

# Koruptivni rizici u zakonima donetim tokom 2025. godine

Transparentnost Srbija, decembar 2025.

Svi izneti stavovi i predlozi pripadaju organizaciji Transparentnost Srbija i ne mogu se smatrati stavom  
Misije OEBS

Iako je 1. septembra ove godina proteklo punih pet godina od primene novog [Zakona o sprečavanju korupcije, čiji je jedan od proklamovanih](#) ciljeva bio i smanjenje rizika od nastanka korupcije kroz preciziranje i proširenje nadležnosti Agencije, rezultati ove analize pokazuju da efekti njegove primene nisu ohrabrujući niti obećavajući.

Među brojnim razlozima za takvo stanje, najveći uticaj svakako ima činjenica da se odredba člana 35. stav 2., koja propisuje novu obavezu za organe javne vlasti ne primenjuje u potpunosti, odnosno da ne ispunjavaju svi organi državne uprave svoju dužnost da Agenciji dostave nacrt zakona iz oblasti posebno rizične za nastanak korupcije i nacrt zakona kojima se uređuju pitanja obuhvaćena potvrđenim međunarodnim ugovorima u oblasti borbe protiv korupcije, radi davanja mišljenja o proceni rizika od korupcije.

U prilog te tvrdnje govori i podatak, dostupan na zvaničnoj veb prezentaciji Agencije, da Agencija tokom 2025. godine nije objavila nijedno mišljenje o proceni rizika od korupcije u nacrtima zakona koje je izrađeno na osnovu zahteva dobijenih od ministarstava, a da je u istom periodu podnela jednu inicijativu – [Inicijativu za izmenu Zakona o kulturi](#).

Zbog toga je TS analizirala dva zakona kako bi, na osnovu dobijenih nalaza, najbolje ilustrovala osnovanost gore iznete tvrdnje. Analiza je sprovedena na osnovu Metodologije za procenu rizika od korupcije u propisima koju Agencija primenjuje u svom radu.

## **Zakon o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima**

Ovlašćeni predlagač ovog zakona u ime Vlade Republike Srbije bilo je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Iako je reč o zakonu koji po svojoj pravnoj prirodi i kategorizaciji pripada zakonima iz oblasti posebno rizične za nastanak korupcije (građevinarstvo, planska dokumentacija i legalizacija nepokretnosti) analiza rizika od korupcije u njegovim odredbama nije izvršena. Među javno dostupnim podacima nema naznaka da je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture ispunilo svoju obavezu i Nacrt zakona dostavilo Agenciji radi davanja mišljenja. Odsustvo podataka koji bi ukazivali na suprotno na zvaničnoj veb prezentaciji Agencije dodatno potvrđuje takav zaključak. To je za posledicu neminovno imalo da je Vlada Republike Srbije usvojila predlog zakona a Narodna skupština izglasala zakon bez razmatranja da li u njegovim odredbama postoje određeni koruptivni rizici. To je posebno apsurdno u situaciji kada ista ta Vlada donosi planske dokumente za borbu protiv korupcije u kojima se oblast „građevinarstva i prostornog planiranja“ tretira kao jedna od onih gde je korupcija najviše raširena.

## 1. Procena rizika od korupcije u vezi sa zakonodavnim procesom

### 1.1. Poštovanje standarda transparentnosti i javnih rasprava

Član 77 st. 3 Zakona o državnoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon) i član 41 st. 1 Poslovnika Vlade Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba) propisuju da je javna rasprava obavezna u slučaju donošenja ili izmene zakona ukoliko je ispunjen bar jedan od dva uslova – da se zakonska materija uređuje na bitno drugačiji način ili da je reč o pitanju koje posebno zanima javnost. Iako su prilikom usvajanja predloga zakona očigledno bila ispunjena oba ova uslova, ne samo da Ministarstvo nije organizovalo javnu raspravu, već Nacrt zakona nije ni bio objavljen u trenutku njegovog usvajanja od strane Vlade. Nesporno je da odsustvo javne rasprave ograničava mogućnost uključivanja stručne i šire javnosti u postupku usvajanja bilo kog zakona. Osim toga, donošenje Zakona po hitnom postupku (u roku od svega nekoliko dana) dodatno ograničava učešće javnosti prilikom njegovog usvajanja i ukazuje na nedovoljnu transparentnost tog postupka. Sve navedeno predstavlja faktor rizika od korupcije – nepoštovanje standarda vezanih za transparentnost i javne rasprave.

### 1.2. Deklarisani i stvarni ciljevi

Deklarisani cilj je olakšavanje evidentiranja i upisa prava na nepokretnostima izgrađenim bez dozvola (što prema važećim pravnim propisima i dalje predstavlja krivično delo Građenje bez građevinske dozvole iz čl. 219a Krivičnog zakonika Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 i 94/2024)) kako bi se povećao stepen pravne sigurnosti i pravni promet tih nepokretnosti, odnosno smanjio sivi sektor u građevinarstvu. Stvarni cilj se delimično podudara sa deklarisanim jer zakon omogućava brzu legalizaciju objekata vidljivih na satelitskim snimcima, ali postoji mogućnost da donošenje zakona služi ostvarenju skrivenih ciljeva – favorizovanja određenih investitora kroz izuzetke (npr. za objekte bez poznatog investitora), odnosno olakšice za određene kategorije (npr. porodični objekti bez druge nepokretnosti) na štetu javnog interesa. Osim toga, skriveni cilj može biti poboljšanje stanja budžeta Republike Srbije kroz njegovo popunjavanje sredstvima koja će građani morati da uplate radi upisa navedenih nepokretnosti. Iako ovaj zakon ima širi obuhvat (obim primene), u poređenju sa prethodnim zakonima o legalizaciji, nije jasno kakav će niti izvesno da će imati bilo kakav uticaj na smanjenje korupcije u ovoj oblasti.

Deklarisani cilj usklađenosti sa međunarodnim standardima (npr. zaštita imovinskih prava) delimično se podudara sa relevantnim dokumentima EU (npr. direktive o planiranju), ali skriveni cilj može biti brzo unovčavanje (monetizacija) javnog zemljišta kroz iznos naknade, bez efikasne i dubinske kontrole nad primenom zakona koji bi sprečio korupciju.

### 1.3. Javni i privatni interesi

Zakon promoviše javni interes kroz povećanje pravne sigurnosti, efikasnu legalizaciju (brzo evidentiranje), zaštitu prava trećih lica i prihode od naknada. Međutim, privatni interesi (vlasnika nelegalnih objekata) dominiraju (npr. olakšice za vlasnike nelegalnih objekata, izuzeci od naknada za pomoćne objekte do 500 m<sup>2</sup>), jer se favorizuju investitori koji su krišili zakone tj. gradili bez dozvola, što može biti na štetu javnog interesa (npr. zaštite životne sredine, urbanističkog planiranja, javne imovine, vladavine prava i dr.) što ukazuje da će ostvarivanje njihovih privatnih interesa na osnovu ovog zakona biti na štetu javnog interesa. Pored toga, promovisanje privatnih interesa može naneti štetu interesima drugih vlasnika nepokretnosti i kulturnom nasleđu. Privatni interesi grupe investitora (npr. u stambenim zgradama) promovišu se kroz brzu legalizaciju bez pune transparentnosti, što može dovesti do štete za druge građane (npr. ograničen pristup javnim površinama). Takođe, postoje indicije da Zakon favorizuje konkretne grupe npr. nepoznate investitore u odnosu na građane koji to nisu. Na kraju, donošenje zakona predstavlja pozitivnu diskriminaciju vlasnika nelegalnih objekata u odnosu na građane koji su do sada, poštujući važeće pravne propise, bili izloženi daleko većim troškovima za sticanje svojine nad svojim objektima. Donošenje zakona sa ovakvom sadržinom svakako nije u skladu sa javnim interesom, jer pojedina rešenja koja on sadrži mogu podsticati dalju bespravnu gradnju.

### 1.4. Utvrđivanje rizika od nedozvoljenog lobiranja

Na osnovu javno dostupnih podataka ne mogu se naći dokazi o nedozvoljenom lobiranju. Takođe, nema ni registrovanih lobista u Registru Agencije za lobiranje vezanim za ovaj zakon. Pretragom javno dostupnih podataka nisu uočene ni optužbe za lobiranje iako je oblast građevinarstva pod dominantnim uticajem privatnih investitora. Međutim, olakšice za investitore u stambenim objektima i izuzeci za poljoprivredno zemljište ukazuju na mogući uticaj privatnih interesnih grupa (npr. građevinskih kompanija ili vlasnika nelegalnih objekata), tj. nedozvoljeno lobiranje za koji nema potvrde.

### 1.5. Relevantnost obrazloženja kao podrška rešenjima u nacrtu zakona

Saglasno Obrazloženju zakona, rešenja u njemu su opravdana potrebom za povećanjem pravne sigurnosti i smanjenjem nelegalne gradnje. Međutim, Obrazloženju nedostaje detaljna analiza uticaja Zakona na korupciju, što čini Obrazloženje manjkavim u odnosu na rizičnu oblast.

## 2. Detaljna analiza rizika od korupcije i faktora rizika u njegovim odredbama

Metodologija za procenu rizika korupcije u propisima definiše faktor rizika od korupcije kao odredbu propisa (nacrta zakona ili važećeg propisa) čija bi primena mogla da dovede do nastanka rizika od korupcije. Razmatranjem propisa Agencija treba da utvrditi faktore rizika tj. odredbe čija primena može da dovede do nastanka rizika od korupcije. Prema pravnoj prirodi Metodologija sve faktore rizika deli na legalizovanje rizika od korupcije i doprinos nastanku rizika od korupcije.

## I

Član 2 st. 1 predviđa, između ostalog, upis prava svojine u korist Republike Srbije za objekte u zaštićenim zonama – *”objekti izgrađeni u prvoj zoni zaštite prirodnog dobra i zoni zaštite kulturnog dobra od velikog značaja i kulturnog dobra od izuzetnog značaja, u drugoj zoni zaštite prirodnog dobra izgrađeni na zemljištu u javnoj svojini, objekti upisani u Listu svetske kulturne baštine ili izgrađeni na samom kulturnom dobru”* i dr.

**Primedba:** Navedenim stavom propisano je ovlašćenje Republike Srbije da upiše svoje pravo svojine nad objektima koji su nelegalno izgrađeni u taksativno navedenim zaštićenim zonama. Nedostatak odredbe se sastoji pre svega u činjenici da odredba propisuje automatski upis prava svojine u korist države a bez izričitog propisivanja u kom postupku ( npr. da li će vlasniku objekta biti omogućeno da se izjasni na okolnost da li se objekat nalazi u zaštićenoj zoni) i na osnovu kojih kriterijuma i dokaza će Agencija izvršiti proveru da li su ispunjeni uslovi za to, tačnije da li je reč o takvim objektima i tim zaštićenim zonama. To može dovesti do brojnih zloupotreba (npr. klasifikovanja nekog objekta kao da je izgrađen u zaštićenoj zoni iako to nije tačno) i kršenja prava većeg broja građana kojima će takvi objekti biti oduzeti. Tim pre što i odredba člana 7 pod nazivom *”Podnošenje prijave”* predviđa samo ko su subjekti ovlašćeni za podnošenje prijave za objekte iz člana 1 ovog zakona ali ne i za objekte iz člana 2 stav 1, dok odredba čl. 12 st. 11 isključuje mogućnost podnošenja žalbe (ne postoji dvostepenost upravnog postupka) niti tužbe upravnom sudu (iako je u konkretnom slučaju nedvosmisleno da se radi o upravnoj stvari – upravnoj meri (izdavanje potvrde) i upravnoj radnji (upisu)) već samo sudu redovne nadležnosti.

**Preporuke:** Zbog svega navedenog neophodno je potpuno i precizno urediti postupak i propisati kriterijume i dokaze na osnovu kojih će se proveravati da li su ispunjeni uslovi za upis svojine u korist Republike Srbije tj. da li je zaista reč o objektima nelegalno izgrađenim u zaštićenim zonama, uključujući i javnost postupka. Osim toga, svrsishodno je izričito propisati pravo na žalbu vlasnika nelegalno izgrađenog objekta za koje postoji sumnja da je izgrađen u zaštićenoj zoni.

**Faktori rizika:** Pravna praznina, Nadležnosti uspostavljene na način koji omogućava izuzetke i zloupotrebe u tumačenju, Neodređen, nejasan ili diskrecioni osnov za odlučivanje, Nepostojeći upravni postupak.

**Rizici od korupcije:**

**Legalizovanje rizika od korupcije** - Zloupotreba položaja (čl. 359. Krivičnog zakonika)

**Doprinos nastanku rizika od korupcije** - Trgovina uticajem (čl. 366. Krivičnog zakonika)

## II

Član 7 u stavu 10 predviđa određene izuzetke od pravila koja dokumentacija je potrebna za upis objekta. Saglasno toj odredbi, za objekte koji iz tehničkih razloga (vegetacija, oblačnost i sl.) nisu vidljivi na satelitskim i drugim snimcima izrađenim za teritoriju Republike Srbije, a nisu upisani u evidenciju nepokretnosti i pravima na njima, podnosilac uz prijavu dostavlja i elaborat geodetskih radova

Isti član u stavu 14 propisuje ovlašćenje i obavezu Agencije da obavesti podnosioca o potrebi da uočene tehničke nedostatke i neslaganje sa podacima iz raspoloživih baza podataka otkloni u roku od 30 dana od dana dostavljanja obaveštenja.

**Primedba:** Iako ovaj stav odlikuje pogrešna i neodgovarajuća nomotehnika – *“obaveštava podnosioca prijave”* umesto da naloži podnosiocu prijave da uočene nedostatke otkloni, sa poukom da će podneta prijava biti odbačena kao neuredna u slučaju da u ostavljenom roku ne otkloni uočene nedostatke, najveći nedostatak ove odredbe ogleda se u tome da ona ne propisuje, ni okvirno, proceduru tokom koje Agencija može da uoči navedene nedostatke, kao i u odsustvu roka u kome Agencija to mora da učini i obavesti podnosioca prijave. Pored toga, na osnovu navedene odredbe ne može sa sigurnošću da se zaključi šta podrazumeva pojam *“tehnički nedostaci”* koji se upotrebljava uz pojam *“prijava”*, preciznije o kakvim tehničkim nedostacima same prijave je reč.

Pored toga, izuzeci za objekte za koje će se zahtevati dodatna dokumentacija (geodetski elaborat) ne sadrže jasne i precizne kriterijume već su definisani upotrebom opisnih i generečkih pojmova koji su podložni tumačenju onog ko odredbu primenjuje. Na taj način propisan je osnov za najšire moguće diskreciono odlučivanje koje može dovesti do favorizovanja određenih podnosilaca prijave (da objekti koji nisu vidljivi iz tehničkih razlog postanu vidljivi), odnosno do diskriminacije drugih podnosilaca prijave (da objekti koji su vidljivi postanu nevidljivi iz tehničkih razloga). Pored toga, oblačnost koja je navedena kao tehnički razlog je otklonjiva smetnja (već prilikom sledećeg snimanja je možda neće biti) i zbog nje ne bi trebalo niti je osnovano opteretiti podnosioca prijave dodatnim troškovima tj. izradi geodetskog elaborata.

**Preporuke:** Zbog svega navedenog neophodno je potpuno i precizno urediti proceduru za ispitivanje da li podneta prijava ispunjava sve uslove za odlučivanje povodom nje. Osim toga, bilo bi svrsishodno precizirati na šta se misli pod tehničkim nedostacima prijave. Slično tome, nužno je precizirati tehničke razloge npr. referencom na standarde vidljivosti satelitskih snimaka, uz propisivanje prava na osporavanje takve odluke ili uvođenje obavezne provere da

li tehnički razlozi za nevidljivost (ne)postoje od strane nezavisnog organa. Potrebno je i izričito propisati prekluzivan rok do kada Agencija može da utvrdi da prijava sadrži tehničke nedostatke i neslaganja, odnosno da dostavi obaveštenje podnosiocu prijave.

**Faktori rizika:** Nedosledna upotreba pojmova, Nejasan upravni postupak, Nepostojanje konkretnog roka, Neopravdani izuzeci od ostvarivanja prava, Neodređen, nejasan ili diskrecioni osnov za odlučivanje i Nepostojanje mehanizma za osporavanje odluka i postupaka organa javne vlasti.

#### **Rizici od korupcije:**

**Legalizovanje rizika od korupcije** - Zloupotreba položaja (čl. 359. Krivičnog zakonika) i Primanje mita (čl. 367. Krivičnog zakonika )

**Doprinos nastanku rizika od korupcije** – Davanje mita (čl. 368. Krivičnog zakonika) i Trgovina uticajem (čl. 366. Krivičnog zakonika)

### **III**

U članu 8 stav 1 predviđeno je da podnosilac prijave plaća, na ime troškova evidentiranja, naknadu u visini doprinosa za uređivanje građevinskog zemljišta, čija visina se utvrđuje na osnovu dostavljenog zoning plana jedinice lokalne samouprave.

Stavom 2 propisano je da se fiksni iznosi naknada za troškove evidentiranja prava svojine čiji investitor nije poznat ili nije dostupan utvrđuju u zavisnosti od zone (ekstra zona, prva, druga, treća, četvrta, peta, šesta i druge zone) i veličini grada (grad Beograd, gradovi prema broju stanovnika – gradovi preko 100.000, gradovi i opštine između 50.000 i 100.000 i opštine ispod 50.000 stanovnika i sela) gde se nelegalan objekat nalazi.

Stav 4 propisuje izuzetak od opšteg pravila da se na ime troškova evidentiranja plaća naknada. Prema tom izuzetku, za magacine, skladišne prostore, ekonomske i pomoćne objekte i proizvodne pogone, površine do 500 m<sup>2</sup> ne plaća se naknada.

U stavu 15 istog člana predviđeno je da naknadu za evidenciju ne plaćaju vlasnici porodičnog stambenog objekta ili stana koji objekat koriste za stanovanje podnosioca prijave i članova njegovog porodičnog domaćinstva, a koji je lice sa invaliditetom, borci, porodice sa troje i više dece, samohrani roditelj ili korisnik socijalne pomoći.

**Primedba:** Određivanje naknade na osnovu zoning plana koji dostavljaju jedinice lokalne samouprave može dovesti do manipulacije zonama (npr. pogrešno svrstavanje objekta u nižu zonu za manju naknadu), jer nema jasnih kriterijuma za proveru i nadzor. Izuzeci prema kojima se naknade za evidentiranje ne plaćaju za određene objekte (do 500 m<sup>2</sup>) stvaraju najširi

moгуći osnov za diskreciono odlučivanje, što olakšava korupciju kroz podsticanje da se mito daje i prima za povlašćeno razvrstavanje.

Uvrđivanje visine fiksnih iznosa naknade za troškove evidentiranja u zavisnosti o zone i veličine jedinice lokalne samouprave a ne u zavisnosti od takođe jedne objektivne činjenice – tržišne vrednosti samog objekta koji se upisuje može dovesti do diskriminacije npr. građana čiji objekti se nalaze u ekstra zoni u odnosu na građane čiji objekti se nalaze u četvrtoj zoni, kao i građana čiji objekti se nalaze u gradu Beogradu u odnosu na građane čiji se objekti nalaze u gradu koji ima preko 100.000 stanovnika. Štaviše, moguća je višestruka diskriminacija npr. građani čiji objekat se nalazi u prvoj zoni u Beogradu (800 EUR) su diskriminisani u odnosu na građane čiji objekti se nalaze u ekstra zoni u gradu koji ima između 50.000 i 100.000 stanovnika (300 EUR).

Osim toga, usvojeno rešenje može dovesti do brojnih zloupotreba položaja (npr. iznenadna i neopravdana promena zona) kako bi se kroz novu, povoljniju klasifikaciju objekata postigao manji iznos naknade. Pored toga, navedena odredba upotrebljava neprecizan pojam "broj stanovnika" bez preciziranja u odnosu na koji vremenski period se odnosi navedeni podatak. Na taj način tj. upotrebom nepreciznog pojma stvoren je širok diskrecioni osnov za subjektivno tumačenje od strane organa koji će odredbu primenjivati npr. da li se broj stanovnika odnosi na podatke prema poslednjem sprovedenom popisu ili na broj stanovnika koje su gradovi i opštine imali npr. u prošlom veku npr. 1999. godine. Isti problem postoji i sa upotrebom nedefinisanog pojma "nepoznati investitor" s tom razlikom što je u tom slučaju opasnost daleko veća. Naime, u zavisnosti od tumačenja tog pojma od strane onoga koji odredbu primenjuje biće moguće da se nad objektom investitora koji je poznat i/ili dostupan ali je kvalifikovan kao nepoznat i/ili nedostupan upiše pravo svojine bilo kog lica koje uplati iznos naknade.

Pored loše nomotehnike koja se ogleda u nedoslednoj upotrebi pojmova – istovremeno jednine (lice sa invaliditetom, samohrani roditelj ili korisnik socijalne pomoći) i množine (borci i porodice sa troje i više dece), odredbu stava 15 odlikuje i činjenica da sadrži pravnu prazninu, odnosno ne sadrži upućujuću pravnu normu uz pomoć kojih bi bilo nedvosmisleno da se takvo svojstvo podnosioca prijave utvrđuje prema propisima koji uređuju navedene oblasti ili tako što sam podnosilac prijave treba da dostavi dokaz o tome

**Preporuke:** Za otklanjanje navedenih nedostataka neophodno je pre svega precizirati kriterijume za određivanje zona i uvesti nezavisnu i objektivnu proveru zoning plana. Potrebno je ukinuti ili detaljno i precizno definisati moguće izuzetke od obaveze plaćanja naknade za evidentiranje uz izričito propisivanje obaveze dostavljanja dokaza o nameni objekta. Pored toga, neophodno je ujednačiti iznos naknada za evidentiranje pomoću kriterijuma - tržišna vrednost objekta kako bi se izbegla gore opisana diskriminacija. Slični efekti, ali uz i dalje prisutnu diskriminaciju, mogu se postići preciziranjem korektivnog kriterijuma da se vrsta zona određuje prema stanju na dan stupanja na snagu zakona. Pored toga, potrebno je precizirati pojam "broj stanovnika" izričitim propisivanjem da se broj stanovnika ima računati prema podacima dobijenim na poslednjem sprovedenom popisu stanovnika. Osim toga, nužno je

detaljno i precizno propisati kriterijume na osnovu kojih se određuje šta pojam "nepoznati investitor" podrazumeva. Ništa manje značajno je propisati da podnosilac prijave treba da dokaže svojstvo koje ga oslobađa plaćanja naknade za evidentiranje ili upućujuću odredbu da se takvo svojstvo utvrđuje prema propisima koji uređuju navedene oblasti.

**Faktori rizika:** Upotreba nedefinisanih pojmova, Pravna praznina, Nepostojeći ili nejasni upravni postupci, Neodređen, nejasan ili diskrecioni osnov za odlučivanje, Nepostojanje odredbe o upućivanju i Diskriminatorne odredbe

**Rizici od korupcije:**

**Legalizovanje rizika od korupcije** - Zloupotreba položaja (čl. 359. Krivičnog zakonika) i Primanje mita (čl. 367. Krivičnog zakonika )

**Doprinos nastanku rizika od korupcije** – Davanje mita (čl. 368. Krivičnog zakonika) i Trgovina uticajem (čl. 366. Krivičnog zakonika)

#### IV

Član 10 u stavu 1 predviđa da "Agencija priprema bazu podataka na osnovu dostavljenih zoning planova, satelitskih snimaka, podataka od imalaca javnog ovlašćenja...". Stavom 2 istog člana propisano je da "Objavljivanje skupa podataka za javno izlaganje predstavlja i javni poziv za sva zainteresovana lica ...". Stav 3 izričito propisuje obavezu Agencije da "... bez odlaganja proveri podnetu dokumentaciju i da na osnovu dostupnih podataka izda potvrdu o ispunjenosti uslova za upis prava svojine na nepokretnosti, odnosno obaveštenje da nisu ispunjeni uslovi za upis prava svojine...".

**Primedba:** Najavljena baza podataka će se oslanjati na podatke dobijene od lokalnih samouprava i drugih organa javne vlasti, bez propisivanja preciznog mehanizma za proveru njihove tačnosti, odnosno mogućnosti osporavanja njihove autentičnosti i tačnosti. Osim toga, javno izlaganje podataka je samo po sebi dobro rešenje, ali nedostatak nadzora može dovesti do manipulacije podacima (npr. lažni snimci za "nevidljive" objekte), olakšavajući korupciju u evidentiranju takvih nepokretnosti.

**Preporuke:** Neophodno je propisati obavezu i postupak nezavisne verifikacije dobijenih podataka. Osim toga, neophodno je propisati odgovarajuće sankcije za dostavljanje netačnih podataka.

**Faktori rizika:** Nepostojeći ili nedovoljni mehanizmi nadzora i Nepostojeći ili nedovoljan pristup informacijama

**Rizici od korupcije:**

**Legalizovanje rizika od korupcije** - Zloupotreba položaja (čl. 359. Krivičnog zakonika), Primanje mita (čl. 367. Krivičnog zakonika ) i Nesavestan rad u službi (čl. 361. Krivičnog zakonika )

**Doprinos nastanku rizika od korupcije** – Davanje mita (čl. 368. Krivičnog zakonika) i Trgovina uticajem (čl. 366. Krivičnog zakonika)

## V

Član 11 stavom 1. uređuje postupak odlučivanja Agencija u situaciji kada više lica podnese prijavu za isti objekat, deo objekta ili posebni deo objekta. Saglasno toj odredbi, Agencija na osnovu dostupnih podataka i priloženih dokaza donosi potvrdu o ispunjenosti uslova za upis prava svojine u korist lica koje dostavi nesporan dokaz o pravu i ukoliko su ispunjeni i drugi uslovi propisani ovim zakonom.

Stav 2 istog člana predviđa da u slučaju da na osnovu dokaza nema mogućnosti za utvrđivanje vlasnika na objektu, delu objekta ili posebnom delu objekta, Agencija sve podnosiocima prijave bez odlaganja obaveštava da nisu ispunjeni uslovi za upis i upućuje podnosiocima prijave da kao prethodno pitanje reše pravo svojine na objektu i/ili zemljištu pred nadležnim organom.

U stavu 3 ovog člana propisano je da se tek po rešavanju prethodnog pitanja, a najkasnije u roku od pet godina od dana obaveštenja Agencije, nastavlja postupak upisa prava svojine u skladu sa odredbama ovog zakona.

**Primedba:** Odlučivanje o konkurentskim prijavama bez jasnih kriterijuma za "nesumnjivo utvrđivanje" vlasnika ostavlja široko diskreciono polje Agenciji, što može dovesti do pristrasnosti (npr. favorizovanje jednog podnosioca ili diskriminacija drugog uz mito). Navedena odredba upotrebljava neprecizan pojam "*na osnovu dostupnih podataka*", bez jasno i precizno definisanih kriterijuma, koji je podložan različitim tumačenjima, u skladu sa interesima onog ko ga tumači ili u čiju korist se tumači. Na taj način propisan je osnov za diskreciono odlučivanje tj. najšire moguće diskreciono ovlašćenje. Isti nedostatak odnosi se i na upotrebu nepreciznog pojma "*nesporan dokaz*". Rok od 5 godina za rešavanje prethodnog pitanja ne samo da je predug, već omogućava neprestano odlaganje kako bi se "kupilo" vreme za koruptivno delovanje. Pored toga, manjkavost odredbe se sastoji i u tome što ne predviđa izričito pravo na pravni lek podnosioca prijave na čiju štetu je Agencija donela odluku.

**Preporuke:** Zbog svega navedenog neophodno je potpuno i precizno definisati kriterijume na osnovu kojih će se, u svakom konkretnom slučaju, utvrditi sadržina napred navedenih nepreciznih pojmova. Štaviše, smatramo svrsishodnim da se tom prilikom definišu tzv. prioritetni kriterijumi koji bi se zasnivali na objektivnim i merljivim činjenicama npr. datum gradnje ili vreme podnošenja prijave ili datum sticanja vlasništva. Neophodno je i skratiti rok od 5 godina na 1 ili 2 godine. Pored toga, nužno je propisati pravo na žalbu podnosioca prijave koji nije uspeo u postupku i time obezbediti dvostepenost odlučivanja.

**Faktori rizika:** Upotreba nedefinisanih pojmova, Neodređen, nejasan ili diskrecioni osnov za odlučivanje, Nepostojanje mehanizma za osporavanje odluka i postupaka organa javne vlasti i Neprikladan rok.

**Rizici od korupcije:**

**Legalizovanje rizika od korupcije** - Trgovina uticajem (čl. 366. Krivičnog zakonika) i Primanje mita (čl. 367. Krivičnog zakonika)

**Doprinos nastanku rizika od korupcije** - Davanje mita (čl. 368. Krivičnog zakonika) i Zloupotreba položaja (čl. 359. Krivičnog zakonika)

## VI

Član 13 st. 1 propisuje da ako je objekat, za koji je podneta prijava za upis, izgrađen na zemljištu u isključivoj privatnoj svojini drugog pravnog ili fizičkog lica, koje nije i vlasnik objekta, a podnosilac prijave nije dostavio podobne dokaze o pravu svojine na zemljištu, Agencija obaveštava podnosioca prijave da nisu ispunjeni uslovi za upis objekta i upućuje ga da kao prethodno pitanje utvrdi pravo svojine na zemljištu pred nadležnim organom, u roku od pet godina, od dana dobijanja obaveštenja od Agencije.

Stavovi 3 i 4 predviđaju dva veoma značajna izuzetka od toga pravila. Saglasno stavu 3 ako je u trenutku izgradnje objekta postojao pravni osnov na zemljištu na kome je objekat izgrađen, a koji je posle izgradnje objekta prestao da postoji (osporeno pravo svojine na zemljištu, došlo do promene imaoca prava na zemljištu koje je bilo u svojini drugog fizičkog ili pravnog lica i sl.), Agencija izdaje potvrdu o ispunjenosti uslova za upis prava svojine na objektu u korist podnosioca prijave, koji uz prijavu dostavi i dokaze da se prijava odnosi isključivo na stambeni objekat koji najmanje 20 godina služi za stanovanje podnosioca prijave, da je za objekat plaćen porez u kontinuitetu minimum 10 godina, da nije doneto rešenje o uklanjanju objekta, kao i da podnosilac prijave u vlasništvu nema drugu nepokretnost koja mu služi za stanovanje, sa zabeležbom obaveze vlasnika objekta da u roku od pet godina reši imovinsko-pravne odnose na zemljištu. Slično tome, prema stavu 4 ako je zemljište u svojini društvenih preduzeća u stečaju, a podnosilac prijave je priložio akt nadležnog organa ili drugu ispravu o sticanju prava na zemljištu, koja nije podobna za upis prava svojine u katastru nepokretnosti, Agencija izdaje potvrdu o ispunjenosti uslova za upis prava svojine na objektu, sa zabeležbom obaveze vlasnika objekta da u roku od pet godina upiše pravo svojine na zemljištu.

**Primedba:** Izuzeci za legalizaciju objekata izgrađenih na tuđem zemljištu su sami po sebi sporni i mogu samo da doprinesu a ne da spreče nelegalnu gradnju na štetu prava svojine drugih lica. Osim toga, način na koji su propisani ne sadrži detaljan i precizan postupak niti kriterijume provere koji bi trebali da minimiziraju rizik od povrede vlasničkih prava drugih lica. Na ovaj način stvoren je širok pravni osnov za zloupotrebu navedenih odredbi npr. falsifikovanje dokaza uz davanje i primanje mita. Osim toga, propisani rokovi su neprimereni jer mogu dovesti do odlaganja kako bi se preduzele odgovarajuće koruptivne aktivnosti.

**Preporuke:** Zbog svega navedenog neophodno je uvesti nezavisnu, po mogućstvu sudsku proveru da li dostavljeni dokazi ispunjavaju uslove da budu izuzeci, odnosno propisati rokove koji će biti primereniji svrsi njihovog propisivanja.

**Faktori rizika:** Upotreba nedefinisanih pojmova, Neoprovodni izuzeci od ostvarivanja prava, Neprikladan rok i Diskriminatorske odredbe.

Nepostojaće konkretnih rokova/neprikladni rokovi (br. 19) - Neopravdani izuzeci od ostvarivanja prava (br. 15) - Diskriminatorske odredbe

### **Rizici od korupcije:**

**Legalizovanje rizika od korupcije** – Prevara u službi (čl. 363. Krivičnog zakonika), Zloupotreba položaja (čl. 359. Krivičnog zakonika) i Primanje mita (čl. 367. Krivičnog zakonika)

**Doprinos nastanku rizika od korupcije** - Davanje mita (čl. 368. Krivičnog zakonika) i Trgovina uticajem (čl. 366. Krivičnog zakonika)

## **VII**

Član 19 propisuje prekršajne sankcije za odgovorno lice u jedinici lokalne samouprave. Saglasno tom članu novčanom kaznom od 5.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj odgovorno lice u jedinici lokalne samouprave, ako jedinica lokalne samouprave u propisanom roku ne dostavi Agenciji digitalni zoning plan, ne izradi digitalni zoning plan na digitalnoj platformi koju obezbedi Zavod, kao i ako po zahtevu Agencije ne dostavi sve geodetske elaborate i drugu dokumentaciju koju poseduje dok će se novčanom kaznom od 25.000 do 50.000 dinara kazniti odgovorno lice u jedinici lokalne samouprave ako jedinica lokalne samouprave u propisanom roku ne izmeni planski dokument iz svoje nadležnosti.

**Primedba:** Propisane sankcije za neispunjavanje obaveza (npr. nedostavljanje zoning plana) su neadekvatne težini povrede i štetnim posledicama koje mogu da proizvedu. Zbog toga pre mogu dovesti do masovne korupcije u postupku upisa nego što će sprečiti nelegalnu gradnju tj. ne predstavljaju odgovarajuću sankciju već relativni trošak na čije će nastupanje pristati svako onaj kome je to u ekonomskom interesu a njihov iznos je toliki da to mogu biti praktično sva lica koja imaju nelegalan objekat za upis. Osim toga, propisane sankcije ne "pokrivaju" sve moguće slučajeve nezakonitog postupanja organa javne vlasti npr. dostavljanje lažnih podataka.

**Preporuke:** Da bi ostvarile svoju funkciju neophodno je povećati iznos propisanih kazni, kao i uvesti njihovo stepenovanje u smislu propisivanje najtežih kazni za teške povrede, imajući u vidu da sve nabrojane nezakonitosti nisu podjednako teške i štetne. Osim toga, potrebno je

popuniti pravnu prazninu i propisati kako odgovornost tako i sankciju za sve osnovne odgovornosti npr. za dostavljanje lažnih podataka.

**Faktori rizika:** Nepostojeći osnov za odgovornost i Neadekvatan odnos povrede i sankcije.

**Rizici od korupcije:**

**Legalizovanje rizika od korupcije** – Nesavestan rad u službi (čl. 361. Krivičnog zakonika), Primanje mita (čl. 367. Krivičnog zakonika) i Zloupotreba položaja (čl. 359. Krivičnog zakonika)

**Doprinos nastanku rizika od korupcije** - Davanje mita (čl. 368. Krivičnog zakonika) i Trgovina uticajem (čl. 366. Krivičnog zakonika)

## Zaključak

Zakon predstavlja pokušaj rešavanja problema nelegalne gradnje, ali sadrži brojne faktore rizika od korupcije koji mogu dovesti do zloupotreba u njegovoj primeni, preciznije do zloupotrebe položaja u Agenciji i Zavodu, posebno prilikom donošenja diskrecionih odluka o upisu, naknadama i izuzecima. Najznačajniji rizici su nedostatak transparentnosti, nejasne formulacije i široko propisana diskreciona ovlašćenja koja mogu favorizovati određene kategorije građana, odnosno diskriminisati neke druge, koja doprinose zloupotrebi položaja, naročito prilikom određivanja naknada i izuzetaka za legalizaciju objekata izgrađenih na tuđem zemljištu, davanju mita i trgovini uticajem. Bez preciziranja kriterijuma i pojačanog nadzora kroz drugostepeni postupak, zakon može legalizovati prošle povrede i stvoriti nove rizike korupcije. Najvažnije preporuke se odnose na jačanje transparentnosti, preciziranje kriterijuma, ujednačavanje naknada, definisanje kriterijuma, pooštavanje sankcija i uvođenje mehanizama žalbe kako bi se smanjili rizici od korupcije i povećala pravna sigurnost.

## Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnom premeru i katastru

Ovlašćeni predlagač i ovog zakona u ime Vlade Republike Srbije bilo je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Iako je i ovaj zakon po svojoj pravnoj prirodi i kategorizaciji zakon iz oblasti posebno rizične za nastanak korupcije (uređuje katastar, geodetske radove, upis nepokretnosti, licence i dr.) analiza rizika od korupcije u njegovim odredbama nije izvršena. Među javno dostupnim podacima nema naznaka da je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture ispunilo svoju obavezu i Nacrt zakona dostavilo Agenciji radi davanja mišljenja. Odsustvo podataka koji bi ukazivali na suprotno na zvaničnoj veb prezentaciji Agencije dodatno potvrđuje takav zaključak. To je za posledicu neminovno

imalo da je Vlada Republike Srbije usvojila predlog zakona a Narodna skupština izglasala zakon bez razmatranja da li u njegovim odredbama postoje određeni koruptivni rizici.

## 1. Procena rizika od korupcije u vezi sa zakonodavnim procesom

### 1.1. Poštovanje standarda transparentnosti i javnih rasprava

Obrazloženje Predloga ovog zakona ne sadrži podatke o tome da li je sprovedena javna rasprava, odnosno da li su održane konsultacije tokom njegove pripreme. Pretragom javno dostupnih podataka ne mogu se naći dokazi o kršenju standarda transparentnosti prilikom njegovog donošenja, ali njegovo donošenje po hitnom postupku svakako ograničava učešće javnosti i ukazuje na nedovoljnu transparentnost. Usled toga, može se smatrati da i u ovom slučaju postoji faktor rizika od korupcije – nepoštovanje standarda vezanih za transparentnost i javne rasprave.

### 1.2. Deklarisani i stvarni ciljevi

Deklarisani ciljevi su poboljšanje efikasnosti katastra (povećanje broj upisanih nepokretnosti i imaoća prava na nepokretnostima, kao i pojednostavljenje i ubrzanje procedure upisa u katastar nepokretnosti na osnovu „starih isprava“), uvođenje sertifikacije i digitalne aplikacije za preliminarnu proveru, pooštrevanje kontrole geodetskih radova i pooštrevanje kaznene politike prema geodetskim organizacijama u pogledu poštovanja propisa, tehničkih normativa i standarda, odnosno jačanje profesionalizma i odgovornosti. Stvarni ciljevi izgledaju usklađeni sa deklarisanim ciljevima, ali uvođenje obavezne obuke i sertifikacije samo od strane Zavoda za korišćenje geodetsko-katastarskog informacionog sistema može imati skriveni cilj – uspostavljanje monopol nad obukama i povećanje prihoda Zavoda, što favorizuje državni monopol na štetu privatnog sektora.

### 1.3. Javni i privatni interesi

Zakon promoviše javni interes (sigurnost upisa, kontrola kvaliteta) koji je usklađen sa privatnim interesom većeg broja građana (olakšani upisi za građane nakon 30 godina). Izvesna neusklađenost postoji sa privatnim interesima geodetskih organizacija kojima više odgovaraju blaži uslovi za dobijanje licence i blaža kaznena politika.

#### 1.4. Utvrđivanje rizika od nedozvoljenog lobiranja

Na osnovu javno dostupnih podataka ne mogu se naći dokazi o nedozvoljenom lobiranju. Takođe, nema ni registrovanih lobista u Registru Agencije za lobiranje vezanim za ovaj zakon. Pretragom javno dostupnih podataka nisu uočene ni optužbe za lobiranje prilikom donošenja ovog zakona. Međutim, nedovoljna transparentnost u procesu njegovog donošenja (njegovo donošenje po hitnom postupku) može ukazivati na rizik od nedozvoljenog lobiranja od strane geodetskih organizacija ili privatnih interesa za koji nema potvrde. Slično tome, privatne geodetske firme su mogle lobirati za olakšanje upisa (npr. član 88b, samo sa nalazom i mišljenjem stalnog sudskog veštaka), čime se značajno smanjuju administrativne obaveze/prepreke za upis.

#### 1.5. Relevantnost obrazloženja kao podrška rešenjima u nacrtu zakona

Saglasno Obrazloženju zakona, rešenja u njemu su opravdana potrebom za povećanjem pravne sigurnosti i efikasnosti katastra. Međutim, Obrazloženju nedostaje detaljna analiza uticaja Zakona na korupciju, kao npr. potencijalne rizike od korupcije u novim izuzecima (član 88b) ili monopolu Zavoda na obuke, što čini Obrazloženje manjkavim u odnosu na rizičnu oblast.

### 2. Detaljna analiza rizika od korupcije i faktora rizika u njegovim odredbama

#### I

Članom 1, kojim se u članu 10 stavu 1. dodaje tačka 2), propisano je da se profesionalnim korisnicima izdaje sertifikat kojim se potvrđuje da su stručno osposobljeni za korišćenje geodetsko-katastarskog informacionog sistema. Istim članom se u postojećem članu 10, posle stava 1, dodaje stav 2 saglasno kome Zavod izdaje sertifikat licu koje je prethodno pohađalo i uspešno završilo obuku organizovanu od strane Zavoda za korišćenje geodetsko-katastarskog informacionog sistema

**Primedbe:** Glavni nedostatak ove odredbe ogleda se u činjenici da nije propisala, ni okvirno, kriterijume za procenu da li je polaznik "uspešno završio obuku" ili ne. Na taj način propisan je najširi mogući osnov za diskrecionu ocenu i zloupotrebe službenih ovlašćenja (npr. favorizovanje određenih lica uz mito) Zavoda. Mogućnost korupcije u sprovođenju obuka i dobijanju sertifikata omogućiće službenicima Zavoda da primaju mito "za uspešno" polaganje i dobijanje sertifikata. Osim toga, time se uspostavlja monopol Zavoda nad obukama i izdavanjem sertifikata što može dovesti do porasta koruptivnih praksi (npr. prevelike cene obuke ili favorizovanje povezanih geodetskih organizacija).

**Preporuke:** Neophodno je dopuniti odredbu detaljnim i preciznim propisivanjem jasnih kriterijuma za sprovođenje obuka i izdavanje sertifikata (npr. javni konkursi, nezavisni ispitivači i dr.).

**Faktori rizika:** Pravne praznine, Ograničenje konkurencije, Nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije, Nadležnosti uspostavljene na način koji omogućava izuzetke i zloupotrebu u tumačenju i Nepostojanje mehanizma nadzora i kontrole.

**Legalizovanje rizika od korupcije:** Zloupotreba položaja (čl. 359. Krivičnog zakonika).

**Doprinos nastanku rizika od korupcije:** Primanje mita (čl. 367. Krivičnog zakonika) i Davanje mita (čl. 368. Krivičnog zakonika).

NAPOMENA: Isti nedostaci su prisutni i u članu 11.

## II

Član 4, kojim se članu 15. dodaje stav 4, predviđa dobijanje sertifikata kao uslov za izdavanje geodetske licence, a kojim se potvrđuje da je to lice stručno osposobljeno za korišćenje geodetsko-katastarskog informacionog sistema.

**Primedbe:** Nedostatak ove odredbe neposredno je vezan, tačnije prouzrokovao manjkavošću odredbe člana 1 a koja se sastoji u činjenici da odredbom tog člana nije definisana, ni opisno, procedura niti kriterijumi za dobijanje sertifikata (koliko košta obuka za njegovo dobijanje, kako se prijavljuje, na osnovu kojih kriterijuma se ocenjuje da je obuka uspešno savladana, ko je sprovodi tj. ko su predavači i dr.). To može omogućiti netransparentno dodeljivanje sertifikata i podstaći porast korupcije.

**Preporuke:** Neophodno je detaljno i precizni urediti najvažnije elemente procedure za dobijanje sertifikata, uključujući kriterijume za sprovođenje obuka i dobijanje sertifikata.

**Faktori rizika:** Nedostatak transparentnosti u postupcima, Pravna praznina, Nadležnosti uspostavljene na način koji omogućava izuzetke i zloupotrebu u tumačenju i Nepostojanje mehanizma nadzora i kontrole.

**Legalizovanje rizika od korupcije:** Zloupotreba položaja (čl. 359. Krivičnog zakonika).

**Doprinos nastanku rizika od korupcije:** Primanje mita (čl. 367. Krivičnog zakonika) i Davanje mita (čl. 368. Krivičnog zakonika).

## III

Članom 5 st. 1 tač. 1a) promenjen je i dopunjen postojeći član 19 stav 4 Zakona tako što se tačkom 1a) predviđa da će se geodetska licenca, pečat i legitimacija oduzimati i izvođenje geodetskih radova zabraniti na tri meseca, geodetskom stručnjaku ako se u periodu od jedne godine pet puta zapisnikom o izvršenom pregledu utvrdi da elaborat geodetskih radova koji je overio svojim pečatom i potpisom sadrži nedostatke.

**Primedbe:** Manjkavost navedene odredbe sastoji se u upotrebi nepreciznog pojma "nedostatke". Sam pojam „nedostatke“ nije definisan u zakonu, što predstavlja najširi mogući osnov za diskreciono odlučivanje i subjektivno tumačenje od strane Zavoda koji će navedenu

odredbu primenjivati. Ovo može dovesti do zloupotrebe položaja, gde službena lica Zavoda selektivno pronalaze „nedostatke“ kod određenih stručnjaka (npr. konkurencije) istovremeno ili nezavisno od „žmurenja“ na uočene nedostatke kod drugih, tražeći mito za njihov blaži ili strožiji tretman. Preciznije, subjektivna (pr)ocena da li se radi o greškama u elaboratima može dovesti do selektivnog kažnjavanja. Navedeni rizik je pojačan kumulacijom nadležnosti Zavoda (kontrola, obuka, licence), što može da predstavlja sukob interesa. Sama procedura oduzimanja nije definisana a rokovi za vraćanje pečata deluju kao da su kratki. Na kraju, nedostatak odredbe se ogleda u nepostojanju odgovarajućih mehanizama nadzora nad radom Zavoda.

**Preporuke:** Detaljno i precizno definisati pojam „nedostatke“ u zakonu ili zakonom okvirno propisati a podzakonskim aktom detaljno i precizno urediti kriterijume za procenu da li je reč o nedostacima (npr. klasifikacija manjih/većih nedostataka sa primerima). Pored toga, neophodno je obezbediti i propisati nezavisnu kontrolu nad radom Zavoda. Svrishodno bi bilo preispitati i dužinu rokova i eventualno propisati nove, odgovarajuće rokove.

**Faktori rizika:** Upotreba nedefinisanih pojmova, Nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije, Nadležnosti uspostavljene na način koji omogućava izuzetke i zloupotrebu u tumačenju, Nepostojanje mehanizma nadzora i kontrole i Kumulacija nadležnosti koja omogućava sukob interesa.

**Legalizovanje rizika od korupcije:** Zloupotreba položaja (čl. 359. Krivičnog zakonika).

**Doprinos nastanku rizika od korupcije:** Primanje mita (čl. 367. Krivičnog zakonika) i Davanje mita (čl. 368. Krivičnog zakonika).

## II

Članom 9 dodat je, posle člana 88a novi član, član 88b, pod nazivom „*Posebni slučajevi upisa imaoca prava*“. Stavom 1 tog člana je predviđeno je osam slučajeva u kojima se može izvršiti upis imaoca prava iako isprava za upis ne ispunjava opšte uslove za upis imaoca prava - ako isprava za upis ne sadrži označenje nepokretnosti ili ako je površina objekta, odnosno posebnog dela objekta navedena u ispravi manja ili veća od površine upisane u katastru nepokretnosti, bez klauzule pravosnažnosti ako je prošlo 30 godina, sa veštačenjem i dr.

**Primer:** Manjkavost ove odredbe pre svega se sastoji činjenici da omogućava upis prava na osnovu nepotpune ili netačne dokumentacije. Pored toga, njen nedostatak se ogleda i u upotrebi nepreciznog pojma „može“ koji predstavlja najširi mogući osnov za diskreciono odlučivanje. Tim pre što odredba ne sadrži, ni primera radi, kriterijume ili slučajeve u kojima Služba mora ili treba da odluči da primeni navedeni izuzetak, odnosno da odbije njegovu primenu. Nepostojanje jasnih kriterijuma za njenu primenu, odnosno odbijanje može dovesti do selektivnog upisa (npr. favorizovanje jednih uz primanje mita ili diskriminaciju drugih ukoliko ne daju mito). Ovaj rizik posebno postoji kod veštaka (rizik lažnih izveštaja ili svedoka). Nedovoljna kontrola celog postupka može dovesti do masovne legalizacije korupcije prilikom upisa. Osim toga, nedostatak odredbe predstavlja i upotreba nejasne i neprecizne formulacije npr. „pravosnažna građevinska dozvola“ bez propisivanja načina ili postupka provere da li je taj uslov u svakom konkretnom slučaju ispunjen. Isti nedostatak se odnosi i na potrebu provere autentičnosti i tačnosti tzv. „starih isprava“. Manjkavost ove odredbe se ogleda i u činjenici

da uvodi posebne slučajeve upisa "za stare isprave" čime su omogućeni izuzeci na osnovu nedovoljno preciznih kriterijuma npr. "razlika u površini rezultat različitih načina merenja" čije tumačenje zavisi od subjektivne procene Službe ili veštaka. Na taj način podstiču se zloupotrebe npr. podmićivanje veštaka za pozitivno mišljenje. Na kraju, ova odredba uslovljava ostvarivanje propisanog prava sa pribavljanjem nalaza i mišljenja stalnog sudskog veštaka što predstavlja značajan trošak. Sve navedeno predstavlja najširi mogući diskrecioni osnov za odlučivanje Službe i omogućiti lažne upise prava na nepokretnosti uz podmićene veštake ili službenike, kao i povećanje broja lažnih nalaza koji se uz odgovarajući mito prihvataju.

**Preporuke:** Da bi se u potpunosti ispunila svrha usvojenih izmena i dopuna neophodno je zameniti pojam „može“ sa pojmom „mora“ ukoliko su ispunjeni tačno i precizno propisani kriterijumi/uslovi. Osim toga, bilo bi svrsishodno detaljno i precizno propisati jasne kriterijume kada će se smatrati da su ispunjeni kriterijumi/uslovi za primenu ove odredbe, odnosno za odbijanje da se ona primeni. Ništa manje važno nije i propisivanje jasnih procedura za ocenu ispunjenosti kriterijuma/uslova, uključujući obavezu nezavisne kontrole kako rada Zavoda, naročito kroz kontrolu godišnjih izveštaja o radu Zavoda tako i nalaza i mišljenja veštaka, odnosno nezavisnog nadzora nad svedočenjima. Bilo bi svrsishodno propisati i obavezu javnog objavljivanja posebnih slučajeva upisa.

**Faktori rizika:** Neodređen, nejasan ili diskrecioni osnov za odlučivanje, Neopravdani izuzeci od ostvarivanja prava/vršenja nadležnosti, Nadležnosti uspostavljene na način koji omogućava izuzetke i zloupotrebu u tumačenju, Nepostojanje mehanizma nadzora i kontrole, Upotreba nedefinisanih i nepreciznih pojmova i Prekomerni zahtevi za ostvarivanje prava.

**Legalizovanje rizika od korupcije:** Prevara u službi (čl. 363. Krivičnog zakonika).

**Doprinos nastanku rizika od korupcije:** Primanje mita (čl. 367. Krivičnog zakonika).

### III

Članom 14, kojim se posle člana 120 dodaje, između ostalog, i čl. 137b pod nazivom "*Postupanje po podnetim ispravama*", u stavu 2 predviđena je dužnost podnosioca prijave da u aplikaciju unese i podatke odnosno isprave koje dokazuju njegov pravni interes.

U stavu 3 isti član predviđa obavezu Službe da, ako oceni da podnete isprave ispunjavaju uslove za upis imaoca prava, obavesti podnosioca isprava o svim elementima mogućeg upisa, o tome da li su ispunjeni opšti uslovi ili posebni uslovi.

Isti član stavom 5 propisuje da ako na istoj nepokretnosti, odnosno udelu na nepokretnosti ne postoje prethodno pokrenuti postupci koji nisu okončani, Služba je dužna da u roku od pet radnih dana od dana upisa zabeležbe podnetog zahteva, izvrši upis imaoca prava i briše zabeležbu podnetog zahteva, sve bez donošenja rešenja.

**Primedbe:** Upis bez donošenja upravnog akta - rešenja smanjuje transparentnost i mogućnost kontrole, omogućavajući brzi upis bez formalnog akta, ali istovremeno može dovesti do zloupotrebe (npr. falsifikovanje podataka u aplikaciji). Preispitivanje je moguće samo godinu dana, ali bez jasne propisane odgovornosti za zloupotrebe i greške. Osim toga, manjkavost

odredbe se ogleda u upotrebi nejasne i višesmislene formulacije “svi elementi mogućeg upisa” koji je podložan različitim tumačenjima, uključujući i tumačenje onoga ko odredbu primenjuje. Nedostatak odredbe se sastoji i u tome što nisu propisani jasni kriterijumi za ocenu da li postoji “pravni interes” ili ne niti procedure u kojoj se ta pravna činjenica utvrđuje. Na kraju, nije jasno niti precizno propisan postupak upisa čime je omogućena najšira moguća diskreciona ocena službenika Službe o tome da li su uslovi za upis ispunjeni ili ne.

**Preporuke:** Neophodno je uvesti obavezu donošenja upravnog akta - rešenja za upis i propisati pravo na odgovarajući pravni lek koji će omogućiti drugostепенost postupka ili sudsko preispitivanje upravnog akta. Potrebno je detaljno i precizno propisati kriterijume za ocenu da li postoji pravni interes ili ne. Osim toga, svrishodno je propisati adekvatne kontrolne mehanizme.

**Faktori rizika:** Nepostojeći ili nejasni upravni postupci, Nedovoljni mehanizmi za osporavanje odluka, Nedovoljna transparentnost organa javne vlasti, Nejasne, neprecizne i dvosmislene formulacije i Pravne praznine

**Legalizovanje rizika od korupcije:** Nesavestan rad u službi (čl. 361. Krivičnog zakonika).

**Doprinos nastanku rizika od korupcije:** Odavanje službene tajne (čl. 369. Krivičnog zakonika) i Pronevera (čl. 364. Krivičnog zakonika).

## Zaključak

Zakon u celini poboljšava efikasnost katastra, ali sadrži rizike od korupcije u vidu nedefinisanih pojmova (npr. „nedostatke“), diskrecionih ovlašćenja („može“), nepotpunih procedura i smanjene kontrole (upis bez rešenja). Ovi faktori mogu doprineti zloupotrebama položaja i mitu, posebno u Zavodu koji kumulira nadležnosti. Šteta bi mogla biti visoka: gubitak poverenja u katastar, finansijske štete za građane (npr. sporni upisi) i širenje korupcije u geodetskom sektoru. Preporuke: definisati pojmove, smanjiti diskreciju i pojačati nadzor.