



MESEČNI IZVEŠTAJ

o statusu regulatorne reforme

Jul 2020.



SADRŽAJ

PROPISI USVOJENI U JULU 2020.....	2
Poreska politika, zapošljavanje i fer konkurencija.....	2
Elektronska uprava i e-poslovanje.....	3
Hrana i poljoprivreda.....	4
Zdravstvo.....	5
Zaštita životne sredine.....	6
COVID-19.....	7
PROPISI U PRIPREMI.....	8



PROPIISI USVOJENI U JULU 2020

Mesec jul beleži očekivano regulatorno zatišje u svim oblastima, imajući u vidu da Vlada još uvek nije formirana nakon republičkih izbora održanih u junu ove godine. U nastavku je dat pregled ključnih izmena zakonskih i podzakonskih akata tokom ovog meseca, prema oblastima u kojima je izmena bilo, uključujući i relevantne akte usvojene u cilju ublažavanja negativnih uticaja virusa COVID-19 na privredu.

U ovom izveštaju, od ključnih izmena izdvajamo:

- Kancelarija za IT i eUpravu pokrenula je u poslednje dve nedelje jula onlajn platformu za podnošenje prijave za utvrđivanje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine za 2019. i 2020. godinu na Portalu lokalnih poreskih administracija;
- Pravilnikom o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad za sprečavanje pojave i širenja epidemije zarazne bolesti propisano je da su poslodavci u obavezi da Plan primene mera donesu do 11.08.2020, nakon čega je Inspektorat za rad započeo sa inspekcijskim kontrolama. Do momenta sačinjavanja ovog izveštaja izvršeno je oko 430 kontrola, a čak 90% nadziranih subjekata postupilo u skladu sa propisima i donelo Plan primene mera;
- U postupku je donošenje dugo očekivanog nacrta Pravilnika o postupku upisa u katastar, koji donosi važne novine poput dostave isprava u formi elektronskog dokumenta, pokretanja postupka zahtevom stranke na propisanom elektronskom obrascu, bližeg definisanja jedinstvenog matičnog broja nepokretnosti, kao i mogućnosti odustajanja od zahteva za upis do donošenja prvostepene odluke po zahtevu.

Poreska politika, zapošljavanje i fer konkurencija

Od prvog jula 2020. u primeni su **novi, uvećani iznosa akciza na tečnost za punjenje elektronskih cigareta, cigare i cigarilose, alkoholna pića, kafu i naftne derivate, kao deo redovnog godišnjeg usklađivanja sa indeksom potrošačkih cena za 2019. godinu** ("Sl. glasniku RS", br. 5/20, 7/20 i 78/20), a na osnovu **Zakona o akcizama**. Iako su usklađeni dinarski iznosi akciza sa inflacijom u prošloj godini doneti krajem januara, njihova primena je odložena čak dva puta, sa 01. februara na 01. jun, a zatim i na 01. jul. S obzirom na nisku

inflaciju u prošloj godini (1,7%), novi usklađeni iznosi akciza veći su za par dinara u odnosu na ranije iznose, pri čemu akcize na cigarete nisu uvećane, jer je indeks potrošačkih cena manji od 102 (saglasno članu 40v, stav 4 Zakona o akcizama). Sa druge strane, od 01. jula, odlukom Vlade („Sl. glasnik RS“, br. 91/20) uvećana je minimalna akciza na cigarete za 7,48 dinara (sa 156,75 dinara na 164,23 dinara), što je rezultiralo, već uobičajenim, poskupljenjem kod većine marki cigareta, za oko 10 dinara. U skladu sa poslednjim izmenama, akciza po litri olovnog benzina iznosi 60,71 dinar, bezolovnog benzina 57,10 dinara, za evrodizel 58,72 dinara, dok je za tečni naftni gas 44,59 dinara po kg, što predstavlja povećanje akciza za nešto više od 1 dinar. Za kilogram nepržene kafe plaćaće se akciza od 91,8 dinara, a za prženu 114,74 dinara, što predstavlja uvećanje za manje od 1 dinara, odnosno oko 2 dinara. Na rakije od voća, grožđa i druge voćne rakije akciza iznosi 134,87 dinara po litru (povećanje od 2,3 dinara), na rakije od žitarica 343,7 dinara po litru (povećanje od 6,4 dinara), dok je akciza na pivo veća za 0,5 dinara po litri i iznosi 26,1 dinar.

Elektronska uprava i e-poslovanje

Tehnički uslovi za pružanje kvalifikovane usluge od poverenja elektronske dostave, kao i način potvrđivanja prijema i dostave elektronskih poruka detaljnije su uređeni **Pravilnikom o uslovima za pružanje usluge kvalifikovane elektronske dostave i sadržaju potvrde o prijemu i dostavi elektronske poruke** (“Sl. glasnik RS”, br. 99/2020 od 15. jula 2020). U tekst Pravilnika integrisano je nekoliko sugestija članova NALED-a, u prvom redu bliže određivanje načina funkcionisanja Centralnog sistema za razmenu poruka, preciziranje autentikacije primaoca pre izvršene dostave, regulisanje slučaja kada primalac i pošiljac ne koriste istog pružaoca usluge, ali i određivanje uslova ljudskih resursa za pružaoce ostalih kvalifikovanih usluga od poverenja. Predlog NALED-a da se bliže odrede konkretni tehnički zahtevi kako ne bi došlo do različitog tumačenja ETSI standarda nije prihvaćen, kao ni komentar da je potrebno bliže odrediti proces izdavanja, publikacije i odobrenja sadržaja politika i operativnih pravila, ne bi li se izbegle razlike u sadržaju i nivou kvaliteta usluge. Ostalo je nedovoljno tehnički precizirano kako će se različiti pružaoci kvalifikovane usluge od poverenja elektronske dostave povezivati na Centralni sistem, a bitno je naglasiti i da se ovaj sistem neće povezivati sa eSandučetom koje je Zakonom o elektronskoj upravi prepoznato kao elektronski poštanski sandučić korisnika za prijem svih elektronskih dokumenata u elektronskoj upravi. Budući da je na Portalu eUprava trenutno predviđena samo G2C komunikacija (Government to Citizen), najverovatnije će uspostavljanjem dvosmerne komunikacije C2G (Citizen to Government) doći i do formiranja novih pružalaca

kvalifikovane usluge elektronske dostave koji će se na taj način povezati i na Centralni sistem za razmenu poruka.

Hrana i poljoprivreda

Pravilnik o kontroli i sertifikaciji u organskoj proizvodnji i metodama organske proizvodnje („Sl. Glasnik RS“, 95/20), usvojen 3. jula 2020., zamenio je prethodni pravilnik iz 2011. i detaljno reguliše oblast organske poljoprivredne proizvodnje i postupke koji se primenjuju, kao i postupak ovlašćivanja organizacija koje vrše kontrolu i sertifikaciju u organskoj proizvodnji. Nažalost, propis i dalje u članu 3. predviđa da organizacije koje vrše poslove kontrole i sertifikacije zahteve za obnavljanje ovlašćenja za vršenje ovih poslova podnose na godišnjem nivou, umesto na višegodišnjem nivou što je uobičajena praksa u državama EU. U analizi koju je NALED pripremio sa partnerskim organizacijama u sklopu projekta za unapređenje javno-privatnog dijaloga, ovako kratak period ovlašćenja sertifikacionih i kontrolnih tela identifikovan je kao jedna od prepreka za razvoj organske poljoprivrede u Srbiji. Naime, poljoprivredni proizvođači koji ulaze u proces konverzije zemljišta - što je proces koji traje 2 do 3 godine - sklapaju višegodišnje ugovore sa kontrolnim i sertifikacionim organizacijama, preuzimajući rizik da one nakon godinu dana izgube ovlašćenje za rad. Na ovaj način se pozicija organskih poljoprivrednih proizvođača komplikuje jer oni moraju da ulaze u novi pregovarački proces i zaključivanje ugovora sa drugom kontrolnom ili sertifikacionom kućom, čime se troškovi organske poljoprivredne proizvodnje povećavaju. Dodatno, prilozi Pravilnika, kao što su prilog 2 u kojem je spisak aktivnih supstanci sadržanih u sredstvima za zaštitu bilja koja se koriste u organskoj proizvodnji ili prilog 9 koji predstavlja listu aditiva koji su dozvoljeni za preradu organskih proizvoda, ne sadrže reference na EU Uredbu 889/2008 koja reguliše ovu materiju u Evropskoj uniji. To u praksi znači da postoji rizik od neusklađenosti nacionalnog sa evropskim propisom što može otežati proizvodnju i plasman domaćih organskih proizvoda na tržištu EU, ali i uvoz i sertifikaciju organskih proizvoda iz uvoza. Ovo je sistemski problem koji postoji u nacionalnom zakonodavstvu, i koji nije prisutan samo kada je u pitanju organska poljoprivreda. Međutim posledice nemogućnosti slobodne trgovine organskim proizvodima i dozvoljenim supstancama u ovom segmentu poljoprivrede mogu dovesti do značajnih gubitaka i nemogućnosti daljeg razvoja sektora usled administrativnih prepreka.

Dodatno, u oblasti hrane i poljoprivrede doneta su tri pravilnika kojima se utvrđuje program monitoringa bezbednosti hrane i hrane za životinje („Službeni glasnik RS“ 102/2020 od 24. jula 2020.):

- **Pravilnik o utvrđivanju Programa monitoringa bezbednosti hrane životinjskog porekla i hrane za životinje koja se uvozi za 2020. godinu**
- **Pravilnik o utvrđivanju Programa monitoringa bezbednosti hrane životinjskog porekla za 2020. godinu**
- **Pravilnik o utvrđivanju Programa monitoringa bezbednosti hrane za životinje 2020. godinu**

U pitanju su pravilnici koji se donose na godišnjem nivou i kojima se definiše program kontrole hrane i hrane za životinje u Srbiji u procesu proizvodnje i prometa, kao i pri uvozu. Programi definišu vrstu hrane (pošiljku), zemlju porekla, kao i parametre na koje se vrši kontrola (kontaminanti, mikrobiološki kriterijumi, mikotoksini i slično). Monitoring se sprovodi iz sredstava budžeta Republike Srbije, te privredni subjekti ne snose dodatne troškove. Interesantno je da su ukupna sredstva planirana u budžetu Republike Srbije iz kojih se finansiraju aktivnosti sva tri programa monitoringa za 2020. godinu uvećana za 50% u odnosu na 2019. tako da ove godine iznose 150 miliona dinara. Konkretno, sredstva predviđena za monitoring hrane iz uvoza povećana su čak 5 puta u odnosu na 2019. godinu i sada iznose 50 miliona dinara, dok su sredstva planirana za monitoring hrane za životinje uvećana deset puta, takođe na nivo od 50 miliona dinara, ali bez značajnijeg povećanja broja uzoraka ili parametara na koje se vrši kontrola. Sa druge strane, sredstava planirana za monitoring hrane životinjskog porekla smanjena su sa 85 koliko su iznosila u 2019. na 50 miliona dinara u 2020.

Zdravstvo

Pravilnikom o bližim uslovima i načinu vršenja procene zdravstvenih tehnologija („Sl. Glasnik“ 97/2020) usvojenim 7. jula 2020. uređeno je da zahteve za uvođenje novih zdravstvenih tehnologija, odnosno onih koje se po prvi put uvode za korišćenje u Republici Srbiji, Ministarstvu zdravlja podnose proizvođač - za medicinsko sredstvo, odnosno zdravstvena ustanova ili privatna praksa - za medicinsku proceduru. Procenu zdravstvene tehnologije i izdavanje mišljenja obavlja Zavod za javno zdravlje, na osnovu kojeg Ministarstvo zdravlja izdaje rešenje. Administrativna procedura propisuje obrazac i obiman set dokumenata koje je potrebno dostaviti, kao i mogućnost fizičkog i elektronskog dostavljanja dokumentacije, ali ne precizira da li je moguće podneti online zahtev ili se radi isključivo o podnošenju dokumentacije na nekom od nosača (CD, DVD), što je trenutno praksa. Pravilnik takođe nije predvideo pribavljanje određene dokumentacije po službenoj dužnosti (kao što je izvod o upisu zdravstvene ustanove od registracionog organa, ili dokaz o upisu medicinskog sredstva u registar ALIMs-a) što se može smatrati nepotrebnim opterećenjem za podnosioc

zahteva. Takođe, pravilnik nije predvideo rok u kojem Ministarstvo ima obavezu da izda rešenje na osnovu podnetom zahteva.

Odlukom o preuzimanju osnivačkih prava nad Zavodom za biocide i medicinsku ekologiju („Sl. Glasnik“ 102/2020 od 24. jula 2020.) u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti iz 2019. godine Republika Srbija preuzela je osnivačka prava nad Zavodom za biocide od Grada Beograda. Podsećamo da su početkom marta ove godine, na osnovu istog Zakona osnivačka prava nad domovima zdravlja takođe sa lokalnih samouprava prešla na Republiku Srbiju. Međutim, ovim potezom nije rešeno pitanje prethodnih dugovanja zdravstvenih ustanova za isporučene lekove, pre svega ka veledrogerijama.

Zaštita životne sredine

Na **Portal lokalne poreske administracije (LPA)** u poslednje dve nedelje jula omogućeno je elektronsko podnošenje prijave sa podacima od značaja za utvrđivanje **naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine** za 2019. i 2020. godinu. Obveznici naknade su preduzetnici i pravna lica koja obavljaju određene aktivnosti koje utiču na životnu sredinu, a rok za dostavljanje prijave je bio 31. jul 2020. godine. Pre uvođenja elektronskog podnošenja prijave, lokalne samouprave nisu bile u mogućnosti da naplate prihode od ove naknade imajući u vidu da se između ostalog naknada od jedne kompanije može podeliti na više lokalnih samouprava u kojima to preduzeće posluje. Ovakvo podnošenje prijave predstavlja pomoć za implementaciju **Uredbe o kriterijumima za određivanje aktivnosti koje utiču na životnu sredinu** ("Sl. glasnik RS", br. 86/2019 i 89/2019) u čijoj pripremi je NALED aktivno učestvovao, i u komunikaciji sa Ministarstvom zaštite životne sredine i Ministarstvom finansija zahtevao da se do kraja 2020. dodatno radi na novom, unapređenom predlogu za pravičnije „oporezivanje“ u oblasti životne sredine, s obzirom na to da predlozi i zahtevi privrede nisu u potpunosti obuhvaćeni u prethodnom konsultativnom procesu. Naime, naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine se obračunava na osnovu delatnosti i veličine kompanije, ne uzimajući u obzir merenja o stvarnom stepenu zagađenja. Tako postavljena naknada ne valorizuje izmene koje dovode do smanjenja zagađenja i ne stimuliše promenu. Pored toga, visina naknada nije proporcionalna štetnom uticaju: dok manji preduzetnici koji nemaju nikakav negativan uticaj na zaštitu životne sredine plaćaju minimalnu visinu naknade u iznosu od 5.000 RSD, maksimalna visina naknade za velike zagađivače je niska u poređenju sa njihovim stvarnim količinama zagađenja. Iako je rok za dostavljanje prijave je bio 31. jul 2020, obveznici koji nisu predali elektronsku prijavu u predviđenom roku imaju mogućnost da istu predaju u papirnoj formi u lokalnoj samoupravi gde obavljaju pretežnu delatnost. NALED

je tokom trajanja perioda za elektronsku prijavu aktivno pružao podršku privredi kroz **kontakt centar na sajtu NALED-a**, na kome se nalaze najčešća pitanja i odgovori u vezi sa ovom prijavom.

Ostali propisi:

- **Uredbom o sistematskom praćenju stanja i kvaliteta zemljišta** ("Sl. glasnik RS", br. 88/2020 od 22. juna 2020), kojom je zamenjena uredba iz 2008. godine, utvrđuje se sadržina Programa monitoringa zemljišta, metodologija za sistematsko praćenje kvaliteta i stanja zemljišta, kriterijumi za određivanje broja i rasporeda mernih mesta, lista parametara za određeni tip zemljišta, lista metoda i standarda koji se koriste za uzorkovanje zemljišta, analiza uzoraka i obrada podataka, obim i učestalost merenja, indikatori za ocenu rizika od degradacije zemljišta, rokovi i način dostavljanja podataka. Odmah nakon Uredbe usvojen je i Pravilnik o listi aktivnosti koje mogu da budu uzrok zagađenja i degradacije zemljišta, postupku, sadržini podataka, rokovima i drugim zahtevima za monitoring zemljišta ("Sl. glasnik RS", br. 102/2020, od 24. jula 2020).

COVID-19

Mere i uslovi za ostvarivanje prava na drugi paket pomoći za privredu, sa ciljem ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled bolesti COVID-19 precizirani su **Zaključkom Vlade u vezi sa direktnim davanjima i fiskalnim pogodnostima privrednim subjektima u privatnom sektoru** ("Službeni glasnik RS", br. 104 od 31. jula 2020, 106 od 7. avgusta 2020). Novi paket mera predviđa isplatu dva puta po 60 odsto minimalne zarade, kao i odlaganje poreza i doprinosa na zarade za jedan mesec, vredan je 66 milijardi dinara, a procene su da će moći da ga koristi približno milion i pedeset hiljada zaposlenih u 235.000 privrednih subjekata. Do 10. avgusta prvih 155 evra trebalo je da bude uplaćeno na poseban COVID račun poslodavaca, dok je isplata druge rate predviđena za septembar.

Kada je reč o uslovima za korišćenje mera, kao i kod prethodnog paketa mera, poslodavci imaju obavezu da ne smanjuju broj zaposlenih za više od 10% u periodu od tri meseca od isplate poslednjeg direktnog davanja, dakle najkasnije do kraja godine.

Što se tiče načina isplate sredstava, svi privredni subjekti koji su koristili pomoć iz prvog COVID paketa, a spadaju u grupu mikro, malih i srednjih privrednih subjekata, i isplaćena su im direktna davanja u julu, biće

automatski prijavljeni za isplatu direktnih davanja. S druge strane, mikro, mali i srednji privredni subjekti, koji su osnovani počev od 16. marta zaključno sa 20. julom, treba da se prijave za korišćenje mera, s obzirom na to da nisu imali pravo na prvi paket pomoći. Njima će direktna davanja biti jednokratn isplaćena u septembru u visini od 120 odsto minimalne zarade po zaposlenom, nakon što do do 15. septembra podnesu PPP – PD obrazac na kome će kao datum dospeća poreza i doprinosa staviti 5. januar 2021. godine.Što se tiče privrednih subjekata koji su registrovani kao preduzetnici, koji ne podnose PPP-PD obrazac, njima će direktna davanja biti isplaćena jednokratno u septembru bez ikakvog dodatnog angažovanja.

Ukoliko privredni subjekti ne žele da koriste ova sredstva, odnosno nisu u mogućnosti da ispune obaveze koje proizilaze po osnovu ovih davanja, ne moraju ih trošiti i ona će na kraju ovog ciklusa mera biti sa namenskog računa vraćena u budžet države.

Kada je reč o velikim pravnim licima, njima će direktna davanja biti isplaćena ukoliko do 15. avgusta dostave spisak lica za koja se ostvaruje pravo na uplatu bespovratnih novčanih sredstava za jun i jul. Takođe, na njih se primenjuju ista pravila kao i do sada - dobiće 50% minimalne zarade po zaposlenom koji je imao prekid rada od najmanje 15 radnih dana u navedena dva meseca, a isplata će se izvršiti na već otvoreni COVID račun i direktna davanja se mogu koristiti isključivo za isplate zarada i naknade zarada zaposlenima.

Za novoosnovane privredne subjekte koji žele da koriste mere pomoći biće otvoreni posebni namenski računi. Privredni subjekti su u obavezi da primljena sredstva iskoriste najkasnije do 31. oktobra ove godine, a nakon isteka ovog roka, namenski računi biće ugašeni, a neutrošena sredstva vraćena u budžet.

Pravilnikom o preventivnim merama za bezbedan i zdrav rad za sprečavanje pojave i širenja epidemije zarazne bolesti (“Službeni glasnik RS“, br. 94/20 od 11.07.2020.) propisane su preventivne mere koje je poslodavac dužan da primeni radi sprečavanja pojave i širenja zarazne bolesti i otklanjanja rizika za bezbedan i zdrav rad zaposlenih, kao i lica koja se zateknu u radnoj okolini, kada nadležni organ proglasi epidemiju zarazne bolesti. Ovaj pravilnik se primenjuje na svim radnim mestima na kojima se obavlja rad, izuzev rada na terenu i rada od kuće, a bilo ga je potrebno doneti kako bi se ujednačio rad svih poslodavaca i postavile minimalne mere koje su poslodavci dužni da preduzimaju i kao preventivne, a i u slučaju pojave zaraze u radnom kolektivu. Pravilnikom je uređeno da je poslodavac dužan da za sva radna mesta donese Plan primene mera za sprečavanje pojave i širenja epidemije zarazne bolesti, koji je sastavni deo Akta o proceni rizika, a koji bi sadržao preventivne mere i aktivnosti za sprečavanje pojave epidemije zarazne

bolesti, zatim zaduženja za sprovođenje i kontrolu sprovođenja preventivnih mera i aktivnosti, kao i mere i aktivnosti za postupanje u slučaju epidemije.

Naime Akt o proceni rizika na radnom mestu i radnoj okolini prema Zakonu o bezbednosti i zdravlju na radu bilo je dužno da izradi svako pravno lice i preduzetnik koji ima zaposlene, i to još u septembru 2007. godine, što je bio i krajnji rok za njegovo donošenje. To znači da su sada sa donošenjem ovog pravilnika poslodavci dobili obavezu da svoj postojeći Akt o proceni rizika dopune Planom primene mera, kao i ostalim elementima predviđenim Uredbama Vlade. U skladu sa Pravilnikom, poslodavci su bili u obavezi da Plan primene mera donesu do 11.08.2020, nakon čega je Inspektorat za rad započeo sa inspekcijskim kontrolama. Kontrole su vršene kako u privatnom, tako i u javnom sektoru, a do momenta sačinjavanja ovog izveštaja izvršeno je oko 430 kontrola. Čak 90% nadziranih subjekata postupilo u skladu sa propisima i donelo Plan primene mera, dok njih 40 nije imalo urađen Plan, a kod 4 subjekata plan je bio u razradi.

Dodatno, Pravilnik sadrži opšte norme, na osnovu kojih svaki poslodavac kroz svoj Plan prilagođava mere svom procesu rada, ali ga obavezuje na minimum elemenata, koji bi morali da budu ispoštovani od strane svih poslodavaca. Pravilnikom su taksativno pobrojane mere koje je poslodavac dužan da preduzme kao što su pisane instrukcije i uputstva o merama i postupcima za sprečavanje epidemije, da se organizuje rad u smenama, sprovodi pojačana lična higijena, dezinfekcija prostorija, a zatim i posebne mere ukoliko se pojavi zarazna bolest kod zaposlenih.



PROPISI U PRIPREMI

Imovina i urbanizam

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture pripremiло je dugo očekivani nacrt Pravilnika o postupku upisa u katastar koji bliže propisuje način rada u postupku upisa u katastar nepokretnosti i katastar vodova u postupku održavanja katastra, kao i formu obrazaca koji se koriste u različitim postupcima upisa u katastar. Pravilnikom je detaljnije regulisano nekoliko ključnih pitanja važnih sa sprovođenje postupka upisa u katastar kojima se detaljno uređuje način vođenja i održavanja katastra u cilju njegove

ažurnosti. Pravilnik je dosta dobro nomotehnički uređen, ali pojedini predlozi ne prate u potpunosti zakonske odredbe, pre svega Zakona o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova¹ (u daljem tekstu: Zakon) na osnovu koga je i izrađen nacrt Pravilnika. NALED kao član radne grupe za izradu Pravilnika, svoje komentare i primedbe dostavio je Ministarstvu i zalagaće se za njihovo usvajanje, a za potrebe ovog izveštaja izdvajamo ključne odredbe:

- ✓ **Dostavljanje isprava u formi elektronskog dokumenta** Republičkom geodetskom zavodu od strane obveznika dostave i profesionalnih korisnika, vrši se preko eŠaltera u formi elektronskog dokumenta. Sudovi preko eŠaltera dostavljaju RGZ-u dokaz da je pokrenut upravni spor protiv drugostepenog rešenja radi upisa zabeležbe pokretanja upravnog spora. Od ovog pravila, nacrtom Pravilnika predviđeni su izuzeci pa se **u elektronskom obliku ne dostavljaju**: dokaz o plaćenju taksu, žalba i drugi pravni lekovi, izjava o povlačenju žalbe, odnosno o odricanju od prava na žalbu, kao i dokazi koji se uz te pravne lekove, odnosno izjave podnose. U delu koji se odnosi na dokumente koji se RGZ-u predaju u papirnoj formi, NALED je ukazao Ministarstvu na problematičnost odredbe da se dokaz o plaćenju taksu dostavlja u papirnoj formi, jer je postupak upisa u katastar elektronski, pa je NALED-ov predlog da se radi automatsko uparivanje uplata, tako što bi se svakom plaćanju dodelio jedinstveni poziv na broj. Alternativno, ukoliko ovaj predlog nije moguće realizovati u nekom optimalnom roku, predlog je da se dokaz o plaćenju taksu dostavlja preko eŠaltera kao digitalizovana kopija uplatnice, potvrda banke o izvršenoj uplati ili izvod poslovne banke o izvršenoj platnoj transakciji, koja ne mora biti potpisana elektronskim sertifikatom. Istovremeno NALED je uložio primedbu na predloženo rešenje da stranka može podneti lično dokaz da je pokrenut upravni spor protiv drugostepenog rešenja, radi upisa zabeležbe pokretanja upravnog spora uz potvrdu suda da sud nije u mogućnosti da preko eŠaltera dostavi isto. Prema mišljenju NALED-a ovakvo rešenje bi bilo suprotno Zakonu o postupku upisa nepokretnosti u katastar nepokretnosti i vodova. Stranka po Zakonu ima pravo da podnese ovaj zahtev bez obzira da li je sud to učinio ili nije, a ovakva odredba bi onemogućila stranku da traži upis zabeležbe i mogla bi stvoriti štetu stranci.
- ✓ **Pokretanje postupka zahtevom stranke** se vrši na propisanom elektronskom obrascu koji se nalaze u prilogu nacrta Pravilnika. Ako pravilnik bude usvojen u toku 2020. godine, treba imati u vidu da član 59. stav 1. Zakona izričito propisuje da stranka može podneti zahteva za upis i u

¹ Zakon o postupku upisa u katastar nepokretnosti i vodova ("Sl. glasnik RS", br. 41/2018, 95/2018, 31/2019 i 15/2020)

formi papirnog dokumenta – do 31.12.2020², što je prelaznim odredbama nacrtu Pravilnika jasno i rečeno. S druge strane nacrtom Pravilnika predviđeno je da stranka može podneti zahtev preko zakonskog zastupnika, odnosno punomoćnika, što smatramo da je u koliziji sa predlogom da se zahtev podnosi preko profesionalnih korisnika, koji po pravilu nisu zakonski zastupnici. U praksi će profesionalni korisnici (advokati ili geodetske organizacije) morati da imaju punomoćje da bi se preko njih podneo zahtev za upis u katastru³. Otvoreno je pitanje da li je ideja Pravilnika da uredi da profesionalni korisnici ne budu punomoćnici, već *de facto* „šalteri“ RGZ-a, jer to treba jasno precizirati Pravilnikom, imajući u vidu da tada stranke ne bi smele da plaćaju uslugu podnošenja zahteva.

- ✓ **Odustajanje od zahteva za upis** je moguće do donošenja prvostepene odluke po zahtevu, odnosno do donošenja drugostepenog rešenja, ako je protiv prvostepene odluke izjavljena žalba. Izjava o odustanku od zahteva za upis može se dati u formi elektronskog dokumenta potpisanog kvalifikovanim elektronskim potpisom ili kvalifikovanim elektronskim pečatom ili u pisanoj formi uz overu potpisa, ili usmeno na zapisnik kod Službe odnosno RGZ-a. Formulacija iz nacrtu Pravilnika kojom se predviđa da ako je izjava data u pisanoj formi od strane pravnog lica, ne mora sadržati overu potpisa, po mišljenju NALED-a može imati protivustavnu konotaciju, jer stavlja u različit položaj pravna i fizička lica, a dodatno, nosi sa sobom rizik zloupotrebe i falsifikata u vreme kada je pečat društva ukinut.
- ✓ **Odlučivanje o upisu u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti** za Službu za upis nepokretnosti RGZ-a znači da ne proverava zakonitost promena koje se sprovode u skladu sa dostavljenim odlukama sudova, drugih nadležnih organa i vršilaca javnih ovlašćenja donetim posle stupanja na snagu Zakona, ukoliko su ispunjeni svi formalni uslovi. Međutim, da bi otklonili dileme koje postoje u praksi sugestija NALED-a je da se doda i poseban stav kako bi se pojasnilo ko vrši proveru isprava kojima se dokazuje kontinuitet. Predlog NALED-a je da javni beležnik uz ispravu koju dostavlja po službenoj dužnosti, dostavlja i isprave kojima se dokazuje pravni kontinuitet sa upisanim prethodnikom u katastru nepokretnosti. Služba za upis

² Član 59. stav 1. Zakona, glasi: „Izuzetno od člana 18. stav 1. ovog zakona, zahtev za upis u katastar nepokretnosti, odnosno katastar vodova, može se podneti u formi papirnog dokumenta do 31. decembra 2020. godine.“

³ Član 61. stav 8, Zakona, glasi: “Zavod će najkasnije do 31. decembra 2020. godine obezbediti podnošenje zahteva kroz e-šalter i licima koja nemaju svojstvo profesionalnih korisnika, a do tada ta lica zahteve podnose u formi papirnog dokumenta.“

nepokretnosti neće proveravati ni podobnost tih isprave za upis u katastar, tj. dozvoljenost pravnih poslova po tim ispravama i ispunjenost pravne forme za te isprave, jer se podrazumeva da je prethodne provere izvršio javni beležnik u postupku sastavljanja isprave koju dostavlja po službenoj dužnosti. Istovremeno, NALED je skrenuo pažnju i na odbacivanje zahteva zbog nedostatka određenih podataka. Treba imati u vidu da javni beležnici ne mogu da dođu do svih podataka iz službenih evidencija - primer su podaci o bračnim drugovima koji se kao suvlasnici nepokretnosti upisuju u katastar po sili zakona. To je slučaj kada ti podaci ne postoje u matičnim knjigama (nema podatka o braku ili JMBG). Ovo je naročito čest slučaj kada je reč o licima sa dvojnim državljanstvom (npr. Srbija i Mađarska). U tom slučaju, smatramo da RGZ ne može odbaciti zahtev ili obustaviti postupak po dostavi isprave od strane javnog beležnika, samo zbog toga što svi podaci o bračnom drugu nisu uneti u tu ispravu. Ako tih podataka nema u matičnoj knjizi venčanih, a javni beležnik ne uspe da ih pribavi u postupku koji sprovodi, predlog NALED-a je da se bračni drug upiše kao suvlasnik samo sa onim podacima koje je javni beležnik uspeo da utvrdi u toku postupka, a bračni drug to može naknadno tražiti, da Služba katastra unese nedostajuće podatke u katastar, ali samo uz dostavu dopunjene odnosno ispravljene dokumentacije na osnovu koje je prvobitni upis bio izvršen ili uz dostavu rešenja donetog u vanparničnom postupku u kome se konstatuje da su lice iz matične knjige venčanih i konkretno lice sa potpunim podacima jedno isto lice. Ista situacija bi bila i kada se naknadno sprovede ostavinska rasprava davno preminulih lica koja nisu imala JMBG - smatramo da RGZ takođe ne može insistirati da taj podatak sadrži ostavinsko rešenje.

- ✓ **Odlučivanje u postupku pokrenutom zahtevom stranke je donekle specifično, jer predstavlja izuzetak od pravila** da pokretanja postupka za upis u katastar se vrši po službenoj dužnosti, pa su nacrtom Pravilnika regulisane različite situacije u zavisnosti da li je zahtev podnet istovremeno sa ispravom obveznika:

Ako je promena tražena zahtevom stranke, već upisana u katastar, po službenoj dužnosti, Služba za upis nepokretnosti će postupak po tom zahtevu obustaviti rešenjem.

Ako je uz zahtev stranke dostavljena isprava koju je obveznik dostave već dostavio, a po kojoj Služba još nije odlučila u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, Služba će zaključkom spojiti ta dva postupka.

Ako obveznik dostave nije izvršio dostavu isprave, Služba rešenjem prekida postupak po zahtevu stranke, a nakon što obveznik dostave izvrši dostavu po službenoj dužnosti, postupak se po zahtevu nastavlja bez odlaganja, tako što će se zaključkom spojiti ta dva postupka.

Nacrt Pravilnika nije uzeo u obzir upise po starim ispravama, za koje će se i dalje podnosti zahtevi preko profesionalnih korisnika, pa je iz tog razloga NALED dao predlog da Služba za upis nepokretnosti proverava podobnost isprava za upis u katastar, tj. dozvoljenost pravnog posla po toj ispravi i ispunjenost pravne forme za tu ispravu ako je ta isprava sačinjena pre stupanja na snagu Zakona, osim ako je tu ispravu sastavio javni beležnik, odnosno sud umesto javnog beležnika, od dana stupanja na snagu Zakona o javnom beležništvu, kada se podrazumeva da je tu proveru izvršio javni beležnik, odnosno sud u postupku sastavljanja isprave.

- ✓ **Spajanje postupka** je jako važna tema čija bi puna primena u praksi značajno ubrzala postupak upisa ukoliko je na istoj nepokretnosti podneto više zahteva. Nacrtom Pravilnika predviđeni su uslovi kada se može spojiti postupak, ali nije predviđeno da se iniciranje spajanja postupka može učiniti i na zahtev stranke, pa je NALED dao upravo takav predlog da se predvidi Pravilnikom da spajanje postupka može da se izvrši i po zahtevu stranke, jer u praksi Služba skoro nikada ne spaja postupke i to je veliki prigovor javnosti.
- ✓ **Dostavljanje rešenja** je značajno unapređeno poslednjim izmenama Zakona, a nacrtom Pravilnika je preciziran način dostave strankama u postupku kroz jedinstveni eSandučić, odnosno preko pošte u slučaju da stranka nema eSandučić. Nacrtom Pravilnika je jasno određeno šta se smatra urednom dostavom, imajući u vidu da se rešenje odmah po donošenju objavljuje na **eOglasnoj tabli katastra**.
- ✓ **Jedinstveni matični broj nepokretnosti** je novina koja je predviđena Zakonom i tek treba da se ustanovi u praksi, pa je nacrtom Pravilnika detaljnije objašnjeno šta je JMBN broj, koje elemente sadrži, kada se dodeljuje i šta se dešava sa ovim brojem ako nepokretnost nestane.
- ✓ **Vrste promene u katastru nepokretnosti** su razlučene na 50 različitih vrsta upisa, a trenutak od kada se upis sprovodi u katastru, je momenat po konačnosti prvostepenog rešenja o upisu, odnosno dana prijema drugostepenog rešenja, odnosno dana prijema sudske odluke donete u upravnom sporu protiv rešenja o upisu, ako je tim rešenjem, odnosno odlukom dozvoljen upis.
- ✓ **Upisi na parcelama** su predmet regulisanja Pravilnikom kroz nekoliko članova: Numeracija, Poništavanje broja parcele i dela parcele, Promena granice parcele, Ispravka granice susednih parcela, Spajanje susednih parcela, Promena nastala spajanjem ili deobom parcela i sl.
- ✓ **Upis prava svojine** prema nacrtu Pravilnika obuhvatio je i upis prava svojine i na pomoćnim i ekonomskim objektima za koje se ne izdaje građevinska dozvola, pa je ideja da se upis prava svojine vrši na osnovu rešenja kojim se odobrava izvođenje tih radova, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izgradnja objekata. Prema mišljenju NALED-a ovo rešenje može biti upitno

imajući u vidu da je do sada uslov za upis bio izdavanje upotrebe dozvole i za ove objekte prema članu 145. Zakona o planiranju i izgradnja, a moguća je i eliminacija tog rešenja u najavljenim izmena Zakona o planiranju i izgradnji.

- ✓ **Predbeležba objekta, odnosno posebnog dela objekta u izgradnji** se sprovodi na osnovu pravnosnažne građevinske dozvole, tehničke dokumentacije na osnovu koje je izdata građevinska dozvola i potvrde o prijavi radova po toj dozvoli. Imajući u vidu da je izuzetno mali broj objekata u izgradnji predbeležen, NALED je predložio da se u Pravilnik unese poseban stav tako da se ova vrsta predbeležbe vrši i po osnovu dostave od strane obveznika dostave u skladu sa članom 22. Zakona, odnosno na zahtev stranke u skladu sa članom 25. Zakona, jer Službe katastra postupaju nedosledno: dok neke Službe uopšte neće da prihvate zahteve investitora, neke ignorišu dostavu od strane obveznika dostave.
- ✓ **Promene tokom izgradnje** su zadavale dosta problema prilikom upisa u katastar, pa je nacrtom Pravilnika predviđeno jedno efikasno rešenje da se ne smatra smetnjom za upis razlika u površini koja se javlja između površine označene u ispravi za upis, nastaloj pre izdavanja rešenja o upotrebnoj dozvoli i površine iste nepokretnosti označene u elaboratu geodetskih radova koji je sastavni deo upotrebne dozvole prema propisima o planiranju i izgradnji. S druge strane, ovo jedno vrlo fleksibilno rešenje kojim se mogu ugroziti stečena prava predbeleženih sticalaca, ali je funkcionalno s obzirom na to da oštećeni predbeleženi sticalac uvek može da traži naknadu štete.
- ✓ **Izdavanje izvoda iz baze podataka GKIS-a** obuhvata dve situacije: izdavanje izvoda iz baze podataka GKIS-a za određenu nepokretnost ili za imaoća prava na nepokretnosti i informacije iz javno dostupnih podatka baze podataka GKIS-a preko web aplikacije eKatastar. Nacrtom su pobrojane vrste podataka koje se dobijaju kako u izvodu, tako i preko web aplikacije.
- ✓ **Odložena primena** pojedinih odredbi Pravilnika, predviđena je u prelaznim i završnim odredbama:
 - upis zabeležbe da je dostavljena isprava za upis po službenoj dužnosti, odnosno da je podnet zahtev za upis u katastar nepokretnosti, bez donošenja rešenja.
 - upis u katastar nepokretnosti i vodova vršiće se odmah po donošenju rešenja o upisu, uz zabeležbu da rešenje o upisu nije konačno, odnosno pravnosnažno.
 - unos prikupljenih podataka u katastar nepokretnosti vršiće se u okviru podsistema koji sadrži podatke katastra nepokretnosti, u skladu sa tematskim celinama, katalogom šifara i naziva za katastar nepokretnosti.

- utvrđivanje JMBN za svaku nepokretnost u GKIS-u vršiti nakon potpunog uspostavljanja GKIS-a kao centralizovane elektronske baze podataka.

Po stupanju na snagu Pravilnika po postupku upisa u katastar, prestaće da važi Pravilnik o katastarskom premeru i katastru nepokretnosti („Službeni glasnik RS”, br.7/16, 88/16 i 7/19).

© 2020 NALED

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija

www.naled.rs, naled@naled.rs

Sva prava zadržana.

Ovim se daje dozvola za korišćenje, kopiranje i distribuciju sadržaja ovog dokumenta isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovom dokumentu ne moraju nužno reflektovati stavove predstavnika Izvršnog ili Upravnog odbora NALED-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovom dokumentu. NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u dokumentu ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu iz ili u vezi sa korišćenjem ovog dokumenta.