



АДВОКАТСКА КОМОРА СРБИЈЕ

Дечанска 13, 11000 Београд, Србија
Телефон: +381 11 32-39-072 Факс: +381 11 32-32-203
e-mail: a.k.srbije@gmail.com

Број: 119/2023
Датум: 20.02.2023.

Управни одбор Адвокатске коморе Србије је, на седници одржаној 10.02.2023., на основу чл.66. Закона о адвокатури („Сл.гласник РС“ 31/2011, 24/2012-ОУС), члана 8., 9. и 33. Статута Адвокатске коморе Србије („Сл.гласник РС“ 85/2011,78/2012,86/2013), донео

ОДЛУКУ

Упутити надлежном Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије примедбе на Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20 и 52/21).

Образложење:

На веб-сајту Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, дана 27.01.2023. објављен је нацрт Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20 и 52/21), на који се примедбе упућују до 20.02.2023.године.

У року за примедбе на објављени нацрт, Адвокатска комора Србије доставља ове примедбе, јер постоји више одредби нацрта које изазивају забринутост:

Примедбе на одредбу чл.27. Нацрта која гласи:

Члан 27.

У члану 88. у ставу 7. после речи: “објеката од значаја” додаје се запета и речи: “односно од посебног значаја”

После става 9. додаје се нови став 10. који гласи:

„Изузетно од одредбе става 9. овог члана, у случају да буде покренут поступак експропријације земљишта коме је промењена намена, накнада за експропријацију се одређује као за пољопривредно земљиште, с обзиром на то да се исто користи и сматра пољопривредним земљиштем, све до подношења захтева за издавање грађевинске дозволе, у циљу привођења земљишта намени.”

У досадашњем ставу 10 који постаје став 11. после речи: “објеката од значаја” додаје се запета и речи: „односно од посебног значаја”

После става 11. додају се ст. 12. и 13. који гласе:

„По утврђивању пројеката из става 11. овог члана, сви поступци којима се реализују ови пројекти сматрају се хитним.

На пројекте изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката, који су у складу са овим законом утврђени као пројекти од посебног значаја за Републику Србију, не примењује се предимплементациона фаза пројектног циклуса дефинисана прописом о управљању капиталним улагањима.”

Наиме, примедба се пре свега односи на додати став 10. након става 9. којим је прописано да „од дана ступања на снагу планског документа којим је извршена промена намене пољопривредног и шумског земљишта у грађевинско земљиште, власник таквог земљишта остварује сва права власника на грађевинском земљишту, у складу са овим законом.”

Додатим ставом 10. из Нацрта, права власника на грађевинском земљишту су умањена противно Уставу Републике Србије, члану 1. став 1. Протокола за европску конвенцију за заштиту људских права, као и противно ставу 9. исте одредбе која је непромењена.

Наиме, одредбом чл.58. Устава Републике Србије је прописано:

„Јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.

Законом се може ограничити начин коришћења имовине.

Одзимање или ограничење имовине ради наплате пореза и других дажбина или казни, дозвољено је само у складу са законом.”

У члану 1. ст.1. Протокола за Европску конвенцију за заштиту људских права, прописано је да свако физичко и правно лице има право на несметано уживање своје имовине и да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелом међународног права.

Став 9. одредбе чл. 88. Закона о планирању и изградњи изричито прописује да од дана ступања на снагу планског документа којим је извршена промена намене пољопривредног и шумског земљишта у грађевинско земљиште, власник таквог земљишта остварује сва права власника на грађевинском земљишту, у складу са овим законом.”

Додатим ставом 10. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, права власника на грађевинском земљишту се противуставно и незаконито умањују само у случају покренутог поступка експропријације, у ком случају му се накнада одређује као за пољопривредно земљиште, уколико се исто користи и сматра пољопривредним земљиштем, све до подношења захтева за издавање грађевинске дозволе, у циљу привођења земљишта намени.

Пре свега, потпуно је нејасна одредница “ако се исто сматра пољопривредним земљиштем”, јер је Закон о планирању и изградњи потпуно јасан и исти је у одредби чл. 83. прописао да је “грађевинско земљиште земљиште које је одређено законом или планским документом за изградњу и коришћење објеката, као и земљиште на којем су изграђени објекти у складу са законом.”

Према томе, не може се ништа “сматрати” већ је потпуно јасно и неспорно шта је грађевинско земљиште.

Предложеним новим ставом 10. одредбе чл. 88., задире се у право на имовину власника грађевинског земљишта које је заштићено Уставом РС и Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, јер Устав РС у одредби чл.20. прописује у којим случајевима се људска права могу ограничити и на који начин, а чл.18. Устава РС прописује да се Законом не могу зајемчена људска права ограничити на начин који утиче на суштину зајемченог права, у овом случају – права на имовину.

Нацртом закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, прекршена су основна уставна начела, јер и ако се ради о јавном интересу насупрот појединачном интересу, држава мора да води рачуна да то ограничење буде сразмерно. Ова сразмерност се управо огледа у праву на накнаду, а накнада не може бити нижа од тржишне, нити се само и како нацрт каже “изузетно” код одређивања накнаде за експропријацију, грађевинско земљиште које то неспорно по свим прописима јесте, може одређивати као за пољопривредно земљиште.

Чланом 90. Нацрта закона прописано је да се на сва питања која су предмет уређивања овог Закона примењује овај Закон, што значи да се код утврђивања накнаде за експроприсану непокретност – грађевинско земљиште, од евентуалног ступања на снагу ових измена и допуна, неће примењивати одредбе чл.42. Закона о експропријацији.

По сада важећим прописима, у поступку одређивања накнаде за експроприсане некретнине када је у питању земљиште, нужно је утврдити да ли се ради о пољопривредном или грађевинском земљишту, јер се у тим случајевима накнада одређује на различите начине. Код одређивања тржишне цене релевантно је време спровођења поступка експропријације, односно да ли је имало карактер пољопривредног или грађевинског земљишта. Чланом 42. ставом 1. и 2. 3 о експропријацији прописано је да „накнада за експроприсано пољопривредно земљиште и грађевинско земљиште одређује се у новцу према тржишној цени таквог земљишта, ако законом није друкчије прописано. Процену тржишне цене из става 1. овог члана врши орган надлежан за утврђивање пореза на пренос апсолутних права на непокретностима“. Тржишна цена формира се у слободном промету на бази понуде и тражње сличног земљишта као што је експроприсано. Ако нема података са исте општине узима се у обзир цена сличног земљишта са суседних општина, али у времену које је блиско тренутку експропријације. Чл. 43а став 4 Закона о експропријацији прописује да „износ средстава за прибављање грађевинског земљишта, валоризује се растом цена на мало од дана исплате средстава за прибављање земљишта до дана закључења споразума о накнади, односно доношења одлуке о накнади за одузето земљиште, с тим што тај износ не може прећи тржишне вредности земљишта.“

Оваквом изменом Закона, нарушава се и систем правила у једној држави у којој мора да постоји извесност, или тачније могућност предвиђања облика и садржине правила понашања. Између извесности и суштине законитости је нераскидива веза, јер је примена права које је познато, тј.позитивно, основа извесности као такве. Битан фактор приликом разматрања извесности јесте управо вера у закон и његову заштиту. То је не само императив самог права, и потребе и дужности његовог сазнавања и поштовања, већ и морална добит која је од повољног утицаја на цео правни и друштвени живот.

Предложене измене садрже услове за губитак стеченог права, права које је стечено за време важења једног закона, или је његово стицање започето за време важења једног закона, па његова већ створена садржина, облик и започети начин стицања, не могу бити промењени, отежани или одузети новим законом, односно у конкретном случају изменама закона.

Овим изменама се крше субјективна права власника грађевинског земљишта који су имали легитиман интерес и очекивања која су била обезбеђена правним нормама. Овим изменама се власници грађевинског земљишта стављају у различит положај у односу на то да ли су им поступци започети пре или након ступања на снагу измена и допуна, а суштина закона је да се закон једнако примењује на све и да једнако обавезује све, без обзира на мотиве. Легитиман интерес и очекивања могу се састојати и у томе да су власници грађевинског земљишта имали очекивање да ће моћи своје грађевинско земљиште привести намени за своје потребе.

Такође, њихова права и обавезе када су у питању порез на имовину и порез на пренос апсолутних права, регулисани су на начин да плаћају порез на имовину и порез на пренос апсолутних права према тржишној вредности грађевинског земљишта. Држава када убира порезе, исто земљиште исправно по закону третира као грађевинско, али када треба да се исплати накнада за експропријацију, онда то није грађевинско земљиште јер није приведено намени.

Предложеним изменама је повређен 21. Устава РС и забрана дискриминације. Наиме, Уставом се јемчи да: „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.“ Предложеним изменама се спроводи непосредна дискриминација у односу на власнике који напр. због свог имовног стања нису привели намени земљиште након измене планских докумената. Код плаћања пореза држави Србији су равноправни јер се порез наплаћује по пореским стопама које важе за грађевинско земљиште. Међутим, код исплате накнаде за експропријацију власници који нису привели намени непокретност су дискриминисани, јер им се уместо накнаде за грађевинско земљиште, исплаћује накнада за пољопривредно земљиште која је нижа.

Поред свега изнетог посебно напомињемо да ступањем на снагу овог Закона престаје да важи *lex specialis* Закон за линијске инфраструктурне објекте, па је јасно да се законодавац определио да уместо да питања експропријације везује за Закон о експропријацији, управо ове одреде на које смо већ имали примедбе, уноси кроз измене Закона о планирању и изградњи.

У разлозима доношења је посебно истакнута потреба укидања колизионих норми и њихово међусобно усаглашавања нарочито са Законом о становању и одржавању стамбених зграда и Закона о комуналним делатностима. Овим примедбама уједно стављамо примедбу и на усаглашавање, како то законодавац предлаже, јер је кроз ово усаглашавање дошло до колизије са Законом о основама својинско правних односа, кроз одредбе које мењају облик својине на зградама зависно од положаја посебних делова односно броја посебних јединица које имају приступ том заједничком делу зграде.

Противимо се изменама које тренутно решавају неке од проблема уочене у пракси а које нису у складу са својинским прописима. Законодавац је прво морао имати у виду да је неоправдано прекинут рад на доношењу Грађанског законика или макар Закона о стварним правима пре него што је започео са изменом материјално правних одредби којима није место у поменутих прописима.

Такође подсећамо законодавца да је у медијима било рећи о преношењу дела јавних овлашћења не друга правна лица, предузетнике и јавне бележнике у погледу издавања информације о локацији. У медијима је било речи да ће ове информације моћи да издају и адвокати. Уколико је то намера законодавца предлажемо да се дода у текст у члану 15 Нацрта, а у члану 53. у ставу 3 и адвокати, јер адвокати нису предузетници.

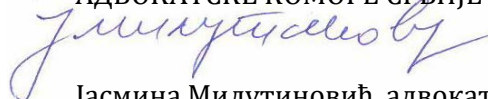
Приметно је да законодавац у Нацрту говори искључиво о грађевинском, пољопривредном и шумском земљишту, иако је потпуно јасно да одредбе Закона о планирању и изградњи нису усаглашене са Законом о водама. И у овом делу постоји колизија одредби, али се законодавац овим проблемом није бавио.

Рок који је остављен за достављање примедби је изузетно кратак имајући у виду комплексност и значај овог питања за велики број грађана као и за стручну јавност а нарочито адвокатуру која пружа праву помоћ грађанима у циљу заштите њихових основних људских права где спада и право на имовину.

У самом Нацрту нисмо видели на који начин пројекти од посебног значаја пролазе кроз процедуру јавних набавки. Ова одредба је била избачена и из *lex specialis*, те није потпуно јасно да ли су овакви пројекти добили на транспарентности.

ПРЕДСЕДНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ СРБИЈЕ



Јасмина Милутиновић, адвокат