РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

Одбор за уставна питања и законодавство

04 број 011-2323/21-2

22. септембар 2022. године

Б е о г р а д

УСТАВНОМ СУДУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

*БЕОГРАД*

Булевар Краља Александра 15

Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине Републике Србије, на седници одржаној 22. септембра 2022. године, поводом поднете иницијативе за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 8a Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон и 9/20), члана 134. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14) и члана 109. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 83/18), одлучио је да достави Уставном суду следећи

ОДГОВОР

Удружење Грађанска читаоница „Либерграф”, са седиштем у Ужицу, ул. Димитрија Туцовића бр. 17, матични број: 17213466, ПИБ: 101782575, чији је заступник Владан Синђић, преко пуномоћника, адвоката Петра Учајева из Београда, ул. Новопазарска бр. 41. поднело је Уставном суду Републике Србије иницијативу за покретање поступка за оцену уставности одредбе члана 8а Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон и 9/20), члана 134. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14) и члана 109. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 83/18), а као разлог за оцену уставности подносилац је истакао да:

„Наведене одредбе члана 8а Закона о планирању и изградњи нису у сагласности са одредбом члана 19. Устава Републике Србије. Одредбама члана 8а Закона о планирању и изградњи уводи се неједнакост грађана у погледу права на покретање и учешће у поступцима за издавање аката у остваривању права на изградњу и коришћење објеката који се воде пред надлежним државним органима, јер огроман број грађана на овај начин бива ускраћен за могућност непосредног обраћања надлежним државним органима поводом остваривања наведених права, имајући у виду да многи грађани нису квалификовани за размену докумената и поднесака електронским путем. Одредбе члана 8а имају одлике дискриминаторних законских одредби јер се истима ускраћује право на једнаку законску заштиту грађана који нису квалификовани за размену докумената и поднесака електронским путем. Наиме велики број ових грађана није у материјалној могућности да плати стручно лице ради пружања помоћи приликом подношења електронског документа, тј. стручно лице које ће електронски документ поднети у име и за рачун грађанина који због својих година или другог личног својства није у могућности да лично предузме ту радњу. Такође обраћамо се Уставном суду са иницијативом да Уставни суд покрене поступак за оцењивање уставности одредбе члана 134. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14) и члана 109 Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 83/18), које одредбе имају идентичну садржину и гласе „Одредбе других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет уређивања овог закона неће се примењивати, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине”, којима је нарушен општеприхваћени принцип да посебан закон дерогира општи чиме је створена колизија законских правних норми на штету правне сигурности.” Да су одредбом члана 8а Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон и 9/20) повређене одредбе чл. 19, 20, 21. и 36. Устава, а одредбама члана 134. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14) и члана 109. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 83/18), повређене одредбе чл. 89, 97, 194. и 198. Устава Републике Србије.”

С тим у вези указујемо на следеће:

Чланом 8а Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20 и 52/21), прописано је:

„Размена докумената и поднесака у обједињеној процедури обавља се 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 у складу са ставом 3. овог члана 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 из става 4. овог члана 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.

Изузетно од става 2. овог члана, 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.

Изузетно од ст. 2. и 3. овог члана, треће лице које тражи да му се у обједињеној процедури призна својство странке у поступку, односно ако на одлуке донете у том поступку изјављује правне лекове, није дужно да користи електронске документе, нити да се надлежном органу обраћа електронским путем.

Ако надлежни орган у случају из става 6. овог члана 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.

Министар надлежан за послове грађевинарства ближе уређује начин размене докумената и поднесака из става 1. овог члана и форму у којој се достављају техничка документација и акта из става 2. овог члана.”

Чланом 134. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14) и чланом 109. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 83/18), прописано је:

„Одредбе других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет уређивања овог закона неће се примењивати, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине.”

Чланом 19. Устава Републике Србије прописано је:

„Јемства неотуђивих људских и мањинских права у Уставу служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права.”

Чланом 20. Устава Републике Србије прописано је:

„Људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права.

Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати.

При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.”

Чланом 21. Устава Републике Србије прописано је:

„Пред Уставом и законом сви су једнаки.

Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.

Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета.

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

Чланом 36. Устава Републике Србије прописано је:

„Јемчи се једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу.”

Чланом 89. Устава Републике Србије прописано је:

„Свако је дужан да чува природне реткости и научно, културно и историјско наслеђе, као добра од општег интереса, у складу са законом.

Посебна одговорност за очување наслеђа је на Републици Србији, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.”

Чланом 97. Устава Републике Србије прописано је:

„Република Србија уређује и обезбеђује:

1. сувереност, независност, територијалну целовитост и безбедност Републике Србије, њен међународни положај и односе са другим државама и међународним организацијама;

2. остваривање и заштиту слобода и права грађана; уставност и законитост; поступак пред судовима и другим државним органима; одговорност и санкције за повреду слобода и права грађана утврђених Уставом и за повреду закона, других прописа и општих аката; амнестије и помиловања за кривична дела;

3. територијалну организацију Републике Србије; систем локалне самоуправе;

4. одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана; мере за случај ванредног стања;

5. систем преласка границе и контроле промета роба, услуга и путничког саобраћаја преко границе; положај странаца и страних правних лица;

6. јединствено тржиште; правни положај привредних субјеката; систем обављања појединих привредних и других делатности; робне резерве; монетарни, банкарски, девизни и царински систем; економске односе са иностранством; систем кредитних односа са иностранством; порески систем;

7. својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине;

8. систем у области радних односа, заштите на раду, запошљавања, социјалног осигурања и других облика социјалне сигурности; друге економске и социјалне односе од општег интереса;

9. одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја;

10. систем у областима здравства, социјалне заштите, борачке и инвалидске заштите, бриге о деци, образовања, културе и заштите културних добара, спорта, јавног информисања; систем јавних служби;

11. контролу законитости располагања средствима правних лица; финансијску ревизију јавних средстава; прикупљање статистичких и других података од општег интереса;

12. развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја; организацију и коришћење простора; научно-технолошки развој;

13. режим и безбедност у свим врстама саобраћаја;

14. празнике и одликовања Републике Србије;

15. финансирање остваривања права и дужности Републике Србије, утврђених Уставом и законом;

16. организацију, надлежност и рад републичких органа;

17. друге односе од интереса за Републику Србију, у складу с Уставом.”

Чланом 194. Устава Републике Србије прописано је:

„Правни поредак Републике Србије је јединствен.

Устав је највиши правни акт Републике Србије.

Сви закони и други општи акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом.

Потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије. Потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом.

Закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права.”

Чланом 198. Устава Републике Србије прописано је:

„Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону.

Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.”

Одредба члана 8а Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20 и 52/21), уведена је у правни систем Републике Србије изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14) од 9. децембра 2014. године, а истом је прописана обавеза размене докумената и поднесака у обједињеној процедури електронским путем, а ступила је на правну снагу 1. јануара 2016. године.

Од 1. јануара 2016. године, сви поступци у поступку изградње објеката (издавање локацијских услова; издавање грађевинске дозволе; пријава радова; издавање употребне дозволе; прибављање услова за пројектовање, односно прикључење објеката на инфраструктурну мрежу; прибављање исправа и других докумената које издају имаоци јавних овлашћења, а услов су за изградњу објеката, односно за издавање локацијских услова, грађевинске дозволе и употребне дозволе, као и обезбеђење услова за прикључење на инфраструктурну мрежу и упис права својине на изграђеном објекту и за утврђивање кућног броја) воде се у обједињеној процедури, електронским путем.

Примена ових одредаба, што је показала досадашња анализа која је била и предмет извештаја Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре достављених Влади, показала је позитивне ефекте одмах након увођења. Систем за електронско издавање аката у обједињеној процедури несметано функционише на целој територији Републике Србије. Ефекти реформе и увођења система Централне евиденције обједињених процедура најбоље се огледају у константном тренду раста броја издатих аката из области грађења. Поређења ради, у 2012. години издато је 7.267 грађевинских дозвола, а у 2020. години 24.624 електронске грађевинске дозволе (што је четири пута више у односу на период пре увођења спровођења обједињене процедуре електронским путем). У 2020. години, издато је 15.609 локацијских услова и 5.278 употребних дозвола. Увођењем обједињене процедуре и система подношења и издавања аката у електронској форми, убрзана је и учињена ефикаснијом целокупна процедура од момента издавања локацијских услова који су први корак у поступку изградње објекта, до уписа изграђеног објекта у катастру непокретности. Умањени су и трошкови, с обзиром да се раније целокупна техничка документација сачињавала у папирној форми, а имајући у виду да у пракси техничка документација има и по неколико стотина страна и да се сваки технички документ мора сачинити у најмање три примерка за потребе инвеститора, извођача радова, као и надлежног органа, за подносиоце захтева је економски повољније да документа сачињавају у електронској форми уместо да стотине, а понекад и хиљаде страница документације штампају и затим физички подносе надлежним органима.

За подношење захтева и потписивање аката у обједињеној процедури потребно да подносилац, односно лице које је овлашћено има квалификовани електронски сертификат, према подацима доступним на интернет страници Привредне коморе Србије односно ЈП „Пошта Србије”, Београд које су међу овлашћеним институцијама за издавање квалификованог електронског серитфиката, трошкови издавања електронског серитификата, крећу се између 3.000 и 5.000 динара. Квалификовани електронски сертификат се може користити у свим поступцима који се воде у електронској управи, не само за подношење захтева у обједињеној процедури.

Имајући у виду да свако лице може захтевати издавање квалификованог електронског сертификата, одредба члана 8а Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 - УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20 и 52/21), указујемо да наведена одредба није у супротности са Уставом Републике Србије.

Одредбом члана 134. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14) и одредбом члана 109. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 83/18), прописано је да се одредбе других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет уређивања овог закона неће примењивати, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине. С тим у вези указујемо да се наведеним одредбама не задире се област материје коју уређују посебни закони.

Чланом 1. Закона о планирању и изградњи прописано је да се овим законом уређују: услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката; вршење надзора над применом одредаба овог закона и инспекцијски надзор; друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката (став 1) и да се одредбе овог закона не односе на планирање и уређење простора, односно изградњу и уклањање објеката који се у смислу закона којим се уређује одбрана сматрају војним комплексима, односно војним објектима, као и на изградњу објеката који се у смислу закона којим се уређује рударство сматрају рударским објектима, постројењима и уређајима (став 2).

Oдредбама чл. 14-23. Закона о планирању и изградњи, које уређују област просторног планирања, прописана је садржина планских докумената и њихови саставни делови, односно правила уређења и грађења (између осталих и услови заштите културних добара).

Законом о планирању и изградњи је прописана обавеза прибављања локацијских услова претходно изградњи објекта, односно извођењу радова. Члан 53а став 1. Закона о планирању и изградњи прописује да локацијски услови садрже све урбанистичке, техничке и друге услове и податке потребне за израду идејног пројекта, пројекта за грађевинску дозволу и пројекта за извођење, у складу са овим законом и издају се за катастарску парцелу која испуњава услове за грађевинску парцелу. Члан 54. став 1. Закона о планирању и изградњи прописује да ако плански документ, односно сепарат, не садржи могућности, ограничења и услове за изградњу објеката, односно све услове за прикључење на комуналну, саобраћајну и осталу инфраструктуру, надлежни орган те услове прибавља по службеној дужности, о трошку подносиоца захтева уз накнаду стварних трошкова издавања. Имаоци јавних овлашћења дужни су да те услове по захтеву надлежног органа доставе у року од 15 дана од дана пријема захтева. Одредбом члана 53а став 8. Закона о планирању и изградњи, прописан је изузетак да инвеститор није дужан да прибави локацијске услове у случају када изводи радове на инвестиционом одржавању објекта и уклањању препрека за особе са инвалидитетом, радове којима се не мења спољни изглед, не повећава број функционалних јединица и капацитет инсталација, када врши адаптацију, санацију, грађење зиданих ограда, као и у свим осталим случајевима извођења радова којима се не врши прикључење на комуналну инфраструктуру односно не мењају капацитети и функционалност постојећих прикључака на инфраструктурну мрежу, осим ако је овим законом или прописом којим се уређују локацијски услови прописано другачије.

У складу са одредбама Закона о планирању и изградњи, предвиђено је да Плански документ садржи правила уређења и грађења, односно све услове за катастарску парцелу на којој се гради, односно изводе радови, које издају органи односно организације у складу са одредбама других закона (нпр. заштита културних добара, заштите животне средине, енергетски капацитети и постојећи енергетски објекти, путеви и сл.). Локацијски услови, који су услов без кога се не може приступити изградњи објеката, односно извођењу радова, осим у ситуацијама које су изричито прописане законом, доносе се на основу планског документа, а уколико плански документ не садржи све услове за пројектовање односно изградњу објеката, надлежни органи су дужни да исте прибаве у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи од надлежних ималаца јавних овлашћења. Применом услова из планског документа, односно (уколико плански документ не садржи све услове) услова ималаца јавних овлашћења обезбеђује се примена других закона у делу који се односи на изградњу објеката.

У вези са наведеним, указујемо да је одредбама Закона о планирању и изградњи на системски начин уређена област планирања и уређења простора односно изградње објеката, односно да се одредбом члана 134. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14) и одредбом члана 109. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 83/18), а у складу са уставним начелом јединства правног поретка, не прописује могућност да се на другачији начин посебним законом уреде иста питања која су предмет уређивања Закона о планирању и изградњи.

Из наведеног произлази да члан 134. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 132/14) и члан 109. Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, број 83/18), нису у супротности са цитираним одредбама Устава Републике Србије, као ни у супротности са цитираном одредбом Закона о планирању и изградњи.

Имајући у виду напред изнето Одбор је мишљења да је поднета иницијатива неоснована.

ПРЕДСЕДНИК

Јелена Жарић Ковачевић