцеле, матичном броју, имену и презимену лица, те да приступе геопросторним подацима - графичким алфанумеричким подацима.

Према тренутном стању ствари, у зависности од доба године, од месеца до месеца, број захтева који стигне у РГЗ за издавање листа непокретности је између 30.000 и 40.000 месечно. Када се ово помножи са 540,00 динара колико кошта издавање извода, добије се цифра од око 200.000,00 евра месечно, што је непотребан трошак који пада на терет грађана и привреде.

Основна ствар је да извод из листа непокретности представља документ („папир“), који грађанима, као такав више није потребан, јер РГЗ може да га у дигиталној форми бесплатно даје свима – физичким и правним лицима, државним органима, органима територијалне аутономије и локалне самоуправе и др. Листови непокретности су прилагођени ручној обради података. Подаци се више не уписују у листове непокретности, већ у базу података. Лист непокретности је само један од начина приказа података о непокретностима, по форми је застарео и присутан је једино због традиционалног облика издавања података у виду јавне исправе.

Сам лист непокретности, заправо, више није „лист“ (лист папира), него је у питању дигитални сет података већег или мањег обима, односно електронски извод из катастра, како и стоји у наслову и одредбама Уредбе о начину достављања докумената у поступку уписа у катастар и начину издавања извода из катастра електронским путем. У том смислу, ваљало би изменити члан 11. ове уредбе, који и даље говори о издавању листа непокретности.

3.2. Јавнобележничке исправе као основ уписа у катастар

Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова у члану 22. прописује да јавни бележници спадају у круг лица која су дужна да по службеној дужности Служби за катастар непокретности преко е-шалтера доставе ради уписа у катастар непокретности исправе које доносе, састављају, потврђују или оверавају - јавнобележничке исправе, односно извршне одлуке које доносе, у оквиру законом поверених јавних овлашћења, а које представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности. Јавни бележници, суштински, имају улогу носилаца једношалтерског система, преко којих странка комуницира са надлежним органима – катастром, пореским органима и јавним комуналним предузећима која обављају послове наплате комуналних услуга за станове, гараже и пословни простор. Сврха законског увођења дигиталног јавнобележничког једношалтерског система у области уписа непокретности у катастар је постизање административног растерећења привреде и грађана, остварење правне сигурности, потпуности, тачности и ажурности података о непокретностима, ефикасности и економичности поступка и превентивне правне заштите, чиме се ствара повољно пословно окружење и битно подстиче економски развој.

Највећи број катастарских предмета потиче од јавних бележника, јер се половина предмета, односно поступака катастра покреће и води на основу исправа које доносе, састављају, потврђују или оверавају јавни бележници и достављају катастру, као обвезници доставе и носиоци једношалтерског система у овој области. Од пресудне важности за примену и остварење циљева Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова је квалитетна сарадња јавних бележника и катастра, заснована на начелима законитости, правилности, стручности и савесности у раду.

1) Положај и делатност јавних бележника

Јавно бележништво је сагласно члану 2. став 1. Закона о јавном бележништву („Службени гласник РС“, бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - др. закон, 93/2014 - др. закон, 121/2014, 6/2015 и 106/2015) служба од јавног поверења, а јавни бележник је, према ставу 4. тог члана, стручњак из области права, именован од стране министра надлежног за правосуђе (министра правде), који на основу јавних овлашћења прихвата од странака изјаве воље и даје им потребну писмену форму и о томе издаје исправе које имају карактер јавних исправа, чува оригинале тих исправа и друге поверене документе, издаје преписе исправа, јавно потврђује чињенице, даје странкама савете о питањима која су предмет његове делатности и предузима друге радње и врши друге послове одређене законом. Циљ и сврха јавнобележничке професије је превентивна правна заштита странака („превентивно правосуђе“), стручним, квалификованим и савесним пружањем услуга, како би се спречио настанак евентуалних спорова.

2) Врсте и облици јавнобележничких исправа

Закон о јавном бележништву у члану 6, одређујући врсте јавнобележничких исправа, прописује да су јавнобележничке исправе:

- ✓ исправе о правним пословима и изјавама које су саставили јавни бележници (јавнобележнички записи);
- ✓ записници о правним и другим радњама које су обавили или којима су присуствовали јавни бележници (јавнобележнички записници);

- ✓ потврде о чињеницама које су посведочили јавни бележници (јавнобележничке потврде);
- ✓ нејавне исправе које су потврдили јавни бележници (јавнобележничка солемнизација) и
- ✓ нејавне исправе на којима је јавни бележник оверио потпис, односно оверио аутентичност преписа, превода или извода (јавнобележничке овере).

Овај закон у члану 63. ст. 1. и 2. прописује да се формати јавнобележничких исправа (обрасци, формулари) и облик штамбиља одређују Јавнобележничким пословником и да се јавнобележничке исправе пишу на хартији, електронским уређајем за писање текста који омогућава трајност исправе. Чл. 67, 68, 68а и 69. Закона о јавном бележништву уређени су означавање и повезивање страница, потписивање и овера, потписивање и овера исправе која се састоји од више страница, и неоверена исправа. Између осталог, прописано је да се странице јавнобележничке исправе која се састоји од више страница повезују јемствеником, а оба краја јемственика причвршћују се печатним воском или налепницом и оверавају печатом јавног бележника, да јавнобележничку исправу потписују странке и јавни бележник, при чему се потписи не смеју стављати преко текста исправе, да јавнобележничку исправу својеручно потписује јавни бележник, а поред потписа на последњој страници исправе отискује свој печат и штамбиљ, те да се потпис јавног бележника и отискивање његовог печата и штамбиља сматрају овером исправе. Ако се јавнобележничке солемнизоване исправе састоје од више страница, сваку страницу потписује јавни бележник, а последњу страницу исправе потписују странке и други учесници у поступку. Ако на исправи коју је саставио јавни бележник нема својеручног потписа и печата јавног бележника таква исправа нема правно дејство јавне исправе.

Јавнобележнички пословник („Службени гласник РС“, бр. 62/2016, 66/2017, 48/2018, 54/2018 и 151/2020) у члану 19 („Подлога“) прописује да се јавнобележничка исправа саставља на хартији А4 формата, док се за састављање јавнобележничке исправе користи пуна бела хартија („Банкпост“ или нека друга сличног квалитета) подобна да обезбеди трајност исправе и текста који је на њој исписан, да карте, скице, планови, технички цртежи, узорци и слике на које упућује јавнобележничка исправа могу бити сачињени на другачијој подлози (хамер, паус, пластифицирана хартија и слично), која је подобна да обезбеди трајност оног што је на њој отиснуто. У члану 20. („Средство за писање“) Јавнобележнички пословник прописује да се јавнобележничка исправа исписује црном бојом помоћу штампача, на начин којим се обезбеђује трајност и читкост текста и да се својеручни потпис на јавнобележничкој исправи исписује плавим мастилом, хемијском оловком, пенкалом или наливпером. У складу са Законом о јавном бележништву, Јавнобележнички пословник разрађује облик јавнобележничке исправе, што укључује означавање јавнобележничке исправе, потписивање и оверу исправе која се састоји од више страница, означавање и повезивање јавнобележничке исправе од више страница.

Закон о јавном бележништву у члану 70. уређује исправу сачињену у електронском облику. Прописано је да се јавнобележничка исправа која је сачињена у електронском облику, а није отиснута на хартији, сматра јавнобележничком исправом ако јавни бележник и странке имају електронски потпис пријављен и депонован у складу са законом, ако испуњава друге услове одређене законом и ако је састављена у електронском формату који одређује министар посебним актом. Оваква исправа има својство јавне

исправе само у случајевима одређеним законом и може се користити као јавна исправа само кад је то законом предвиђено. Ставом 5. овог члана прописано је да исправе сачињене у електронском облику стичу пуно дејство јавнобележничких исправа отискивањем на хартији, ако испуњавају услове предвиђене у чл. 63. до 68. овог закона.

Према томе, у складу са чланом 70. Закона о јавном бележничтву, јавнобележничка исправа која је сачињена у електронском облику, а није отиснута на хартији, сматра се јавнобележничком исправом ако испуњава услове из става 1. тог члана, при чему је један од услова да је састављена у електронском формату који одређује министар посебним актом, који није донет, чиме нису створени потребни услови за примену одредаба овог члана. У питању је, дакле, јавнобележничка исправа која је изворно сачињена у електронском облику, али која пуно својство јавнобележничке исправе стиче тек отискивањем на хартији.

Описани начин издавања јавнобележничке исправе у електронском облику није економичан, будући да у свом крајњем исходу поново упућује на издавање исправе у аналогном облику, односно у форми папирног документа. Суштина израде електронског документа у правном промету јесте његова употреба у таквом облику, без нужног превођења у други облик или форму. У том погледу, чланом 12. Закона о електронском пословању) прописани су начин овере одштампаног електронског документа, који има исту доказну снагу као оригинални акт, ако су кумулативно испуњени услови прописани у тој законској одредби.

3) Солеmnизација уговора о купопродаји непокретности и других нејавних исправа

Закон о јавном бележничтву у члану 93. уређује оверавање нејавне исправе (солеmnизацију), прописивањем да јавни бележник потврђује (солеmnизује) приватну исправу када је то законом одређено, а у облику јавнобележнички потврђене (солеmnизоване) исправе закључују се нарочито: уговор о промету непокретности; уговор о хипотеци и заложна изјава ако не садрже изричиту изјаву обвезаног лица да се на основу уговора о хипотеци, односно заложне изјаве, може, ради остварења дуговане чинидбе, по доспелости обавезе непосредно спровести принудно извршење; уговор којим се заснивају стварне и личне службености.

Закон о промету непокретности („Службени гласник РС“, бр. 93/2014, 121/2014 и 6/2015) у члану 4. ст. 1. и 4. прописује да се уговор о промету непокретности закључује у облику јавнобележнички потврђене (солеmnизоване) исправе, а уговор који није закључен на овај начин не производи правно дејство, тј. ништав је и не може представљати основ за упис у катастар непокретности.

Неоверен уговор о промету, односно купопродаји непокретности, који је закључен након ступања на снагу важећег Закона о промету непокретности и Закона о јавном бележничтву не може се конвалидирати, нити производити правно дејство. Претходно важећи Закон о промету непокретности дозвољавао је конвалидацију уговора о промету, односно купопродаји непокретности, под условом да је уговор испуњен у целини или претежним делом, да није повређено право прече куповине и да није повређен принудни пропис. Међутим, важећи Закон о промету непокретности, чији је основни текст донет 2014, не предвиђа могућност конвалидације уговора о промету непокретности који није сачињен у законом прописаној форми, већ као последицу прописује да такав уговор не производи правно дејство (поменути члан 4. став 4. овог закона). Када је, након ступања

на снагу важећег Закона о промету непокретности и Закона о јавном бележничтву, дошло до закључења уговора о промету непокретности, али не у облику јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе, те до испуњења претежног дела уговорне обавезе и од стране продавца (продавац предао непокретност која је предмет уговора, купац ушао у државину) и од стране купца (исплатио у целини или претежни део купопродајне цене), овакав уговор не производи правно дејство. Важећи Закон о промету непокретности не предвиђа могућност конвалидације уговора о промету непокретности који није сачињен у законом прописаној форми, па судови не могу усвојити такве тужбене захтеве и донети пресуду која би била основ за упис у катастар непокретности. Истина је да Закон о облигационим односима у члану 73. прописује да се уговор за чије се закључење захтева писмена форма сматра пуноважним и ако није закључен у тој форми ако су уговорне стране извршиле у целини или у претежном делу обавезе које из њега настају, осим ако из циља због кога је форма прописана не произилази шта друго - међутим, Закон о промету непокретности је посебан закон односу на Закон о облигационим односима (ЗОО), те стога има предност у примени у односу на општи закон (ЗОО), па како се пуноважност уговора и свих односа насталих из уговора цене према правилима која важе у време закључења уговора, по истим правилима цени се и могућност оснажења уговора. Када је неоверен уговор о промету, односно купопродаји непокретности закључен након ступања на снагу важећег Закона о промету непокретности и Закона о јавном бележничтву, нема места његовој конвалидацији, јер није закључен у облику јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе и као такав не производи правно дејство.²

Чланом 10. став 1. Закона о хипотеци прописано је да се уговор о хипотеци закључује у облику јавнобележничког записа или јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе.

4) Електронски документ

Закон о електронском пословању у члану 2. одређује електронски документ као скуп података састављен од слова, бројева, симбола, графичких, звучних и видео материјала, у електронском облику, а орган јавне власти као државни орган, орган аутономне покрајине, орган јединице локалне самоуправе, предузећа, установе, организације и појединце којима су поверени послови из надлежности Републике Србије, односно јавна овлашћења. Овим законом је електронски печат одређен као скуп података у електронском облику који су придружени или логички повезани са другим (печатираним) подацима у електронском облику тако да се електронским печатом потврђује интегритет тих података и идентитет печатиоца, а квалификовани електронски печат као напредни електронски печат (електронски печат који испуњава додатне услове за обезбеђивање вишег нивоа поузданости потврђивања интегритета података и идентитета печатиоца у складу са овим законом) који је креиран квалификованим средством за креирање електронског печата и који је заснован на квалификованом сертификату за електронски печат. Закон о електронском пословању у члану 2. тачка 26) одређује да је печатилац - правно лице, физичко лице или физичко лице у својству регистрованог субјекта у чије име се креира електронски печат и чији су идентификациони подаци наведени у сертификату на основу кога је креиран тај електронски печат, односно у сертификату којим се потврђује веза између идентитета тог печатиоца и података за валидацију електронског печата који одговарају подацима за

² Видети, на пример, пресуду Апелационог суда у Нишу, Гж бр. 1385/2020 од 3.7.2020. године.

креирање електронског печата који су по овлашћењу печатиоца коришћени при креирању тог електронског печата. Печатилац је правно лице, физичко лице у својству регистрованог субјекта, физичко лице коме је поверено вршење јавних овлашћења или физичко лице које у обављају делатности у складу са посебним прописима има право на коришћење печата (нпр. лица која имају лиценцу за вршење послова или обављање делатности), у чије име се креира електронски печат и чији су идентификациони подаци наведени у сертификату на основу кога је креиран тај електронски печат, односно у сертификату којим се потврђује веза између идентитета тог печатиоца и података за валидацију електронског печата који одговарају подацима за креирање електронског печата који су по овлашћењу печатиоца коришћени при креирању тог електронског печата.

У члану 7. Закон о електронском пословању утврђује да се електронском документу не може оспорити пуноважност, доказна снага, као ни писана форма само зато што је у електронском облику. Овај закон у члану 10. прописује да се електронски документ који је изворно настао у електронском облику сматра се оригиналом, као и електронски документ који има истоветан дигитални запис оригиналном електронском документу. Копија електронског документа на папиру израђује се штампањем спољне форме електронског документа. Електронски документ који је настао дигитализацијом изворног документа чија форма није електронска, сматра се копијом изворног документа.

Чланом 11. овог закона уређена је овера дигитализованог акта. Прописано је да акт који је дигитализован има исту доказну снагу као оригинални акт ако су кумулативно испуњени следећи услови и то: да је дигитализација акта обављена на један од следећих начина, односно под надзором физичког односно овлашћеног лица физичког лица у својству регистрованог субјекта или овлашћеног лица правног лица чији је то акт, или лица које је овлашћено за оверу потписа, рукописа и преписа у складу са законом који уређује оверу потписа, рукописа и преписа, или лица које је посебним законом овлашћено за оверу дигитализованог акта; да је истоветност дигитализованог акта са оригиналом потврђена квалификованим електронским печатом или квалификованим електронским потписом наведених лица или лица на кога су пренете надлежности на основу којих је акт донет. Овлашћено лице органа јавне власти може у поступцима који се спроводе у вршењу јавних овлашћења дигитализовати акт и оверити дигитализовани акт квалификованим електронским печатом органа или својим квалификованим електронским потписом, чиме се потврђује истоветност дигитализованог акта са оригиналном исправом, а дигитализовани акт који је оверен од стране тог органа има исту доказну снагу као оригинал у оквиру спровођења тог поступка.

Чланом 9. Закона о електронској трговини прописано је да уговор може бити закључен електронским путем, односно у електронском облику, да се понуда и прихват понуде могу дати електронским путем, односно у електронском облику и да када се електронска порука, односно електронски облик користи приликом закључења уговора, таквом уговору се не може оспорити пуноважност само због тога што је сачињен у електронском облику. Чланом 10. став 2. овог закона прописано је да се одредбе члана 9. ст. 1. и 3. овог закона не примењују на уговоре и друге правне послове за које је посебним законом прописано да се сачињавају у форми јавно потврђене (солемнизоване) исправе или у форми јавнобележничког записа или је за њихову пуноважност потребно да потписи уговарача буду оверени, осим ако је другачије прописано посебним законом или прописима којима се уређују овера потписа, потврђивање и сачињавање исправа.

5) Електронски потпис и електронски печат

Закон о електронском пословању у чл. 50. и 51. уређује правно дејство електронског потписа и електронског печата. У члану 50. прописано је да се електронском потпису не може оспорити пуноважност или доказна снага само због тога што је у електронском облику или што не испуњава услове за квалификовани електронски потпис, да квалификовани електронски потпис има исто правно дејство као и својеручни потпис и може да замени оверу својеручног потписа, ако је то прописано посебним законом, али с тим да се ове одредбе не примењују на правне послове за које је посебним законом предвиђено да се не могу предузети у електронској форми. Чланом 50. став 5. Закона о електронском пословању изричито је прописано да се уговори и други правни послови за које је посебним законом предвиђено да се сачињавају у форми овере потписа, јавно потврђене (солемнизоване) исправе, или у форми јавнобележничког записа - не могу се сачинити са електронским потписом, односно квалификованим електронским потписом, већ у складу са прописима којима се уређује овера потписа, потврђивање и сачињавање исправа о правним пословима. У члану 51. прописано је да се електронском печату не може оспорити пуноважност или доказна снага само због тога што је у електронском облику или што не испуњава услове за квалификовани електронски печат, те да за квалификовани електронски печат важи правна претпоставка очуваности интегритета и тачности порекла података за које је везан. У истом члану прописано је да акт органа јавне власти који се доноси у вршењу јавних овлашћења у облику електронског документа уместо печата, односно потписа службеног лица и печата садржи квалификовани електронски печат тог органа и да квалификовани електронски печат на поднеску у поступку који органи јавне власти спроводе у вршењу јавних овлашћења у облику електронског документа има исто правно дејство као и својеручни потпис, односно печат. Утврђено је и ограничење да се ове одредбе не примењују на правне послове за које је посебним законом предвиђено да се не могу предузети у електронској форми. Чланом 51. став 6. Закона о електронском пословању изричито је прописано да се уговори и други правни послови за које је посебним законом предвиђено да се сачињавају у форми овере потписа, јавно потврђене (солемнизоване) исправе, или у форми јавнобележничког записа - не могу сачинити у складу са електронским печатом, односно квалификованим електронским печатом, већ у складу са прописима којима се уређује овера потписа, потврђивање и сачињавање исправа о правним пословима.

Овим одредбама није начињен нужан искорак у односу на члан 4. претходно важећег Закона о електронском документу из 2009. године, имајући ту у виду и протек времена од скоро једне деценије између Закона о електронском документу и Закона о електронском пословању, који је ставио ван снаге Закон о електронском документу, што је поприлично дугачак период у савременом техничко-технолошком смислу. Чланом 4. претходно важећег Закона о електронском документу било је прописано да се одредбе ст. 1. и 2. тог члана о томе да се електронском документу не може оспорити пуноважност или доказна снага само зато што је у електронском облику и да ако је прописом утврђен писмени облик као услов пуноважности правног акта, правног посла или друге правне радње, одговарајући електронски документ потписује се квалификованим електронским потписом, у складу са законом којим се уређује електронски потпис – не примењују на

правне послове којима се врши пренос права својине на непокретности или којима се установљавају друга стварна права на непокретностима.

Законом о печату државних и других органа („Службени гласник РС”, број 101/07 и 49/21), код форме печата, предвиђено је да се печат користи у електронској форми када се придружује електронском документу или у форми отиска на папирном документу, а државни и други органи и имаоци јавних овлашћења користе квалификовани електронски печат када врше послове из свог делокруга употребом информационо-комуникационих технологија.

Закључно са 28. фебруаром 2021. године, према подацима Министарства трговине, туризма и телекомуникација,³ укупно има важећих преко 600 хиљада квалификованих електронских сертификата, а до сада је издато око 850 хиљада сертификата, што представља недовољан број у односу на укупан број становника у земљи. Имајући у виду да квалификовани електронски потпис замењује својеручни потпис, овако мали проценат указује на то да би се у многим поступцима могли користити квалификовани електронски сертификати што омогућује прелазак на електронско пословање.

Употреба квалификованих електронских сертификата у значајној мери је приступна код привредних субјеката, у међусобној комуникацији и приликом електронског општења у управним поступцима и другој комуникацији са органима јавне управе и имаоцима јавних овлашћења. Сагласно прописима о рачуноводству, привредни субјекти и друга правна лица која су обвезници доставе финансијских извештаја достављају извештаје и документацију Агенцији за привредне регистре – Регистру финансијских извештаја, путем посебног информационог система. Документација се доставља искључиво у електронском облику, потписана квалификованим електронским потписом законског заступника. Путем портала „еПорези“ Пореске управе, сви порески обвезници могу предати електронски потписане обрасце пореских пријава, пратити статус послатих пријава, извршити увид у стање на рачунима пореских обвезника и доделити/одузети овлашћење за коришћење електронских сервиса другим овлашћеним лицима. Циљ успостављања портала је брже, лакше и једноставније испуњавање обавеза према Пореској управи. Систем задовољава високе стандарде безбедности и омогућава сигуран и некомпромитован пренос података електронским путем.⁴

Последњим изменама и допунама Закона о личној карти („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 36/11 и 53/21) учињен је значајан потез ка увећању броја ималаца електронског потписа међу физичким лицима – грађанима. Прописано је да се у микроконтролер (чип) уписује и сертификат за електронску идентификацију на основу чега лична карта представља средство за идентификацију на даљину и шему електронске идентификације средњег нивоа поузданости. Пошто ће лична карта представљати средство за утврђивање идентитета на даљину, стварају се услови за подношење захтева без одласка на шалтер. Законом о личној карти утврђено је да лична карта представља квалификовано средство за креирање електронског потписа и да се на захтев имаоца личне карте, у складу са посебним прописима, у микроконтролер (чип) уписује се квалификовани сертификат за електронски потпис имаоца и одговарајући подаци за формирање квалификованог сертификата за електронски потпис. Оваква лична карта представља шему електронске идентификације високог нивоа поузданости. Закваљујући овом, лична карта може постати

³ Видети: Образложење Предлога закона о изменама и допунама Закона о електронском пословању из 2021, чији нацрт је сачинило Министарство трговине, туризма и телекомуникација.

⁴ <https://www.purs.gov.rs/sr/e-porezi/portal.html>

средство за стварање електронског потписа, којим се при пословању и предузимању правних радњи потврђује идентитет потписника и обезбеђује заштита тачности података.

б) Јавни бележници – обвезници доставе исправа кроз е-шалтер, ради уписа у катастар

Закон о државном премеру и катастру у члану 86. ст. 1. и 4. прописује да се упис у катастар непокретности врши на основу приватне или јавне исправе, која је по садржини и форми подобна за упис, при чему исправа за упис мора бити приложена у оригиналу или овереној копији или у другом облику прописаном законом. Са овим у вези, указујемо да је чланом 10. став 1. Закона о електронском пословању прописано да се електронски документ који је изворно настао у електронском облику сматра оригиналом. Чланом 88. Закона о државном премеру и катастру одређена је јавна исправа као исправа коју је у прописаном облику издао суд, надлежни државни и други орган у границама својих овлашћења, као и исправа коју је у таквом облику издала, односно сачинила, у вршењу јавних овлашћења, друга организација или лице, а јавне исправе су и јавнобележничке исправе и одлуке које су сачинили, издали, донели или потврдили јавни бележници.

Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова у члану 22. прописује да јавни бележници спадају у круг лица која су дужна да по службеној дужности Служби за катастар непокретности преко е-шалтера доставе ради уписа у катастар непокретности исправе које доносе, састављају, потврђују или оверавају (јавнобележничке исправе), односно извршне одлуке које доносе, у оквиру законом поверених јавних овлашћења, а које представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности. Јавни бележници, као обвезници доставе из члана 22. овог закона, кроз е-шалтер Служби достављају исправу, која је правни основ за упис промене у катастар непокретности, као и друга документа прописана законом. Ако исправа, која је правни основ за упис промене у катастар непокретности, не доказује континуитет промене са уписом у катастру непокретности, обвезник доставе доставља Служби за катастар непокретности и исправе којима се тај континуитет доказује.

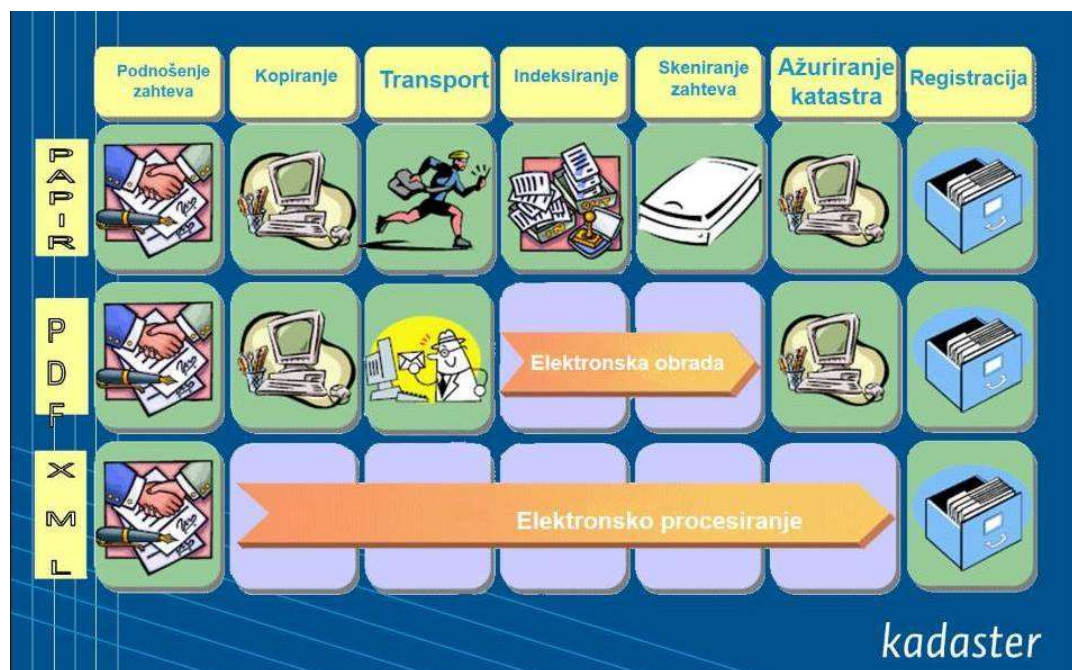
Ако доставу исправе врши јавни бележник, он Служби обавезно доставља и пореску пријаву ради утврђивања пореза на пренос апсолутних права, односно пореза на наслеђе и поклон и пореску пријаву ради утврђивања пореза на имовину у вези са преносом који се том исправом врши, осим ако је обвезник подношења тих пријава одбио да оне буду достављене преко јавног бележника, у ком случају јавни бележник доставља белешку коју је сачинио о томе.

Чланом 27. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова прописано је да документе које достављају преко електронског шалтера јавни бележници достављају у форми електронског документа, и то: електронског документа који је изворно настао у електронском облику, или електронског преписа документа који је изворно настао у папирној форми, а који је издавалац сачинио и у форми електронског документа, или дигитализованог документа издатог у папирној форми, чију је истоветност оригиналу својим квалификованим електронским потписом, односно квалификованим електронским печатом потврдио јавни бележник у вршењу својих јавних овлашћења. У вези са овим одредбама стоје цитиране одредбе чл. 10. и 11. Закона о електронском пословању.

Уредба о начину достављања докумената у поступку уписа у катастар и начину издавања извода из катастра електронским путем („Службени гласник РС“, број 50/2018) у члану 8. став 3. прописује да јавни бележници исправе достављају преко апликације коју

обезбеђује министарство надлежно за послове правосуђа која је путем веб сервиса повезана са апликацијом е-шалтера – Правосудни информациони систем (ПИС).

Графикон 5 – Илустрација фазне дигитализације поступака које спроводи катастар (од папира, преко ПДФ до ХМЛ формата података)



Извор: Републички геодетски завод

Републички геодетски завод - Служба за катастар непокретности, одлучујући о упису у катастар проверава да ли су испуњени услови за упис прописани Законом о поступку уписа у катастар непокретности и водова и другим прописима, осим ако се промена врши, поред осталог, на основу јавнобележничке и друге јавне исправе, у ком случају не врши проверу законитости те промене која се спроводи у складу са достављеном исправом, с обзиром на то да се о законитости промене води рачуна у поступку доношења, састављања, односно потврђивања (солемнизације) те исправе. У складу са чланом 33. став 2. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, Служба за катастар непокретности не проверава да ли је та исправа донета, састављена, потврђена, односно оверена у оквирима законских надлежности суда, јавног извршитеља, односно јавног бележника. Поред провере законитости, постоји и провера подобности за упис. У значењу израза, овај закон подобну исправу одређује као исправу коју је донео, односно саставио, потврдио или оверио надлежни орган, односно други обвезник доставе, која подразумева потребу уписа, односно промене уписаних података у катастру непокретности и која садржи прописане податке неопходне за тај упис, који одговарају стању у катастру. Чланом 22. став 1. тачка 2) Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова одређено је да јавни бележници достављају Служби за катастар непокретности, преко е-шалтера, јавнобележничке исправе које састављају, потврђују или оверавају, односно извршне одлуке које доносе, у оквиру законом поверених јавних овлашћења, а које представљају подобан правни основ за упис у катастар непокретности. Поред тих исправа, јавни бележник је дужан да Служби за катастар непокретности

достави и исправу коју је потврдио, односно сачинио у вези са преносом права својине на непокретности, а која не представља подобан правни основ за упис промене у катастру непокретности, и то: уговор којим се преноси право својине на непокретности који је потврдио (солемнизовао), а који не садржи безусловну сагласност за упис права у катастар непокретности, а ради уписа предбележбе на основу исправе за упис која не испуњава услове за коначан упис стварних права, и то када је у исправи постављен услов или одложни рок за стицање права, а услов и рок нису испуњени; исправу којом се врши пренос власништва на објекту, односно посебном делу објекта у изградњи, а ради уписа предбележбе када је предмет уписа објекат, односно посебни делови објекта у изградњи, као и пренос права на објекту у изградњи, односно посебном делу објекта у изградњи; исправу која се односи на располагање непокретношћу која није уписана у катастру непокретности, а ради евидентирања, у ком случају то и наводи. С овим у вези, Закон о државном премеру и катастру у чл. 83 – 88а уређује опште услове за упис стварних права, предбележбе и забележбе, међу које спада и постојање исправе за упис. Чланом 86. тог закона прописано је да се упис у катастар непокретности врши на основу приватне или јавне исправе, која је по садржини и форми подобна за упис и прописани су подаци које исправа за упис нарочито мора да садржи и под којим условима је подобна за упис. У случају достављања неподобне исправе, укључујући и јавнобележничку исправу која није подобна за упис, Служба за катастар непокретности не може да спроведе упис, него решењем обуставља поступак, у складу са Законом о поступку уписа у катастар непокретности и водова и Законом о општем управном поступку (члан 101).

У оквиру пројекта који је подржао Фонд за добру управу (GGF) Амбасаде Велике Британије у Републици Србији сачињене су препоруке за измене и допуне Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, као и повезаних закона, у документу под називом „Ка унапређењу садржаја и примене законског оквира за упис у катастар непокретности“, међу којима су и оне које се односе на достављање исправа од стране јавних бележника преко е-шалтера.⁵

Јавни бележници, суштински, имају улогу јединственог управног места из члана 42. Закона о општем управном поступку (тзв. једношатерски систем), јер преко њих странка комуницира са надлежним органима – катастром, пореским органима и јавним комуналним предузећима која обављају послове наплате комуналних услуга за станове, гараже и пословни простор.

⁵ Доступно преко линка: <http://upisnepokretnosti.rs/images/analize/upis-u-katastar-preporuke-2019.pdf>

Слика 1 – Илустрација јавних бележника као носилаца једношалтерског система



Извор: Водич кроз упис у катастар непокретности (НАЛЕД уз подршку Фонда за добру управу у оквиру пројекта поједностављења уписа у катастар)

На овај начин остварују се значајне уштеде и административно растерећење (кумулативни подаци су представљени у табели у наставку).

Табела 6 – Обрачун трошкова и уштеда

Поступак	Период обрачуна	Процењени трошкови	Годишња уштеда недисконтовани износ)	Обрачун уштеда за период од 4 година (дисконтован износ у односу на почетну годину)
Купопродаја (пренос власништва на непокретности) - Правно лице или предузетник купац	2018	2.837.431 €		
	остварено 2019	2.528.608 €	308.823 €	1.147.926 €
	потенцијално	2.394.379 €	443.052 €	1.646.869 €
Купопродаја (пренос власништва на непокретности) - Физичко лице купац	2018	33.699.103 €		
	остварено 2019	32.063.937 €	1.635.166 €	6.078.072 €
	потенцијално	28.658.588 €	5.040.515 €	18.736.089 €
Упис хипотеке - правно лице или предузетник	2018	10.802.310 €		
	остварено 2019	10.464.031 €	338.279 €	1.257.417 €
	потенцијално	10.408.549 €	393.761 €	1.463.648 €
Упис хипотеке - физичко лице	2018	13.748.330 €		
	остварено 2019	13.402.104 €	346.226 €	1.286.956 €
	потенцијално	13.242.980 €	505.350 €	1.878.436 €
Оставински поступак - Физичко лице	2018	1.865.880 €		
	остварено 2019	1.766.891 €	98.989 €	367.952 €
	потенцијално	1.746.539 €	119.342 €	443.604 €

Извор: Обрачун трошкова ефеката новог закона који регулише поступак уписа у Катастру непокретности и Закона о изменама и допунама Закона о порезима на имовину (Балкански центар за регулаторну реформу)⁶

Међутим, нарочита тешкоћа која постоји у погледу достављања јавнобележничких исправа катастру кроз е-шалтер састоји се у томе што је образац поступања јавних

⁶ Линк: <http://upisnepokretnosti.rs/Files/00056/Obracun-troskova-efekata-reforme-upisa-u-katastar.pdf>

бележника такав да достављају **јавнобележничке исправе у ПДФ (*Portable Document Format - PDF*) облику, као скенирану верзију папирног документа (практично - слику), односно у електронско-аналогној форми, која није машински читљива и не садржи структуриране податке, уместо у електронско-дигиталном облику, који је машински читљив и садржи структуриране податке.** Достављени документи нису подобни за аутоматску обраду података, него је неопходно да податке садржане у документима запослени у РГЗ „прекуцава“ и тако претвара у дигитални облик, ради доношења решења и уноса у Геодетски катастарски информациони систем (ГКИС). Тиме се битно успорава процес рада, умањује ефикасност поступка и ограничава дигитализација и аутоматизација процеса (доношење решења, филтрирање података, генерисање извештаја и др), уз одузимање знатних ресурса, односно неоправдано повећање административног оптерећења запослених у катастру и могућност грешке у уносу података приликом њиховог превођења („прекуцавања“) из аналогног у дигитални облик, како би софтверско решење могло да функционише (фактор људске грешке). Смисао увођења е-шалтера и, уопште, е-управе и е-правосуђа не састоји се у једноставном увођењу електронских система, простој промени форме и конверзији аналогних процеса у електронски облик и њиховом даљем спровођењу у електронском облику, али са аналогним концептом и аналогним подацима, нити је сврха квалификованог електронског потписа јавног бележника потписивање и потврда аналогних података, који се катастру достављају у таквом облику, јер не могу да се користе за аутоматску обраду података, аутоматизацију процеса рада и унапређење ефикасности управног поступка. Достављањем скенираних аналогних података у ПДФ формату није испуњен услов да су ти подаци и документи, по својој суштини и намени – електронски подаци и електронски документи, него скениране верзије аналогно својеручно потписаних исправа које су потписане квалификованим електронским потписом органа, односно имаоца јавних овлашћења и представљају конвертоване папирне документе. Тиме није начињен нужан квалитативни напредак који се остварује дигитализацијом пословних процеса. Конверзија јавнобележничких исправа са аналогним подацима у дигиталну форму захтева прекомерне и непотребне активности и трошкове ангажовања запослених и средстава РГЗ – ако би се наставио овај процес достављања аналогних података, који нису подобни за аутоматску обраду, процена је да би било потребно да се запосли чак око 500 новозапослених који би се бавили конверзијом података из јавнобележничких исправа из аналогног у дигитални облик, са припремним периодом од (најмање) годину дана, што све представља неприхватљиву алтернативу дигитализацији, коју треба у целини применити у раду уместо коришћења аналогних података и исправа у папирним облику. Размере ових потешкоћа у раду катастра узрокованих неодговарајућим обликом достављених исправа најбоље се сагледавају преко чињенице да се **оквирно половина предмета, односно поступака катастра** покреће и води на основу исправа које доносе, састављају, потврђују или оверавају јавни бележници и достављају катастру, као обвезници доставе и носиоци једношалтерског система у овој области (подаци су представљени у табели у наставку). Овај проблем у раду је посебно уочљив када се ради о обимним документима, нарочито код заложних изјава, које обухватају неколико објеката и/или парцела, више власника, опис елемената кредита чије средство обезбеђења је хипотека на непокретности итд. Тешкоће у овом погледу су у раду РГЗ нарочито дошле до изражаја у ванредним условима изазваним епидемијом заразне болести COVID-19. Притом, посматрано са стране логике процеса, документи изворно настају у електронском облику, са машински читљивим подацима, које банка, агенција за

некретнине и други субјекат доставља јавним бележницима, који их конвертују из дигиталног у аналогни облик, штампањем у папиру – отискивањем на хартији, те их, након скенирања папирног облика документа, у формату слике, са подацима који нису структурирани и подобни за аутоматску обраду, кроз е-шалтер достављају катастру, чији запослени, потом, „прекуцавају“ податке из исправе која је достављена у аналогном облику и тако их преводе у дигитални облик. РГЗ, напослетку, решење шаље банци (повериоцу) у електронском облику са дигиталним подацима. Процес је, тиме, непотребно усложњен, успорен, пословно, трошковно и дигитално није рационалан и, практично, пресечен због превођења података из дигиталног у аналогни облик, које је, потом, потребно поново преводити у дигитални облик. Практично, у средишту процеса је аналогна фаза, која је превазиђена и застарела у ери брзорастуће дигитализације пословних процеса државних органа и ималаца јавних овлашћења. Притом, расте могућност грешке у подацима, јер је потребно физичко „прекуцавање“ података из достављене јавнобележничке исправе. Уз то, није изводљиво да се „прекуцају“ сви подаци из исправе, нити „прекуцани“ подаци имају потребан структурирани облик, услед чега корисници не могу да их добију у структури која им је потребна (на пример, банкама и друштвима за осигурање потребан је структуриран апликативни програмски интерфејс – АПИ, који повезује две софтверске апликације – апликацију банке, односно друштва за осигурање и РГЗ, чиме би се овим корисницима омогућило да у корисничким апликацијама праве различите упите, односно претражују, филтрирају и групишу податке у складу са потребама пословања, процеса рада и извештавања).

Оваква пракса поступања није карактеристична само за јавне бележнике, као најбројније обвезнике доставе, него представља правило у раду и других обвезника доставе. Приликом припреме норматива рада у РГЗ, утврђено је да дневно један извршилац може да обради просечно десет тзв. аналогних предмета, када је у питању једноставан пренос права својине на непокретности са купца на продавца, без терета, ограничења, посебних сагласности и др, односно четири до пет заложних изјава.

Табеле 7 и 8 - Број формираних предмета катастра (1.1. – 1.4. и 1.5.2021.)





Извор: Интернет страница РГЗ - <https://rgz.gov.rs/o-nama/statistika/statistika-e%05%A1alter>

У наставку, даје се преглед исправа са метаподацима које јавни бележници у време припреме ове анализе шаљу ГКИС-у, подељено у две групе, и то:

1. исправе са основним („проширеним“) сетом података – основни подаци о уговору - број и датум потврде, односно овере, цена, јавни бележник, учесници у послу, непокретности и веза, и
2. исправе са „суженим“ сетом података – само општина и катастарска општина.

Табела 9 - 1. Исправе са основним („проширеним“) и „суженим“ сетом података

1. Исправе са основним („проширеним“) сетом података
Уговор о продаји
Уговор о поклону
Уговор о размени
Уговор о деоби
Уговор о суинвестирању
Уговор о доживотном издржавању
Уговор о уступању и расподели имовине за живота
Уговор о поравнању
Уговор о оснивању привредног друштва
Одлука о оснивању привредног друштва
Уговор о повећању капитала привредног друштва
Одлука о повећању капитала привредног друштва
Брачни уговор
Предуговор
Раскид уговора
Остало
Изјава о одрицању
Решење о наслеђивању

2. Исправе са „суженим“ сетом података
Решење о наслеђивању
Заложна изјава
Безусловна сагласност за укњижбу
Уговор о хипотеци
Уговор о преносу потраживања обезбеђено хипотеком
Брисовница
Изјава о одрицању од права доживотног плодуживања
Уговор о конституисању права службености
Решење о амортизацији хипотеке
Право закупа земљишта
Изјава супружника за упис заједничке имовине
Решење о наслеђивању-неподобно

Пример: Јавни бележник доставља РГЗ-у заложну изјаву, тако што пошаље као скенирану верзију папирног документа (практично - слику), односно исправу у електронско-аналогној форми и попуњена поља: „општина“ и „катастарска општина“. На основу та два попуњена поља, РГЗ утврђује којој служби за катастар се додељује предмет, који се распоређује референту, а који након тога физички „прекуцава“ податке из исправе у електронско-аналогној форми. Исто се односи на податке за исправе са основним („проширеним“) сетом података. Пропоратни подаци: број и датум овере, односној потврде, цена, јавни бележник, учесници и непокретност служе углавном за масовну процену вредности непокретности. И у том случају, наведени подаци служе РГЗ-у за сврхе распоређивања предмета, након чега, по потреби, референт физички „прекуцава“ податке из исправе у електронско-аналогној форми. „Прекуцане“ податке користи РГЗ, као и други корисници (нпр. банке, друштва за осигурање), при чему такви подаци садрже недостатке који су описани у претходном делу.

Још једна потешкоћа која се јавља у сарадњи јавних бележника и катастра постоји код поступања јавних бележника у погледу правног континуитета стицаоца права. У овом погледу постоји неуједначена јавнобележничка пракса. Наиме, у неким случајевима јавни бележници траже од странака да претходно спроведу упис претходног власника („правног претходника“) у катастар непокретности, па да се потом сачини, односно солемнизује исправа код јавног бележника. Када је у питању пренос права са лица које није уписано као ималац права на непокретности, односно са лица које није директни правни претходник стицаоца права већ између уписаног имаоца права и стицаоца постоје претходни преноси права који нису уписани у катастру, постоји појава да јавни бележници траже да се сукцесивно сваки од ималаца права упише у катастар непокретности, да би сачинили, односно солемнизовали исправу последњег стицаоца. Налазимо да би правилно поступање у оваквим ситуацијама било да јавни бележник, као квалификовани и овлашћени стручњак у области права, установи правни континуитет преноса права својине и састави, односно солемнизује исправу подобну за упис у катастар непокретности на последњег власника, уз достављање исправе које доказују правни континуитет. Уколико се у солемнизационом делу наведе континуитет исправе и да су

оверене од јавног бележника, а да их јавни бележник притом не достави, Служба за катастар непокретности доноси решење о обустављању поступка, због пропуста обвезника доставе да поступи по члану 23. став 2. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова.

Кумулативни приказ броја достављених исправа, предмета по којима је поступљено и броја обустављајућих решења по јавном бележнику, као и подаци о јавним бележницима са највише и најмање обустављајућих решења у односу на број достављених исправа и број поступања доступни су преко [овог линка](#).

7) Месна надлежност јавних бележника

Чланом 10. Закона о јавном бележништву прописано је да јавни бележник има службено подручје и службено седиште на којем обавља своју делатност, ако овим законом није друкчије одређено. Јавном бележнику се одређује једно службено седиште. Службено подручје јавног бележника обухвата подручје основног суда на којем се налази службено седиште јавног бележника. Чланом 16. став 1. Јавнобележничког пословника прописано је да у случајевима када на образложени захтев странке, јавни бележник треба да обави службену радњу изван седишта јавнобележничке канцеларије, јавни бележник је дужан да прибави дозволу Јавнобележничке коморе.

Закон о промету непокретности у члану 4. прописује да је за посао потврђивања (солемнизације) уговора о промету непокретности искључиво надлежан јавни бележник на чијем се подручју налази непокретност која је предмет уговора, а уговор који није закључен на овај начин - не производи правно дејство. У питању је, дакле, месна надлежност јавних бележника према месту где се налази непокретност, под претњом ништавости уговора у случају закључења уговора пред другим јавним бележником.

Међутим, овако искључиво (ексклузивно) одређена месна надлежност доводи до проблема и тешкоћа у пракси, односно до стварања неоправданог регулаторно-административног оптерећења, препрека и трошка. Тако, ако два лица – продавац и купац – која нису из града, односно општине у којој се налази непокретност, хоће да закључе уговор о купопродаји те непокретности (нпр. стан у Београду је у својини лица из другог града, које га продаје лицу из тог другог града), не могу да закључе, тј. потпишу и потврде (солемнизују) овај уговор пред јавним бележником у граду, односно општини у којој живе, тј. имају пребивалиште, премда су свим јавним бележницима подједнако доступни дигитални подаци катастра непокретности о свим непокретностима и могу да странке подједнако поуче о садржини и правним последицама правног посла, као и да дају потребна упозорења, него је неопходно да странке дођу у место где се налази непокретност и физички закључе уговор пред месно надлежним јавним бележником, тј. јавним бележником који има седиште канцеларије у истој општини у којој се налази непокретност, чиме се излажу додатном трошку и губитку времена, уз спровођење процедуре која нема сврисходно оправдање.

Иначе, странке се могу обратити сваком јавном бележнику за састављање јавнобележничке исправе, тако да месна надлежност конкретног јавног бележника није везана за службено седиште, већ зависи од воље странака. Међутим, то није дозвољено када је питању промет непокретности, како је наведено, па само јавни бележник који има седиште канцеларије у истој општини у којој се налази непокретност може саставити, односно солемнизовати (потврдити) садржину уговора о промету непокретности.

Супротно поступање, тј. повреда обавеза у погледу месне надлежности повлачи дисциплинску одговорност јавног бележника.

Закон о промету непокретности прописује посебну евиденцију уговора о промету непокретности, коју води основни суд за непокретности које се налазе на његовом подручју. Посебна евиденција садржи: податке о уговорницима, податке о непокретности и податке о јавнобележничком запису о уговору о промету непокретности или податке о уговорима о промету непокретности које су потврдили (солемнизовали) јавни бележници, при чему право увида у посебну евиденцију имају сви јавни бележници.

Подзаконским актом који је донео министар правде - Правилником о вођењу посебне централизоване евиденције о уговорима о промету непокретности који су сачињени у облику јавнобележничког записа и уговорима о промету непокретности који су закључени у облику јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе („Службени гласник РС“, бр. 105/20 и 106/20-исправка) прописано је да се посебна централизована евиденција води у електронском облику, на Обрасцу посебне централизоване евиденције о уговорима о промету непокретности који су сачињени у облику јавнобележничког записа и уговорима о промету непокретности који су закључени у облику јавнобележнички потврђене (солемнизоване) исправе. Податке из јавнобележничких записа о уговорима о промету непокретности или јавнобележнички потврђених (солемнизованих) исправа о уговорима о промету непокретности, уписује суд, односно јавни бележник који је сачинио јавнобележнички запис о уговору о промету непокретности, односно потврдио (солемнизовао) уговор о промету непокретности који је закључен у писменом облику.

Како је подзаконским актом прописано вођење централизоване евиденције о уговорима о промету непокретности, у електронском облику, приступ електронској евиденцији омогућен је свим јавним бележницима. Употребом информационо-комуникационих технологија превазилази се обележје територијалности и разлози који су оправдавали постојање искључиве месне надлежности код састављања исправа у вези са прометом непокретности.

Суштински, једина ситуација код поступања јавних бележника где је правило месна надлежност је установљена код промета непокретности. На овакав начин (искључива месна надлежност) прописана је и месна надлежност судова у парничном и ванпарничном поступку за спорове и ванпарничне ствари који се односе на непокретности (члан 51. ст. 1. и 2. Закона о парничном поступку и члан 13. став 3. Закона о ванпарничном поступку), као и органа управе у управним стварима које се тичу непокретности [члан 34. став 1. тачка 1) Закона о општем управном поступку]. Међутим, овде ваља имати у виду да је традиционална месна надлежност поводом непокретности, како је постављена Законом о јавном бележничком запису, а пре тога у парничном, ванпарничном и управном поступку, била производ практичне организације управе и судства у претходном времену и „папирном“ начину рада, када је било неопходно да државни апарат буде концентрисан на једном месту ради лакшег (и тада једино могућег) праћења промета непокретности, посебно у погледу евидентирања промета и власништва и наплате пореза. Сада, са напредовањем и доминацијом дигитализације и аутоматизације процеса, развојем комуникације преко интероперабилних е-платформи и сервиса, те лоцирањем података у информационим системима, којима се може приступити у свако време и на даљину, закључујемо да оваква организација и утврђивање месне надлежности губи смисао, представљајући рецидив претходног начина рада.

8) Међународна и компаративна пракса

У Европској унији⁷ и њеним државама чланицама (Француска, Немачка, Шпанија, Италија, Румунија и др.), као и у Руској Федерацији и Сједињеним Америчким Државама, на делу су опсежне активности на дигитализацији јавнобележничких и уопште правосудних исправа и правних поступака, као и употребе различитих информатичких алата (нпр. видео идентификација, састављање, закључивање и потписивање уговора и других исправа на даљину и др).⁸ Ове активности су на значају и актуелности нарочито добиле у светлу пандемије заразне болести COVID-19, која је битно ограничила непосредне контакте међу људима и убрзала електронске видове комуникације и вршења службених овлашћења. Истиче се нотарска пракса у бројним европским земљама, где странке не морају да буду присутне физички приликом овере, односно солемнизације исправе код истог нотара, него је поступак могуће спровести путем видео везе. Посебно је значајно Саопштење Европске комисије о дигитализацији сектора правосуђа од 2. децембра 2020. године, са референцом на Уредбу ЕУ бр. 910/2014 и начелом да се електронском документу не може оспорити пуноважност, доказна снага, као ни писана форма само зато што је у електронском облику (што је утврђено и у члану 7. Закона о електронском пословању Републике Србије). Након овог саопштења, Савет јавних бележника Европске уније (CNUE)⁹ и јавнобележничке коморе држава чланица Европске уније одржале су *on-line* међународне и националне семинаре и радионице,¹⁰ припремиле стручне текстове и упутства и предузеле низ других активности на спровођењу циљева утврђених правним оквиром ЕУ за дигитализацију правосуђа, односно јавног бележничтва и састављања, потврђивања, овере/солемнизације и издавања јавнобележничких исправа у електронском облику.

У том смислу, од великог значаја су активности које предузима Јавнобележничка комора Србије на пољу дигитализације јавнобележничких исправа. Коморе јавних бележника Француске¹¹ и Србије одржале су 23. марта 2021. године *on-line* састанак о наставку рада на примени Меморандума о сарадњи, што ће јавним бележницима у Србији омогућити да користе информатичке алате за ширу примену електронских јавнобележничких исправа.

⁷ Link: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2246

⁸ За више – видети, примерице:

- <https://www.notaires.fr/en/news/notaries-france-and-romania-major-digital-advances-2020>
- <https://www.sberbank.com/news-and-media/press-releases/article?newsID=35dff5be-95f3-4aaa-858a-8932b9eba9b8&blockID=7®ionID=77&lang=en&type=NEWS>
- <https://www.bnotk.de/en/news/details/company-law-goes-digital-online-formation-made-in-germany>
- <https://spblegalforum.ru/en/programme/1556164112294>

⁹ CNUE представља јавнобележничку струку свих земаља Европске уније које имају ову установу у свом правном систему, и то: Аустрија, Белгија, Бугарска, Хрватска, Чешка, Естонија, Француска, Немачка, Грчка, Мађарска, Италија, Летонија, Литванија, Луксембург, Малта, Холандија, Пољска, Португалија, Румунија, Словачка, Словенија и Шпанија. Република Србија, као и Северна Македонија, Црна Гора и Турска, имају статус чланова-посматрача у CNUE.

¹⁰ Link: <http://www.notaries-of-europe.eu//index.php?pageID=18010>

¹¹ Вид. - говор председника Нотарске коморе Француске: https://youtu.be/9k2yCepU_uo

Белешка са састанка комора јавних бележника Француске и Србије

Sastanak komora javnih beležnika Francuske i Srbije



- Sastanak komora javnih beležnika Francuske i Srbije
- Nastavljen rad na digitalizaciji javnobeležničkog sistema u Srbiji

Beograd, 23. marta 2021. – Komore javnih beležnika Francuske i Srbije održale su danas onlajn sastanak o kome je diskutovano o nastavku rada na primeni Memoranduma o saradnji, što će javnim beležnicima u Srbiji omogućiti da koriste informatičke alate za širu primenu elektronskih javnobeležničkih isprava.

Javno beležništvo Srbije i Francuske dogovorilo je proširenje saradnje na oblast digitalizacije Memorandumom o saradnji između Ministarstva pravde Republike Srbije, Javnobeležničke komore Srbije i Visokog saveta javnog beležništva Francuske, koji je potpisan u julu 2019. godine, prilikom posete francuskog predsednika Emanuela Makrona Srbiji. Javni beležnici dve zemlje su odmah počeli rad na realizaciji, ali je izbijanje pandemije usporilo rad na tome.

Kako je danas istakao predsednik JKS Srbislav Cvejić, na današnjem sastanku dogovorena je dinamika kojom će biti ubrzan rad, kako bi Srbija što pre dostigla neophodan nivo digitalizacije javnobeležničkog sistema. "Kolege iz Francuske spremne su da nam pruže veliku podršku na ovom putu. Sa naše strane, Ministarstvo pravde je formiralo Radnu grupu i mi smo spremni da preuzmemo sve potrebne korake da uskoro uvedemo značajno proširenje primene elektronskih isprava", rekao je Cvejić.

Francuski javni beležnici, prema Cvejićevim rečima, dele sa javnim beležnicima Srbije svo svoje znanje o digitalizaciji javnobeležničkog sistema. "Koliko je francuski javnobeležnički sistem digitalizovan, može da posvedoči i podatak da su za vreme prošlogodišnjeg dvomesečnog zatvaranja zbog pandemije, javni beležnici izdali 37.000 digitalnih isprava. Dakle, uprkos zatvaranju, pravni promet nije stao, i građani su bili u mogućnosti da ostvaruju svoja prava", dodao je Cvejić.

Na sastanku je konstatovano da u Srbiji postoji temelj za digitalizaciju javnog beležništva, da je uspostavljena elektronska komunikacija sa registrima, ali da su potrebna dalja unapređenja sistema, kao i manje promene propisa, koje će uskoro biti usvojene.

Javni beležnici Francuske i Srbije dogovorili su redovno održavanje onlajn sastanaka i praćenje rada na digitalizaciji, a obe strane su izrazile nadu da će uskoro postojati mogućnosti i za susrete, radi brže realizacije zacrtanog plana.

Javno beležništvo Francuske pomoglo je Srbiji i u uspostavljanju javnobeležničkog sistema, još pre formiranja JKS, počev od 2003. godine, a realizacijom ovog sporazuma nastavlja da doprinosi bržem razvoju srpskog notarijata.

Извор: Интернет страница Јавнобележничке коморе Србије

9) Надзор

Чланом 56. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова уређен је надзор над спровођењем обавезе доставе, прописивањем да ако обвезник доставе не врши доставу у року из члана 23. овог закона, а Републички геодетски завод о томе стекне сазнање на основу поднетих захтева странака у складу са чланом 25. овог закона, дужан је да о томе обавести орган који врши надзор над радом обвезника доставе, у циљу предузимања мера ради поступања у складу са овом обавезом.

Појам и обележја надзора над радом најпотпуније су уређени одредбама Закона о државној управи. Овај закон у члану 46. прописује да се надзор над радом састоји од надзора над законитошћу рада и надзора над сврсисходношћу рада органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе, при чему се надзором над законитошћу рада испитује спровођење закона и других општих аката, а надзором над сврсисходношћу рада - делотворност и економичност рада и сврховитост организације послова. Чланом 47. Закона о државној управи одређено је да орган државне управе овлашћен је да у вршењу надзора над радом: захтева извештаје и податке о раду (који садржи приказ извршавања закона, других општих аката и закључака Владе, предузете мере и њихово дејство и друге податке); утврди стање извршавања послова, упозори на уочене неправилности и одреди мере и рок за њихово отклањање; издаје инструкције; наложи предузимање послова које сматра потребним; покрене поступак за утврђивање одговорности; непосредно изврши неки посао ако оцени да се друкчије не може извршити закон или други општи акт; предложи Влади да предузме мере на које је овлашћена.

Чл. 148а и 148б Закона о јавном бележничтву уређен је надзор над радом јавних бележника од стране Министарства правде и Јавнобележничке коморе. Чланом 148а овог закона прописано је да Министарство правде обавља, између осталог, надзор над пословањем и вођењем евиденција о радњама које јавни бележник обавља. Овај надзор Министарство правде врши на сопствену иницијативу, на предлог председника основног суда за чије подручје је јавни бележник именован или по притужби странке. Чланом 148б Закона о јавном бележничтву прописано је да Јавнобележничка комора, најмање једном у две године (редовни надзор) обавља стручни надзор над радом јавног бележника, а може извршити ванредни надзор по притужби странке или учесника у поступку. Чланом 148а став 3. и чланом 148б став 3. Закона о јавном бележничтву прописана су овлашћења Министарства правде и Јавнобележничке коморе у вршењу надзора над радом јавних бележника. Начин надзора Јавнобележничке коморе над радом јавних бележника ближе је уређен Правилником, који је ова комора донела на основу члана 148б став 5. Закона о јавном бележничтву.

Чланом 43. Закона о електронској управи прописано је да надзор над спровођењем овог закона и на основу њега донетих прописа врши министарство надлежно за развој електронске управе, а инспекција за електронску идентификацију и услуге од поверења у електронском пословању (Министарство трговине, туризма и телекомуникација - Сектор за информационо друштво и информациону безбедност - Одсек за информациону безбедност и електронско пословање) врши инспекцијски надзор над применом Закона о електронском пословању.

Чланом 3. став 1. Закона о државној управи прописано је да рад органа државне управе подлеже надзору Владе. Према члану 61. ст. 1. и 3. овог закона, Влада закључцима усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката, усклађује њихов рад и министарствима и посебним организацијама одређује рокове за доношење прописа ако нису одређени законом или општим актом Владе, те Влада може закључком наложити органу државне управе да проучи неко питање или предузме неки посао и да јој о томе припреми посебан извештај. Чланом 8. став 1. Закона о Влади прописано је да Влада надзира рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад. Чланом 4. став 1. тач. 1. и 2. Уредбе о Генералном

секретаријату Владе прописано је да Генерални секретаријат припрема акте којима Влада надзире, усмерава и усклађује рад министарстава и посебних организација и стара се о њиховом извршавању и стара се о извршавању аката Владе којима она налаже обавезе министарствима и посебним организацијама.

Заштитник грађана нема надлежност контроле у односу на јавне бележнике и јавне извршитеље, као појединце (физичка лица) којима су поверена јавна овлашћења, а који су обвезници доставе. Устав Републике Србије, који одређује надлежност Заштитника грађана, у члану 138. став 1. утврђује да је Заштитник грађана - независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Ови дефиницију садржи и Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/2007) у члану 1, додајући да је заједнички назив за контролисане органе – органи управе. Тиме, Устав и Закон о Заштитнику грађана не обухватају у контроли од стране Заштитника грађана и јавне бележнике и јавне извршитеље, као појединце (физичка лица) којима су поверена јавна овлашћења.

10) Паметни уговори и *Blockchain*

Имајући у виду развој *Blockchain*-а, акте Европске уније у овој области и по овим питањима, те искуства других земаља, већ сада се може закључити како ће у блиској будућности доћи до веће заступљености паметних уговора и у области промета некретнина и уписа у катастар. Наиме, Закон о дигиталној имовини по први пут, у складу са напретком технологије и дигиталном трансформацијом, дефинише и уводи у законске оквири паметан уговор. Овај закон утврђује да је паметан уговор - компјутерски програм или протокол, заснован на технологији дистрибуиране базе података или сличним технологијама, који, у целини или делимично, аутоматски извршава, контролише или документује правно релевантне догађаје и радње у складу са већ закљученим уговором, при чему тај уговор може бити закључен електронски путем тог програма или протокола.

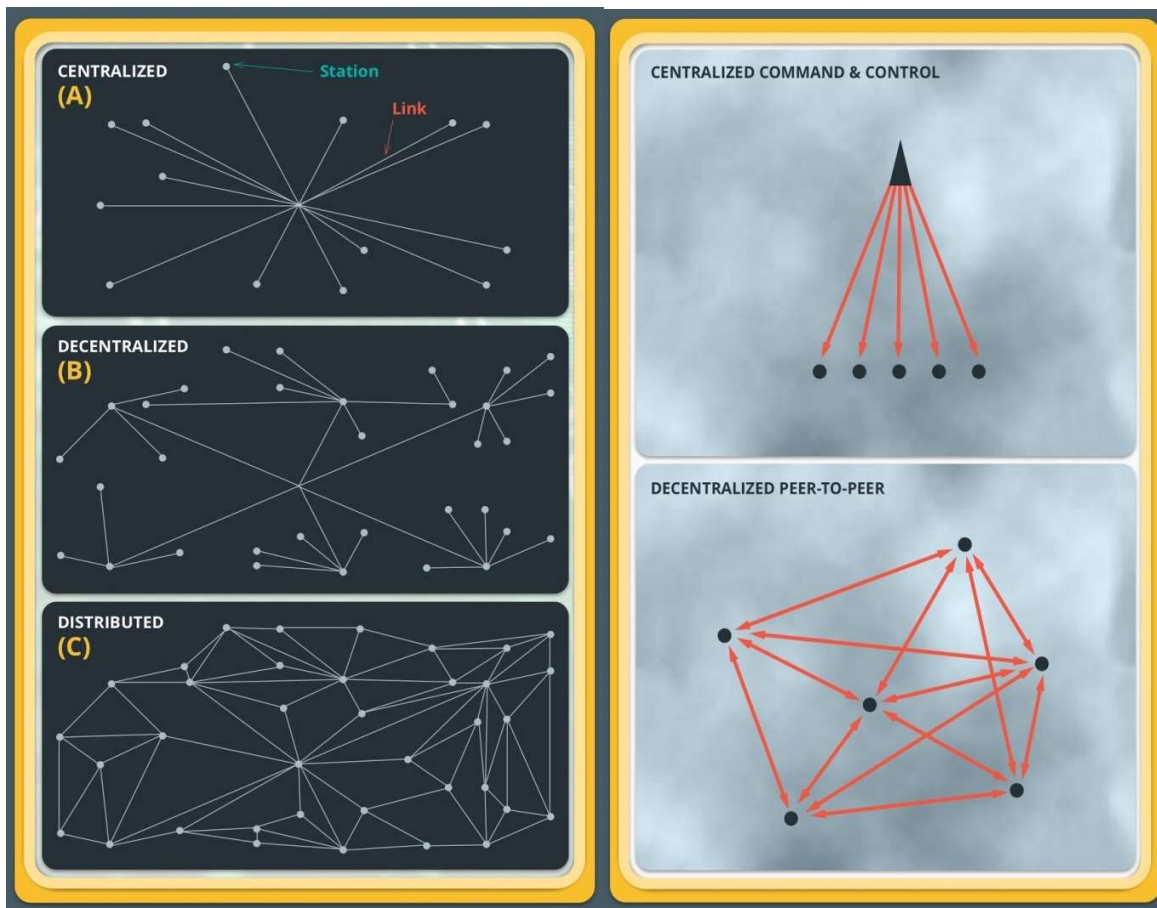
У техничко – технолошком смислу паметни уговори представљају делове програмерског кода, садржане у *Blockchain*-у, који се аутоматски активирају уговарањем трансакција и на основу којих се бележе информације о трансакцијама у *Blockchain* базу података, коју чине међусобно дигитално повезане мање базе (блокови), а које садрже информације о дигиталним трансакцијама свих врста (изводи из службених евиденција, уговори, финансијске трансакције итд). *Blockchain* технологија представља основу за функционисање паметних уговора.

Blockchain је, дакле, база података, где сваки нод („рачунар“) на *Blockchain*-у има приступ целокупном *Blockchain*-у, а ниједан нод не регулише информације које су на *Blockchain*-у „записане“. Сваки нод процењује ваљаност, исправност сваког записа на *Blockchain*-у. Ово се догађа директно без посредника који би имали контролу на процесом. По структури и организацији, *Blockchain* је децентрализован. У литератури се указује на то да *Blockchain* нема слабе карике које би евентуално могле да проузрокују његово „обарање“. Међутим, нодови унутра *Blockchain*-а су централизовани, јер је читав *Blockchain* дистрибуирана мрежа која обавља одређене испрограмиране радње.

У складу са овим принципом, комуникација се увек дешава директно, а не кроз неки централни рачунар. Свака радња на *Blockchain*-у остаје меморисана на сваком ноду, а

затим се ти подаци шаљу до суседних нодова. На тај начин се информације шире кроз целу мрежу. У питању је директан пренос података (*Peer-to-Peer, P2P*).

Приказ - *Blockchain* схема – дистрибуирана и децентрализована база података



Паметни уговори су састављени у програмерском коду, који аутоматски делују на права и обавезе уговорних страна у *Blockchain*-у. Паметни уговори су, у суштини, делови софтвера, који имају правно дејство као и уговори састављени у традиционалној форми, али су припремљени и „ускладиштени“ у *Blockchain*-у са улогом да обезбеде извршење обавеза обе уговоре стране у трансакцији. Закључују се аутоматски, односно у њиховом случају не постоји потреба за додатном потврдом уговора од стране треће стране. Практично, људски фактор верификације замењује се рачунарским кодом.

Паметни уговори не бележе само опште регулаторне одредбе уговора под које се подводе конкретни случајеви, већ бележе и цео процес извршења уговора, од чинидбе продавца па до исплате купца. Код класичних уговора, потврду испуњења обавезе од стране треће стране често захтева пружање доказа о чинидби и велики протек времена. Код аутоматских трансфера криптовалута, испуњеност уговора се верификује у реалном времену.

Паметним уговорима припадају и *Escrow* уговори о наменском депозитном рачуну, који се такође уносе у код програма, и обезбеђују сигурну размену кључева од *wallet*-а (новчаника, као низа бројева и слова, где се адреса сваког новчаника зове јавни кључ), у случају *Bitcoin*-а.

Паметан уговор обухвата три саставна дела – објекта: први су странке које користе паметни уговор, користећи дигиталне потписе; други је предмет споразума, што може бити само објекат који постоји унутар окружења паметног уговора, а алтернативно, паметни уговори морају имати неометан и директан приступ објекту; трећи део су посебни услови, који су математички описани, користећи програмски језик који одговара одређеном окружењу паметног уговора, користећи принцип “*if this - than that*”, који значи условљеност једне радње и њеног правног дејства другом радњом и решава питање права својине тако што га преноси на купца тек када се утврди испуњеност утврђених и потребних новчаних и неновчаних услова. Ово укључује захтеве који се очекују од свих учесника, као и сва правила, награде и казне повезане са наведеним условима.

Разумљиво је да ће паметни уговори своју прву примену наћи код једноставног промета непокретности, без одређених одступања, ограничења, терета, неразрешених правних питања и сл. Временом, уз развој технологије и програма, паметни уговори налазиће постепено своју примену у све сложенијим трансакцијама непокретности. Предуслов је повезивање паметних уговора са информационим системима банака и катастра. Развојем дигиталног окружења, што ће бити праћено изменама и допунама закона, већ сада је веома вероватно или чак извесно да ће се у будућности трансакције у промету непокретности у свему обављати дигитално, без физичког присуства учесника у промету непокретности и без потврде уговора од стране органа, односно ималаца јавних овлашћења, једноставним електронским закључењем и извршењем уговора о промету непокретности путем паметног уговора – компјутерског програма, односно протокола. Посебан замајац развоју паметних уговора очекује се да ће дати примена вештачке интелигенције, чиме се очекује да ће паметни уговори надрасти услугу аутоматског извршиоца воља уговорних страна. При томе, евидентно је да ће се паметни уговори уводити у праксу постепено и континуално, уз паралелно отклањање недостатака који буду идентификовани.

Примећујемо да се, практично, концепт паметних уговора већ развија у правно-економском систему Републике Србије. Пример спровођења законом уређеног поступка који се спроводи у електронском облику, са елементима паметног уговора на основу кога се стичу одређена права и обавезе учесника, је спровођење поступка електронског јавног надметања ради продаје непокретности и покретних ствари у извршном поступку. Правилником о организацији и поступку електронског јавног надметања („Службени гласник РС“, број 14/20) уређени су организација и поступак електронског јавног надметања који се врши преко портала, јавно доступног на интернет страници (<https://eaukcija.sud.rs/>). За приступ порталу електронског јавног надметања регистровани корисник треба да поседује софтвер за читање квалификованог електронског потписа и квалификовани електронски потпис који је издат од стране овлашћеног сертификованог тела. Регистровани корисник може видети следеће податке: податке о предмету продаје; почетној цени; тренутно највећој понуди; прегледу датих понуда и највећој датој понуди. Циљ аутоматизације поступка јавног надметања је јачање правне сигурности кроз транспарентнији поступак, постизање ефикасности, као и спречавања злоупотреба (<https://www.mpravde.gov.rs/sr/vest/30583/objavljeno-uputstvo-za-koriscenje-platforme-e-aukcija-.php>).

Електронско јавно надметање се одржава радним даном и траје најдуже шест часова у периоду од 9 до 15 часова, при чему време за давање понуда траје најдуже четири часа, у периоду од 9 до 13 часова. У случају да је најмање једна понуда дата у последњих пет минута пре 13:00 часова, време трајања електронског јавног надметања се продужава за још пет минута од времена одређеног за окончање електронског јавног надметања. Поступак продужавања времена електронског јавног надметања понавља се све док у последњих пет минута електронског јавног надметања не буде дата ниједна понуда, а најдуже до 15 часова, када се поступак електронског јавног надметања мора окончати.

Пре почетка електронског јавног надметања јавни извршитељ по службеној дужности електронским путем потврђује испуњеност услова за одржавање електронског јавног надметања. Уколико јавни извршитељ не потврди да су испуњени услови за одржавање електронског јавног надметања најкасније сат времена пре почетка одржавања, електронско јавно надметање се неће одржати. Електронско јавно надметање спроводи се методом надметања уз унапред утврђени лицитациони корак. Почетна цена одређена закључком о продаји видљива је на порталу електронског јавног надметања и представља цену од које почиње поступак надметања.

Лицитациони корак видљив је у сваком тренутку у току електронског јавног надметања. У току електронског јавног надметања понудиоци могу дати само понуду која је увећана за унапред одређени лицитациони корак. Портал електронског јавног надметања ће аутоматски свим понудиоцима, осим понудиоца чија је понуда у том тренутку највећа, понудити опцију давања понуде увећане за лицитациони корак.

По окончању електронског јавног надметања, извештај о електронској продаји доставља се електронским путем јавном извршитељу кроз апликацију коју одржава Министарство правде.

У извештај о електронској продаји уписују се: пословни број предмета; подаци из закључка о продаји о извршном повериоцу и извршном дужнику; опис предмета продаје; назнаку да ли је реч о првом или другом јавном надметању; идентификатор електронског јавног надметања; датум и време почетка електронског јавног надметања; датум и време окончања електронског јавног надметања; износи и идентификациони подаци о уплатиоцима јемства; износи свих понуда које су стављене у електронском јавном надметању са јединственим идентификационим бројевима понудилаца; време када су понуде дате; посебно назначен податак о три највеће понуде са идентификационим подацима понудилаца.

Након достављања извештаја о електронској јавној продаји, јавни извршитељ наставља поступак у складу са одредбама Закона о извршењу и обезбеђењу. Спровођењем поступка јавног надметања, постижу се вишеструке уштеде: јавни извршитељ није обавезан да организује просторије за спровођење јавног надметања нити да у ручном облику сачињава записник о току јавног надметања, с обзиром да портал аутоматски генерише извештај о електронском јавном надметању са назначењем купца предмета продаје, а учесници јавне продаје могу приступити електронском надметању без физичког приступа у просторије јавног извршитеља, будући да употребом интернета и портала могу учествовати у аукцији са било које локације.

3.3. Неусаглашеност одредаба других закона којима се уређују непокретности и права на њима са садржином и смислом одредаба ЗПУКНВ, као и потреба завршетка започетих поступака и вођење поступака по раније донетим исправама

1) Неусаглашеност одредаба других закона којима се уређују непокретности и права на њима са садржином и смислом одредаба ЗПУКНВ

Према ЗПУКНВ, као основни процесни закон за упис у катастар, поједностављује поступак регистрације непокретне имовине, чинећи га ефикаснијим и економичнијим, овај закон сам није у стању да разреши све наслеђене проблеме и тешкоће који постоје у области непокретности и права на њима, како би се дошло до у свему ефикасног и економичног поступања катастра и ажурне и потпуне евиденције непокретности и права на њима. Област непокретности, односно заснивања права на непокретностима, наиме, предмет је уређења великог броја других закона, и то чак 51 закона, од којих су неки донети пре више деценија, у условима сасвим другачијег друштвено-економског уређења и нивоа технолошког развоја и изискују регулаторну реформу (списак ових закона даје се у прилогу ове анализе). Тиме је уређење материје непокретности и права на њима, која је у непосредној вези са уписом у катастар и претходи упису - разуђено, садржано у великом броју закона, са одређеним преплитањима и колизијама законских одредаба. Нејасне и непрецизне норме већег броја закона који за предмет уређења имају непокретности и права на њима су исходите тешкоћа и недостатака које се јављају у пракси, па заједно са недовољним квалитетом исправа које се односе на стицање права, а које су у претходном периоду сачињаване, воде ка последичној дуготрајности одлучивања у првостепеном и другостепеном поступку код решавања „старих“ (нерешених) предмета.

Потешкоће и препреке у раду катастра ствара и прописивање - у законима којима се уређују непокретности и права на њима - овлашћења и дужности РГЗ, као органа надлежног за упис права на непокретностима, да по службеној дужности врши упис права својине на одређеним врстама и групама непокретности, односно упис промене права, односно носилаца права на непокретностима. Ова овлашћења и дужности значе да РГЗ упис у катастар непокретности врши по сили закона, по ступању закона на снагу, односно у року прописаном законом, у складу са чланом 21. став 1. тачка 2) ЗПУКНВ. Примери: упис права својине на грађевинском земљишту на коме је право коришћења претворено у право својине (конверзија), у складу са чланом 102. Закона о планирању и изградњи; упис пољопривредног земљишта у јавну својину Републике Србије, којим располаже и управља министарство надлежно за послове пољопривреде, у складу са одредбама Закона о пољопривредном земљишту; упис права јавне својине Републике Србије на непокретностима у складу са одредбама Закона о јавној својини и др. Међутим, у многим таквим случајевима, РГЗ не може да једноставно проведе и објави промену права на непокретности у катастру, него је неопходно да претходно разреши спорна правна питања везана за непокретност и, по службеној дужности, утврди чињенице из прошлости и правни, односно својински след и континуитет права на непокретности, да би могао да проведе упис промене. Такође, у одређеним случајевима и да утврди испуњеност услова за упис прописаних посебним законом, када није у питању једнообразна и општа безусловна промена права, односно носилаца права на непокретности, него су за то прописани

посебни услови (чему припада и, на пример, плаћање накнаде за претварање права коришћења у право својине на грађевинском земљишту, у складу са Законом о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду). Овакве одредбе других закона, према томе, како би се провела промена у катастру, траже извођење доказа и утврђивање чињеница од стране овлашћених службених лица РГЗ у испитном поступку, у складу са чланом 106. Закона о општем управном поступку, као и вођење усмене расправе у складу с чл. 109 – 115. тог закона, у двостраначком, односно вишестраначком поступку. Тиме, напослетку, у управном поступку пред катастром, у оквиру кога се одржава расправа, расправљају се питања која су, заправо питања за пранични суд у парници ради утврђивања права својине. Поступање ове врсте не само што је дуготрајно и правно неизвесно, него и не треба да буде у надлежности РГЗ, као органа надлежног за вођење регистра непокретности, који не би требало да спроводи испитивање спорних правних питања, доказивање и утврђивање чињеница и врши проверу испуњености посебних услова законитости промене у катастру, него за то треба да буде задужен други, надлежни орган управе или суд, а РГЗ, као орган надлежан за вођење регистра непокретности и права на њима, задужен је да спроводи промене, како би регистар непокретности био поуздан и ажуран.

Нови проблем односи се на промену реда првенства права, односно редоследа одлучивања о упису, услед одредаба других закона, које одступају од системских решења ЗПУКНВ. Начело првенства подразумева да се упис у катастар и утврђивање реда првенства права у односу на конкретну непокретност врши према временском редоследу пријема исправе достављене ради уписа по службеној дужности, односно пријема захтева за упис, осим ако је овим законом друкчије одређено. Иако је одредбама ЗПУКНВ ово начело јасно одређено, до проблема долази услед неусаглашених законских решења других закона. Тако, чланом 155. Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, бр. 106/15, 106/16 - аутентично тумачење, 113/17 - аутентично тумачење, 54/19, 9/20 - аутентично тумачење) прописано је да јавни извршитељ одмах доставља решење о извршењу органу који води катастар непокретности, ради уписа забележбе решења о извршењу на непокретности. Орган који води катастар непокретности дужан је да упише забележбу решења о извршењу у року од 72 часа од пријема захтева за упис, иначе се сматра да је забележба уписана истеком 72 часа од пријема захтева за упис, а по протеку овог рока, орган који води катастар непокретности не може више одлучивати о захтеву за упис забележбе. Уписом забележбе решења о извршењу извршни поверилац стиче право да се намири на непокретности (право на намирење) и ако друго лице касније стекне својину на њој. Извршни поверилац који пре уписа забележбе решења о извршењу није стекао заложно право, стиче од уписа забележбе право да се намири пре сваког ко после тога стекне заложно право или право на намирење на непокретности.

Чланом 155. став 6. Закона о извршењу и обезбеђењу прописано је да одредбе других закона којима се прописује одступање од правила садржаних у ставу 2. овог члана, не производе правно дејство. Из приказаних одредби следи да постоји неуједначност између правила поступка уписа у катастру непокретности и последица (не)поступања приликом таквог уписа у извршном поступку, што може озбиљно нарушити начела поуздања и првенства, установљена у ЗПУКНВ, и угрозити правну сигурност.

Ове одредбе које се односе на рокове поступања приликом уписа забележбе решења о извршењу на непокретностима уведене су Законом о изменама и допунама

Закона о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС“, број 54/19), и то након доношења ЗПУКНВ, због чега нарочито није јасно зашто је Законодавац прибегао оваквом нормирању приликом уписа забележбе везане за спровођење извршног поступка, односно правном партикуларизму и одступању од системских законских решења садржаних у ЗПУКНВ. Притом, чланом 25. став 5. тачка 3) Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова прописано је да је јавни извршитељ, као обвезник доставе, дужан да изврши доставу исправе за упис у року прописаном законом којим се уређује извршење и обезбеђење, док је чланом 36. став 1. истог закона прописано да је Служба дужна да донесе решење у року од пет радних дана, ако посебним законом није друкчије прописано. Не оспоравајући могућност да се посебним законом пропише другачији рок за одлучивање (што је поводом уписа забележбе решења о извршењу и учињено), упитни су разлози због којих су посебним законом дефинисана и посебна дејства „претпостављеног“ уписа у односу на трећа лица. Проблем је и евидентна неусаглашеност Закона о извршењу и обезбеђењу са чланом 31. став 4. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, који прописује да редослед одлучивања не може бити нарушен посебним законом. Посебан проблем, када постоје оваква одступања од системских решења ЗПУКНВ, јавља се у виду немогућности информационог обухвата пословних процеса који се односе на упис у катастар и креирања потпуног, односно целовитог софтверског решења.

2) Завршетак започетих поступака и вођење поступака по раније донетим исправама

Основни циљ ЗПУКНВ је убрзање поступака уписа права, уз повећање правне сигурности. Свакако да су најзначајнија средства за реализацију ова два циља спровођење потпуне дигитализације поступка и размена података између РГЗ-а и органа, организација и ималаца јавних овлашћења искључиво путем интероперабилних информационо-комуникационих технологија, односно електронских платформи и сервиса за интеграцију и управљање електронским услуга органа.

Тиме се неминовно поставља и питање вођења и окончања поступака покренутих по захтеву странке који су поднети након ступања на снагу ЗПУКНВ, а којима се захтевају уписи на основу одлука судова, других надлежних органа и ималаца јавних овлашћења донетих пре ступања на снагу овог закона, као и на основу приватних исправа које нису потврђене од стране јавних бележника. Чланом 57. став 1. ЗПУКНВ прописано је да ће се поступци одржавања катастра непокретности и катастра водова који нису окончани до дана ступања на снагу овог закона окончати по одредбама закона који је био на снази до дана ступања на снагу овог закона, а по одредбама старог закона водиће се и окончати и поступци покренути по захтеву странке поднети након ступања на снагу овог закона, а којим се захтевају уписи на основу одлука судова и других надлежних органа и ималаца јавних овлашћења донетих пре ступања на снагу овог закона, као и на основу приватних исправа које нису потврђене од стране јавних бележника (члан 57. став 2. ЗПУКНВ).

Отуда следи да нема временског ограничења до ког могу бити подношени захтеви, односно покретани поступци по старом закону за уписе на основу одлука судова, других надлежних органа и ималаца јавних овлашћења донетих пре ступања на снагу овог закона, као и на основу приватних исправа које нису потврђене од стране јавних бележника (у даљем тексту: „старе одлуке и исправе за упис“). То даље значи да би постојеће законско решење могло у битној мери да отежа и успори рад Завода, јер би у било ком будућем тренутку могао да буде поднет захтев по старој одлуци и исправи за упис, у ком случају

би Завод морао да поступа по старом закону, што значи неодређено дугу паралелну примену два закона који регулишу поступак уписа у катастар, те знатно спорије и временски, организационо и кадровски сложеније поступање Завода, пре свега у погледу провера да ли су испуњени услови за упис, односно проверу законитости тражене промене, те додатну комуникацију око евентуалних допуна захтева и др. Како се овде, по правилу, ради одлукама и исправама од пре пет, десет или више година и ситуацијама да је након доношења тих одлука, односно сачињавања таквих исправа било више промена, као и о ситуацијама када су уписани имаоци права на непокретности неретко преминула лица, те поступак по таквим одлукама и исправама захтева дуготрајније провере и знатно више времена него у поступцима који се спроводе по ЗПУКНВ, јасно је да би ово могло битно да утиче на ефикасност поступка уписа пред Заводом и за „нове“ предмете, јер би „стари“ предмети и даље ограничавали ресурсе и спутавали рад Завода. Ово посебно имајући у виду да Завод у време припреме ове анализе има у раду „старе“ предмете чији број износи више стотина хиљада.

Стога, потребно је новим прелазним и завршним одредбама измена и допуна ЗПУКНВ одредити рок до када је могуће покретати поступке уписа који се односе на старе одлуке и исправе по одредбама закона који је био на снази до дана ступања на снагу ЗПУКНВ, те уредити начин подношења оваквих захтева након тога рока, тако да се грађани и правна лица обраћају јавним бележницима којима би подносили старе одлуке и исправе за упис које поседују. Јавни бележници би оцењивали подобност за упис старих одлука и исправа за упис, као имаоци јавних овлашћења, који и иначе проверавају да ли су испуњени услови за упис прописани законом, односно воде рачуна о законитости промене у поступку доношења, састављања и потврђивања (солемнизације) исправа. У случају да јавни бележник оцени да су испуњени услови за упис по старим одлукама и исправама, сачињавао би посебну јавнобележничку исправу којом би потврђивао подобност старих одлука и исправа за упис и подносио би је Заводу у форми и на начин прописан ЗПУКНВ. У случају да јавни бележник оцени да нису испуњени услови за упис по старим одлукама и исправама, сачињавао би исправу којом би одбијао захтев странке за упис и упућивао је да своја права утврђује, односно остварује пред надлежним судом у парничном поступку.

4. Препоруке

Ради разрешења идентификованих проблема и тешкоћа у примени Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, описаних у претходним излагањима ове анализе, чиме би се у пуном обиму остварили циљеви Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, у наставку се дају препоруке за предузимањем одговарајућих мера јавних политика.

Препоруке су, у складу са чланом 24. Закона о планском систему, разврстане у регулаторне, информативно-едукативне и институционално-управљачко-организационе препоруке, при чему је већина препорука мешовитог типа, тј. садржи обележја две или три врсте.

Као заједнички именилац препорука се утврђује да међу регулаторним препорукама, односно препорукама које имају регулаторна обележја, оне које се односе на измене и допуне Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова (ЗПУКНВ) чине мањи део, док се већи део регулаторних препорука – посебно посматрано према значају недостатка и тешкоће чије решење се предлаже - односи на потребу измена и допуна других закона (Закон о јавном бележничтву, Закон о промету непокретности, Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, Закон о електронској трговини), као и усаглашавање и кодификацију закона којима се уређују непокретности и права на њима, а који су у вези са ЗПУКНВ и, заправо, непосредно и посредно битно утичу на примену, односно степен и квалитет примене ЗПУКНВ. Већину препорука чине препоруке институционално-управљачко-организационог типа, односно са овим обележјима, тј. препоруке које се односе на примену прописаних решења и правних института у ЗПУКНВ. Тим препорукама за примену ЗПУКНВ (које, дакле, чине већински део препорука) припада и прва препорука (премда, формално гледано, спада у регулаторне препоруке), која се односи на доношење Правилника о начину рада у поступку уписа у катастар непокретности и катастар водова, који је као пропис за извршавање овог закона (имплементациони акт) предвиђен чланом 54. став 2. ЗПУКНВ.

Суштина препорука је, према томе, да – сем у мањем делу – нису нужне измене и допуне ЗПУКНВ, него да се одговор за примену и остварење у пуној мери циљева које је Законодавац имао у виду приликом доношења ЗПУКНВ налази у доследној, правилној и уједначеној примени већ прописаних законских решења и правних института ЗПУКНВ. У ту сврху, потребно је користити постојеће правне и институционалне инструменте и механизме за извршавање закона, укључујући надзор и контролу од стране надлежних органа. Поред тога, неопходна је регулаторна реформа других закона којима се уређују непокретности и права на њима, како би се постигла у свему ажурна и потпуна евиденција непокретности и права на њима, те ефикасно и економично поступање РГЗ-а, односно Службе за катастар непокретности.

1) Донети Правилник о начину рада у поступку уписа у катастар непокретности и катастар водова.

Врста препоруке: регулаторна

Иако је члан 54. став 2. ЗПУКНВ прописао да министар надлежан за послове грађевинарства, који врши надзор над радом РГЗ-а, ближе прописује начин рада у поступку уписа у катастар непокретности и катастар водова, те да ће подзаконска акта за извршење овог закона бити донета у року од три месеца од дана ступања на снагу овог закона, такав правилник до данас није донет. Овај регулаторни недостатак у битној мери отежава рад Завода у вези са поступком уписа у катастар и доводи до различитих правних празнина у поступању Завода, као и других органа поступка, који се тренутно надомешћују општим актима ниже правне снаге, обухвата и обавезности (попут инструкција и директива, које доноси директор РГЗ).

Стога, неопходно је без одлагања донети правилник у складу са чланом 54. став 2. ЗПУКНВ, којим би био ближе уређен начин рада у поступку уписа у катастар непокретности и катастар водова, односно који би прецизирао и додатно разрадио одредбе ЗПУКНВ у овом погледу, укључујући и ближе уређење доставе и размене података у дигиталном облику, и тиме отклонио постојеће правне и фактичке недоумице.

2) Информационо-комуникационо повезати Централну евиденцију обједињене процедуре (ЦЕОП), која се води у Агенцији за привредне регистре (АПР), са Геодетским катастарским информационим системом (ГКИС) како би се омогућила електронска размена података између ових софтверских решења.

Врста препоруке: институционално-управљачко-организациона и регулаторна

Будући да Централна евиденција обједињене процедуре (ЦЕОП), упркос значају података које садржи, још увек није повезана са ГКИС, потребно је у што краћем року омогућити повезивање ових апликација, односно софтверских решења, те омогућити електронску размену података између наведених софтвера којима управљају АПР и РГЗ. Ово посебно имајући у виду надлежност РГЗ у поступку уписа објеката у катастар непокретности, као и односу на утврђивање кућних бројева, означавање зграда бројевима и вођење регистра кућних бројева, али и податке који су инвеститорима неопходни од РГЗ-а у поступку планирања и изградње објеката.

ЦЕОП би требало да буде тако повезан са ГКИС-ом да податак о томе да ли су за конкретну катастарску парцелу издати локацијски услови, да ли је издата одговарајућа грађевинска дозвола, да ли је дошло до пријаве радова, те да ли је издата употребна дозвола, буде одмах видљив у подацима ГКИС-а. Наведено би било постигнуто информационо-комуникационим повезивањем ЦЕОП-а са ГКИС-ом, пуном аутоматизацијом процеса у свим фазама и омогућавањем електронске размене података између ових софтверских решења. Подаци које би ГКИС преузимао из ЦЕОП је неопходно да буду у дигиталном облику, структурирани, машински читљиви.

На овај начин се врши централизовано (обједињено) достављање података из обједињених процедура у дигиталном облику, уместо што их свака јединица локалне самоуправе доставља засебно, што се негативно одражава на ажурност и потпуност евиденције катастра, те достављање података у дигиталном, уместо у аналогном облику

(скенирани ПДФ). Истовремено, управља се ризиком од настанка грешке, јер се избегава људски фактор у преузимању података, него се поступак спроводи аутоматизовано. Поред тога, повећава се транспарентност података и рада, будући да би све дозволе у области изградње објеката и други документи који се доносе у обједињеним процедурама, а који су овде наведени, били објављени и јавно доступни.

Спровођење ове препоруке тражило би допуне ЗПУКНВ, као и ближе уређење у Правилнику о начину рада у поступку уписа у катастар непокретности и катастар водова (члан 54. став 2. ЗПУКНВ).

3) Доследно спроводити размену података по службеној дужности, чиме ће у пракси престати потреба за издавањем листа непокретности.

Врста препоруке: регулаторна и институционално-управљачко-организациона

У складу са излагањима о издавању листа непокретности, а посебно имајући у виду чињеницу да је свим државним органима и другим имаоцима јавних овлашћења омогућен приступ подацима катастра непокретности, те да су, по закону, они дужни да сами те податке прибављају и обрађују по службеној дужности, услед чега је издавање листа непокретности постало сувишно, потребно је изменити ЗПУКНВ и Уредбу о условима издавања извода из листа непокретности, тако да се лист непокретности издаје искључиво на захтев грађана, и то како од стране јавних бележника, тако и геодетских организација, адвоката, агенција за некретнине и других професионалних корисника е-шалтера.

Доследном применом ЗПУКНВ и осталих закона, сами државни органи и други имаоци јавних овлашћења би прибављали и обрађивали све потребне податке за вођење конкретног поступка из њихове надлежности, и то једноставним приступом подацима ГКИС, без тражења од грађана да они сами прибављају те податке, односно исправе које их садрже. Ако би грађанима извод из базе података био потребан ради других потреба, ван конкретног управног поступка пред државним органом, организацијом или другим имаоцем јавних овлашћења (што би требало да буду релативно ретке ситуације у пракси), такав извод би могли да прибаве преко било ког професионалног корисника е-шалтера.

Поред тога, с обзиром да сам лист непокретности, заправо, више није „лист“ (лист папира), да се подаци више не уписују у листове непокретности, већ у базу података, да је у питању дигитални сет података већег или мањег обима, односно електронски извод из катастра, како и стоји у наслову и одредбама Уредбе о начину достављања докумената у поступку уписа у катастар и начину издавања извода из катастра електронским путем, требало би изменити члан 11. ове уредбе, који и даље говори о издавању листа непокретности.

4) Утврдити рок за вођење поступака по раније донетим исправама и начин поступања након истека тог рока.

Врста препоруке: регулаторна и институционално-управљачко-организациона

Потребно је новим прелазним и завршним одредбама измена и допуна ЗПУКНВ одредити рок до када је могуће покренути поступке уписа који се односе на старе одлуке и исправе по одредбама закона који је био на снази до дана ступања на снагу ЗПУКНВ, те

уредити начин подношења оваквих захтева након тога рока, тако да се грађани и правна лица обрађају јавним бележницима којима би подносили старе одлуке и исправе за упис које поседују. Јавни бележници би оцењивали подобност за упис старих одлука и исправа за упис, као имаоци јавних овлашћења, који и иначе проверавају да ли су испуњени услови за упис прописани законом, односно воде рачуна о законитости промене у поступку доношења, састављања и потврђивања (солемнизације) исправа. У случају да јавни бележник оцени да су испуњени услови за упис по старим одлукама и исправама, сачињавао би посебну јавнобележничку исправу којом би потврђивао подобност старих одлука и исправа за упис и подносио би је Заводу у форми и на начин прописан ЗПУКНВ. У случају да јавни бележник оцени да нису испуњени услови за упис по старим одлукама и исправама, сачињавао би исправу којом би одбијао захтев странке за упис и упућивао је да своја права утврђује, односно остварује у парничном поступку пред надлежним судом.

Овакво поступање би, с једне стране, битно растеретило рад Завода, па би службеници Завода могли све ресурсе да усмере на решавање текућих предмета, ради одржања и евентуално додатног скраћења рокова одлучивања у поступку уписа по ЗПУКНВ, те на окончање, тј. коначно решавање заосталих предмета. С друге стране, правна сигурност би свакако била подигнута на виши ниво, а начело поуздања би добило пуни смисао, јер би грађани били мотивисани да коначно регулишу своје имовинско-правне односе, те да поднесу захтеве за провођење старих одлука и исправа за упис до назначеног рока, а након тога би било обавезно подношење захтева за упис по старим одлукама и исправама преко јавног бележника, који би их практично „филтрирао“, те оне за које утврди да не испуњавају услове за упис одбијао и упућивао подносиоце на судски поступак као последњу инстанцу за утврђивање права на непокретностима. На овај начин би се спречило да могућност покретања поступка уписа на основу старих одлука и исправа, по старом закону, постоји у недоглед, што негативно утиче на правну сигурност. У коначном, ово би требало да доведе у релативно кратком року од неколико година до коначне консолидације евиденције права на непокретностима и трајног растерећења рада Завода.

Ради реализације ове препоруке, потребно је изменити члан 57. став 2. ЗПУКНВ, тако да буде предвиђено да ће се по старом закону водити само они поступци по захтеву странке којим се захтевају уписи на основу старих одлука и исправа, који су покренути најкасније до 31.12.2022. године, те додати ставове којима би био прецизиран начин подношења оваквих захтева након тога рока, тако да се грађани и правна лица обрађају јавним бележницима којима би подносили старе одлуке и исправе за упис које поседују, по поступку који је овде описан. Ово би захтевало и измене Закона о јавном бележничштву, тако што би се у надлежност јавних бележника додала и провера да ли су испуњени услови за упис прописани законом, односно провера законитости тражених промена у вези са старим одлукама и исправа за упис након 31.12.2022. године.

5) Преиспитати и усагласити друге законе којима се уређују непокретности и права на њима – међусобно и са ЗПУКНВ и кодификовати област својине и других стварних права.

Врста препоруке: регулаторна

Домашај ЗПУКНВ, премда је основни процесни закон за упис у катастар, који битно поједностављује овај поступак, чинећи га ефикаснијим и економичнијим, ипак је ограничен, јер је област непокретности, односно заснивања права на непокретностима предмет уређења великог броја других закона, и то чак 51 закона, од којих су неки донети пре више деценија, у условима сасвим другачијег друштвено-економског уређења и нивоа технолошког развоја.

Налазимо да ова регулаторна област захтева свеобухватну анализу, преиспитивање и усаглашавање одредаба закона којима се уређују непокретности – међусобно, у складу са условима актуелног друштвено-економског уређења и технолошког развоја, као и са одредбама ЗПУКНВ.

У том смислу, потребно је и преиспитивање и усаглашавање одредаба других закона којима се прописује овлашћење и дужност РГЗ, као органа надлежног за упис права на непокретностима, да по службеној дужности врши упис права својине на одређеним врстама и групама непокретности, односно упис промене права, односно носилаца права на непокретности, са системским одредбама ЗПУКНВ, како би се избегло да РГЗ спроводи испитивање спорних правних питања, доказивање и утврђивање чињеница и врши проверу испуњености посебних услова законитости промене у катастру, него да за то треба да буде задужен други, надлежни орган управе или суд, а РГЗ, као орган надлежан за вођење регистра непокретности и права на њима, да спроводи промене, како би регистар непокретности био поуздан и ажуран.

Преиспитивање и усаглашавање одредаба других закона, у првом реду: Закона о извршењу и обезбеђењу, са системским одредбама ЗПУКНВ, као основног процесног закона за упис у катастар, који не дозвољава да редослед одлучивања може бити нарушен посебним законом, неопходно је и у погледу уређења реда првенства права, односно редоследа одлучивања о упису у катастар, како би се обезбедила уједначена примена закона и правна сигурност.

Такође, налазимо да је потребна кодификација области својине и других стварних права на непокретностима, како је то покушано пре неколико година припремом Нацрта законика о својини и другим стварним правима, који је требао да ван снаге стави све или поједине одредбе, између осталих, Закона о основама својинскоправних односа, тада важећег Закона о одржавању стамбених зграда, Закона о хипотеци, Закона о промету непокретности, Закона о облигационим односима и. Породичног закона.

б) Спровести дефинитивно укидање подношења захтева за упис у катастар у форми папирног документа.

Врста препоруке: регулаторна, институционално-управљачко-организациона и информативно-едукативна

С обзиром да у пракси странке и даље подносе захтеве и у форми папирног документа, упркос јасним одредбама члана 59. став 1. ЗПУКНВ, које су орочиле подношење таквих захтева на 31. децембар 2020. године, те да Завод спроводи поступак уписа по таквим захтевима, односно да такве захтеве не одбацује, потребно је рок из члана 59. став 1. ЗПУКНВ продужити – примерице, до 31.12.2021. године или евентуално до 30.06.2022. године. Након тога, требало би доследно примењивати ову одредбу о орочењу могућности подношења захтева у форми папирног документа, тако што би Завод

одбацивао захтеве поднете противно тој одредби, јер се само на тај начин могу остварити основни циљеви ЗПУКНВ који се тичу подношења захтева искључиво путем е-шалтера и дигитализације поступка уписа.

Паралелно са овим, у сарадњи са надлежним државним органима, јавнобележничком и адвокатским коморама, те цивилним сектором, спровести информативно-едукативне активности и кампање, ради јачања свести о потреби потпуне примене е-шалтера и пуне дигитализације поступка уписа у катастар.

7) Обезбедити обвезницима доставе и професионалним корисницима приступ електронској архиви катастра путем електронских сервиса.

Врста препоруке: институционално-управљачко-организациона

Комплетним превођењем документације катастра у електронску форму, значајно се смањује оптерећење ресурса Завода, пре свега у погледу вршења увида у списе предмета у службеним просторијама Завода уз присуство овлашћеног лица Завода, односно захтева те врсте. Обезбеђивањем приступа е-архиви катастра свим обвезницима доставе и професионалним корисницима преко одговарајућих електронских сервиса био би омогућен једноставан увид у комплетну документацију релеватну за конкретну непокретност, без потребе заказивања увида у списе предмета и без физичког доласка у катастар, поједностављено речено - са само неколико кликова, чиме се штеде не само ресурси Завода, већ и обавезника доставе и професионалних корисника катастра.

8) Успоставити директну доставу исправа, односно директан унос података у апликацију е-шалтер од стране јавних бележника, јавних извршитеља и судова, када поступају као обвезници доставе.

Врста препоруке: регулаторна и институционално-управљачко-организациона

С обзиром да достављање путем посредничке апликације Либра носи мањкавости и ризике, који су описани у претходним излагањима ове анализе, што се негативно одражава на рад е-шалтера, као јединственог информационог канала за комуникацију са катастром непокретности, тј. директног интерфејса, односно на ефикасност и економичност поступка уписа у катастар, потребно је успоставити директну доставу исправа и података у апликацију е-шалтера од стране јавних бележника, јавних извршитеља и судова, када поступају као обвезници доставе, без посредничке апликације. Тиме се омогућава ефикасност поступка уписа у катастар и избегавају информациони ризици и недостаци који проистичу из општења путем посредничке апликације.

Спровођење ове препоруке захтева брисање изузетка из члана 8. став 3. Уредбе о начину достављања докумената у поступку уписа у катастар и начину издавања извода из катастра електронским путем, као и ближе уређење начина рада у оквиру директне доставе исправа и података у апликацију е-шалтера у Правилнику о начину рада у поступку уписа у катастар непокретности и катастар водова (члан 54. став 2. ЗПУКНВ).

- 9) **Уредити и спроводити сачињавање јавнобележничких исправа, односно јавнобележничких записа и јавнобележнички потврђених (солемнизованих) исправа у електронском дигиталном облику, са пуним правним дејством јавнобележничке исправе без отискивања на хартији, као и доставу јавнобележничке исправе у електронском дигиталном облику, односно дигиталних података који се евидентирају у ГКИС.**

Врста препоруке: регулаторна и институционално-управљачко-организациона

Полазећи од одредбе члана 7. Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању која прописује да се електронском документу не може оспорити пуноважност, доказна снага, као ни писана форма само зато што је у електронском облику, као и од међународне и упоредне регулаторне праксе из претходних излагања ове анализе, следи да будуће законско уређење јавнобележничке исправе у електронском облику треба да призна пуно својство јавнобележничке исправе у таквој форми, без потребе за отискивањем исправе на хартији.

Законом о јавном бележничтву потребно је уредити сачињавање јавнобележничких исправа, односно јавнобележничких записа и јавнобележнички потврђених (солемнизованих) исправа, као исправа које представљају основ за упис у катастар, у електронском дигиталном облику, тако да јавнобележничка исправа има пуно правно дејство без услова отискивања на хартији, као и да је првенствени облик јавнобележничке исправе - електронски дигитални облик, који садржи структуриране податке и машински је читљив. С друге стране, на захтев странака, јавни бележници би им издавали исправе у папирном облику. Потребно је законским нормама дати подстицај и предност примени јавнобележничких исправа у електронском дигиталном облику, који је машински читљив, садржи структуриране податке и омогућава аутоматизацију пословних процеса – овде: поступка уписа у катастар. У овом смислу, првенство електронске форме и електронског достављања већ је утврђено у члану 40. Закона о електронској управи. Дигитализацијом јавнобележничких исправа које би јавни бележници у том облику директно достављали катастру кроз е-шалтер апликацију омогућило би се спровођење целокупног поступка уписа у катастар у дигиталном облику - од почетка, тј. од достављања исправе са дигиталним подацима, до краја, тј. преко обраде и доношења решења, до достављања („дистрибуције“) решења путем јединственог електронског сандучића, у складу са Законом о електронској управи, уз објављивање на веб презентацији Републичког геодетског завода, и архивирања архивске грађе у електронском облику, у складу са Законом о архивској грађи и архивској делатности.

У случају да странка/е нема/ју електронски потпис, целисходно би било прописати да је могуће да странка, након утврђивања идентитета, потпише исправу која се доставља катастру биометријским потписом (потписом на екрану електронског уређаја), који би у ове сврхе имао исто правно дејство као својеручни потпис. Биометријски потпис се, уосталом, користи у поступку издавања личне карте, укључујући и личну карту у чији образац је уграђен микроконтролер (чип) који садржи сертификат за аутентикацију, који грађанима омогућава електронску потврду идентитета – аутентикацију, и у који се уписује квалификовани сертификат за електронски потпис, који грађанима омогућава да електронски потписују документа. Ако би потписивање купопродајних уговора и других исправа које представљају основ за упис у катастар, ипак, било својеручно (на папиру), јавнобележничка исправа сачињавала би се у папирном облику и скенирани облик исправе

би се достављао катастру кроз е-шалтер, а јавни бележници би уносили одговарајући сет дигиталних, машински читљивих, структурираних података потребних за упис у катастар и унос у ГКИС, односно за доношење решења, кроз софтверско решење е-шалтера – што би се у пракси вршило једноставном командом „Copy + Paste“ података из електронског дигиталног облика исправе, коју јавни бележници већ поседују у том облику (.doc облик), а која се солемнизује у папирном облику. Тиме се не би стварало неоправдано административно оптерећење за јавне бележнике, омогућила би се аутоматизација пословног процеса уписа у катастар и минимизовала би се могућност грешке при уносу структурираних података. Овакво поступање је, према томе, економично, с обзиром да јавни бележници већ имају све потребне податке у Word документу, које је потребно само структурирати, при чему јавни бележници једанпут свакако морају да уносе и проверавају те податке приликом припреме саме исправе за упис у катастар, па нема смисленог разлога да се исти посао ради два пута. Изложено је примењиво не само на јавне бележнике, него и на друге обвезнике доставе.

У складу с изложеним, како би омогућили остварење сврхе е-шалтера, употреба података од стране корисника у складу са потребама пословања, процеса рада и извештавања, предности дигитализације и постизање у пуној мери циљева Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, потребно је, уз исправу за упис у катастар, да јавни бележници и други обвезници доставе Служби за катастар непокретности прослеђују и дигиталне податке који се евидентирају у ГКИС-у, и то:

- податке за идентификацију врсте уписа који се захтева, односно исправа које се достављају;
- податке о лицима на која се односи упис, и то:
 - ✓ име, име једног родитеља и презиме, адреса пребивалишта, односно боравишта и јединствени матични број грађана;
 - ✓ за странца идентификациони број из важеће путне исправе;
 - ✓ за правно лице пословно име, адреса седишта и матични број, односно број уписа у регистар или евиденцију ако нема матични број;
 - ✓ за странско правно лице број уписа у регистар државе седишта и назив тог регистра;
- податке о непокретностима на која се односи упис, и то:
 - ✓ врста непокретности;
 - ✓ јединствени матични број непокретности, односно назив општине и катастарске општине и означавање непокретности према подацима катастра непокретности;
 - ✓ адреса непокретности према подацима Адресног регистра;
- адресу за доставу акта (јединствени електронски сандучић, адреса пребивалишта или боравишта, адреса седишта или друга наведена адреса).

Уз уговор о купопродаји непокретности, јавни бележници би достављали и упитник који попуњава један од учесника промета непокретности, у складу са подзаконским актом који уређује процену вредности непокретности.

Савет страних инвеститора и РГЗ утврдили су да је приоритет да се дигитализују и структурирају подаци за хипотеке. У прилогу ове анализе, даје се преглед дигиталних података, које је потребно достављати преко е-шалтера у ГКИС (*„Подаци о хипотеци за еШалтер-допуна“ – ажуриран документ који описује структуриране податке о хипотеци заједно са шифарницима*).

Такође, Законом о јавном бележништву потребно је прописати, у складу са чланом 51. став 3. у вези са чланом 2. тач. 7) и 34) Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, да јавнобележничке исправе у облику електронског документа садрже квалификовани електронски печат јавног бележника, уместо печата, односно потписа и печата јавног бележника, као имаоца јавних овлашћења, који издаје јавне исправе.

Ова препорука нарочито захтева измене и допуне члана 70. Закона о јавном бележништву и Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова, као и Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању у смислу дозволе да биометријски потпис има исто правно дејство као својеручни потпис када је то прописано посебним законом (овде: Законом о поступку уписа у катастар непокретности и водова). Препорука подразумева и доношење Правилника о начину рада у поступку уписа у катастар непокретности и катастар водова из члана 54. став 2. ЗПУКНВ, којим би се ближе уредили елементи и питања изложени у овој препоруци.

10) Повећати број корисника електронских сертификата, односно ималаца електронског потписа међу физичким лицима – грађанима.

Врста препоруке: информативно-едукативна и институционално-управљачко-организациона

Последњим изменама и допунама Закона о личној карти учињен је велики корак ка увећању броја ималаца електронског потписа међу физичким лицима – грађанима, будући да ће нова лична карта, практично, у чипу садржати и сертификат за електронски потпис, а како је то описано у претходним излагањима ове анализе.

Ради остварења ове мере, потребно је спровести информативно-едукативне и организационе мере ради популаризације електронског потписа и електронског општења грађана са државним органима и имаоцима јавних овлашћења и повећања броја корисника електронских сертификата, односно ималаца електронског потписа међу физичким лицима - грађанима (попут кампање „Постаните еГрађанин“),¹² односно омасовљења захтева ималаца личне карте да се у микроконтролер (чип) личне карте упишу квалификовани сертификат за електронски потпис имаоца и одговарајући подаци за формирање квалификованог сертификата за електронски потпис. Ово је целисходно предузети како би се афирмисало електронско потписивање и солемнизација у електронском облику купопродајних уговора и других исправа које представљају основ за упис, а које би се преко е-шалтера достављале катастру у електронском дигиталном облику, са машински читљивим, структурираним подацима.

11) Прописати да се уговор о промету непокретности закључује првенствено у електронском дигиталном облику.

Врста препоруке: регулаторна

Законом о јавном бележништву (члан 93.) и Законом о промету непокретности (члан 4), у складу са претходним излагањима ове анализе, потребно је прописати да се

¹² Линк: <https://euprava.gov.rs/postanite-e-gradjanin?>

уговор о промету непокретности закључује првенствено у електронском дигиталном облику, у складу са измењеним и допуњеним законским решењима из Закона о јавном бележничтву из препоруке бр. 1), укључујући измењени члан 70. Закона о јавном бележничтву, који би признао, односно прописао пуно правно дејство јавнобележничке солемнизоване исправе у електронском облику.

12) Брисати изузетке из члана 50. став 5. и члана 51. став 6. Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању.

Врста препоруке: регулаторна

У складу са претходним излагањима ове анализе, потребно је брисати изузетке од правних дејстава електронског потписа и електронског печата у односу на уговоре и друге правне послове за које је посебним законом предвиђено да се сачињавају у форми овере потписа, јавно потврђене (солемнизоване) исправе или у форми јавнобележничког записа, а који су прописани у члану 50. став 5. и члану 51. став 6. Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању.

13) Брисати изузетке из члана 10. став 2. Закона о електронској трговини.

Врста препоруке: регулаторна

Потребно је брисати изузетке од електронског облика у односу на уговоре и друге правне послове за које је посебним законом прописано да се сачињавају у форми јавно потврђене (солемнизоване) исправе или у форми јавнобележничког записа или је за њихову пуноважност потребно да потписи уговарача буду оверени, а који су прописани у члану 10. став 2. Закона о електронској трговини.

14) Доследно и појачано вршити надзор и контролу над спровођењем обавеза размене података по службеној дужности, примени електронске управе и доставе, и проширити обухват контроле прописивањем надлежности Заштитника грађана и у односу на јавне бележнике и јавне извршитеље.

Врста препоруке: институционално-управљачко-организациона и регулаторна

Сврсисходно је да надлежни органи надзора и контроле – наведени у Глави 4. одељак „1) Размена података и документације по службеној дужности утврђена другим законима“ и Глави 5. одељак „9) Надзор“ ове анализе - координирају, усклађују и доследно врше надзор и контролу над спровођењем обавеза размене података по службеној дужности, примени електронске управе и доставе прописане одредбама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова у вези са одредбама системских закона (Закон о државној управи, Закон о општем управном поступку и Закон о електронској управи), како би остварили циљеви доношења овог закона.

Такође, сврсисходно је проширити надлежност контроле коју спроводи Заштитник грађана и на јавне бележнике и јавне извршитеље, као појединце (физичка лица) којима су

поверена јавна овлашћења, а који су обвезници доставе. На тај начин, додатно се обезбеђује законитост, правилност и савесност у раду ових ималаца јавних овлашћења и обвезника доставе. Наведено би подразумевало измене и допуне Закона о Заштитнику грађана, али и Устава Републике Србије, који одређују надлежност Заштитника грађана (у том смислу, целисходно је искористити најављени поступак промене Устава).

15) Прописати општу месну надлежност јавних бележника за састављање и потврђивање (солемнизацију) уговора о промету непокретности.

Врста препоруке: регулаторна

Поред месне надлежности јавног бележника на чијем се подручју налази непокретност која је предмет уговора, тј. месне надлежности која се заснива на месту где се непокретност налази, потребно је прописати у члану 4. Закона о промету непокретности и општу месну надлежност јавних бележника за састављање и потврђивање (солемнизацију) уговора о промету непокретности, како би се отклониле неоправдане регулаторно-административне препреке које постоје у промету непокретности.

16) Припремити се за увођење паметних уговора у области промета некретнина и уписа у катастар.

Врста препоруке: институционално-управљачко-организациона и регулаторна

Целисходно је организационо, кадровски, регулаторно и управљачки се припремити за увођење паметних уговора у области промета некретнина и уписа у катастар. Паметан уговор је, сагласно одредбама Закона о дииталној имовини, компјутерски програм или протокол, заснован на технологији дистрибуиране базе података или сличним технологијама, који, у целини или делимично, аутоматски извршава, контролише или документује правно релевантне догађаје и радње у складу са већ закљученим уговором, при чему тај уговор може бити закључен електронски путем тог програма или протокола. У том смислу, целисходно је уредити примену паметног уговора у области промета непокретности и поступка уписа непокретности и права на њима у катастар непокретности изменама и допунама Закона о државном премеру и катастру и Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова. Паметни уговор би могао да релевантне догађаје и радње из већ закљученог уговора аутоматски контролише и уноси у ГКИС, на који начин би одмах била проведена промена имаоца права на непокретности.

Прилог 1

Предмет: Закони који се односе на непокретности, односно којима се уређују непокретности и права на њима, у складу са систематиком Правно-информационог система (ЈП Службени гласник)

Област: I ДРЖАВНО УРЕЂЕЊЕ

1. Закон о Регистру просторних јединица и Адресном регистру: 9/2020-32

Област: III ПРАВОСУЂЕ, КАЗНЕНО ЗАКОНОДАВСТВО И ПОСТУПЦИ

2. Закон о општем управном поступку: 18/2016-10, 95/2018-441 (Аутентично тумачење)

3. Закон о ванпарничном поступку: 25/1982-1253, 48/1988-2227, 46/1995-1689 (др. закон), 18/2005-26 (др. закон), 85/2012-3, 45/2013-25 (др. закон), 55/2014-55, 6/2015-5, 106/2015-56 (др. закон)

4. Закон о одузимању имовине проистекле из кривичног дела: 32/2013-5, 94/2016-18, 35/2019-19

5. Закон о мерама према имовини лица оптужених за ратне злочине пред Међународним трибуналом за кривично гоњење лица одговорних за тешка кршења међународног хуманитарног права почињена на територији бивше Југославије од 1991. године, која се налазе у бекству: 15/2006-1

6. Закон о извршењу и обезбеђењу: 106/2015-3, 106/2016-4 (Аутентично тумачење), 113/2017-305 (Аутентично тумачење), 54/2019-3, 9/2020-164 (Аутентично тумачење)

7. Закон о пореском поступку и пореској администрацији ("Сл. гласник РС" бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – др.закон, 62/2006 – др.закон, 63/2006 - испр. др.закон, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др.закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019 и 144/2020)

8. Закон о републичким административним таксама („Сл. Гласник“, бр. 43/2003, 51/2003, 61/2005, 101/2005 - др. закон, 5/2009, 54/2009, 50/2011, 70/2011, 55/2012, 93/2012, 47/2013, 65/2013, 57/2014, 45/2015, 83/2015, 112/2015, 50/2016, 61/2017, 113/2017 и 3/2018, 50/2018 и 95/2018)

Област: VI СВОЈИНСКИ И ОБЛИГАЦИОНИ, ПОРОДИЧНИ И БРАЧНИ ОДНОСИ

9. Закон о наслеђивању: 46/1995-1689, 101/2003-18 (УСРС), 6/2015-6

10. Породични закон: 18/2005-26, 72/2011-73 (др. закон), 6/2015-6

11. Закон о државном премеру и катастру: 72/2009-139, 18/2010-108, 65/2013-3, 15/2015-97 (УС), 96/2015-11, 47/2017-9 (Аутентично тумачење), 113/2017-192 (др. закон), 27/2018-32 (др. закон), 41/2018-16 (др. закон), 9/2020-32 (др. закон)

12. Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова: 41/2018-16, 95/2018-352, 31/2019-15, 15/2020-5

13. Закон о националној инфраструктури геопросторних података: 27/2018-32

14. Закон о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа: 18/1991-546, 20/1992-724, 42/1998-988

15. Закон о враћању утрина и пашњака селима на коришћење: 16/1992-561
16. Закон о условима, начину и поступку додељивања пољопривредног земљишта грађанима који желе да живе и раде на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија: 43/1991-1679
17. Закон о промету непокретности: 93/2014-6, 121/2014-3, 6/2015-4
18. Закон о хипотеци: 115/2005-10, 60/2015-3, 63/2015-300 (УС), 83/2015-9
19. Закон о приватизацији: 83/2014-3, 46/2015-3, 112/2015-40, 20/2016-5 (Аутентично тумачење)
20. Закон о јавној својини: 72/2011-114, 88/2013-3, 105/2014-3, 104/2016-6 (др. закон), 108/2016-10, 113/2017-228, 95/2018-236, 153/2020-42
21. Закон о претварању друштвене својине на пољопривредном земљишту у друге облике својине: 49/1992-1645, 54/1996-1324, 62/2006-22 (др. закон)
22. Закон о основама својинскоправних односа: 6/1980-189, 36/1990-1197, 29/1996-41, РС 115/2005-11 (др. закон)
23. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама: 88/2011-53, 15/2016-22, 104/2016-60
24. Закон о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника: 13/2016-8
25. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу: 72/2011-125, 108/2013-13, 142/2014-194, 88/2015-82 (УС), 95/2018-241, 153/2020-32
26. Закон о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама: 46/2006-169
27. Закон о експропријацији: 53/1995-2012, 23/2001-15 (СУС), 20/2009-37, 55/2013-58 (УС), 106/2016-4 (Аутентично тумачење)
28. Закон о облигационим односима ("Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93, "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003 – Уставна повеља и "Сл.гласник РС", бр. 18/2020)
29. Закон о удружењима ("Сл.гласник РС", бр. 51/2009, 99/2011 – др.закони и 44/2018 – др.закон)
30. Закон о привредним друштвима ("Сл.гласник РС", бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014 – др.закон, 5/2015, 44/2018, 95/2018 и 91/2019)
31. Закон о јавном бележничтву ("Сл.гласник РС", бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 – др.закон, 93/2014 – др.закон, 121/2014, 6/2015 и 106/2015)

Област: IX ОПШТИ ПРИВРЕДНИ ПРОПИСИ И ЕКОНОМСКИ ОДНОСИ СА ИНОСТРАНСТВОМ

32. Закон о стечају: 104/2009-68, 99/2011-8 (др. закон), 71/2012-24 (УС), 83/2014-15, 113/2017-257, 44/2018-52, 95/2018-335
33. Закон о задругама: 112/2015-18
34. Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља ("Сл. лист СФРЈ", бр. 43/82 и 72/82 - испр., "Сл. лист СРЈ", бр. 46/96 и "Сл. гласник РС", бр. 46/2006 - др. закон)

Област: X ДОБРА ОД ОПШТЕГ ИНТЕРЕСА И ЖИВОТНА СРЕДИНА

35. Закон о путевима: 41/2018-32, 95/2018-267 (др. закон)
36. Закон о јавним скијалиштима: 46/2006-157

37. Закон о пољопривредном земљишту: 62/2006-22, 65/2008-3 (др. закон), 41/2009-206, 112/2015-55, 80/2017-3, 95/2018-267 (др. закон)
38. Закон о шумама: 30/2010-61, 93/2012-28, 89/2015-12, 95/2018-267 (др. закон)
39. Закон о културним добрима ("Сл.гласник РС", бр. 71/94, 52/2011 – др.закони, 99/2011 – др.закон и 6/2020 – др.закон)
40. Закон о енергетици ("Сл.гласник РС", бр. 145/2014, 95/2018 – др.закон и 40/2021)
41. Закон о водама ("Сл.гласник РС", бр. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 и 95/2018 – др.закон)
42. Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама ("Сл.гласник РС", бр. 73/2010, 121/2012, 18/2015, 96/2015 – др.закон, 92/2016, 104/2016 – др.закон, 113/2017 – др.закон, 41/2018, 95/2018 – др.закон, 37/2019 – др.закон, 9/2020 и 52/2021)

Област: XII ГРАЂЕВИНАРСТВО, ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ И КОМУНАЛНО-СТАМБЕНЕ ДЕЛАТНОСТИ

43. Закон о планирању и изградњи: 72/2009-105, 81/2009-76 (исправка), 64/2010-66 (УС), 24/2011-3, 121/2012-14, 42/2013-37 (УС), 50/2013-23 (УС), 98/2013-258 (УС), 132/2014-3, 145/2014-72, 83/2018-18, 31/2019-9, 37/2019-3 (др. закон), 9/2020-3, 52/2021-22
44. Закон о посебним поступцима ради реализације пројеката изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију: 9/2020-24
45. Закон о озакоњењу објеката: 96/2015-3, 83/2018-38, 81/2020-81 (УС)
46. Закон о претварању права коришћења у право својине на грађевинском земљишту уз накнаду: 64/2015-3, 9/2020-36
47. Закон о становању и одржавању зграда: 104/2016-6, 9/2020-3 (др. закон)
48. Закон о посебним условима за реализацију пројекта изградње станова за припаднике снага безбедности: 41/2018-3, 54/2019-16, 9/2020-24, 52/2021-25
49. Закон о пријављивању и евидентирању закупаца на неодређено време у становима у својини грађана, задужбина и фондација: 96/2015-20
50. Закон о прибављању и додели станова и стамбених зајмова за потребе кадрова и повратак исељених лица у АП Косово и Метохију: 59/1998-26, 74/1999-53

Област: XIV САОБРАЋАЈ, ВЕЗЕ И ЕНЕРГЕТИКА

51. Закон о железници: 41/2018-54