

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
НАРОДНА СКУПШТИНА  
Зелена странка-Zelena strana  
23. октобар 2019. године  
Београд

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
НАРОДНА СКУПШТИНА  
БЕОГРАД

ПРИМЉЕНО: 23 .10. 2019

Орг. јед.	Број	Прилог	Вредност
01	351-2644/19		

**ПРЕДСЕДНИЦИ  
НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ**

На основу члана 107. став 1. Устава Републике Србије, члана 40. став 1. тачка 1) Закона о Народној скупштини и члана 150. став 1. Пословника Народне скупштине, подносим **Предлог закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи**, с предлогом да се узме у претрес.

**НАРОДНИ ПОСЛАНИК**

мр Горан Чабради

## ЗАКОН

### о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи

#### Члан 1.

У Закону о планирању и изградњи (Службени 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 и 37/19 - др.закон) у чл. 22. после става 3. додаје се нови став 4 који гласи:

„Изузетно, за просторни план подручја посебне намене са могућношћу експлоатације минералних сировина, мере заштите животне средине предвиђене у ставу 1 тачки 13. овог члана морају предвидети успостављање зеленог појаса у којем нема стално настањених домаћинстава, односно стамбених објеката који се користе за становање у ширини од 500 метара од спољне границе експлоатационог поља, односно рудника, односно јаловишта или одлагалишта, који остаје у истој функцији у простору пратећи промене површина које захвата експлоатационо поље, односно рудник, односно јаловиште или одлагалиште и траје једнако са трајањем експлоатационог поља, односно рудника, односно јаловишта или одлагалишта.“

#### Члан 2.

Министарство надлежно за послове просторног планирања ускладиће све важеће просторне планове подручја посебне намене са могућношћу експлоатације минералних сировина са одредбама овог Закона у року од три године од дана ступања на снагу овог Закона.

#### Члан 3.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

# ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

## I УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи садржан је у члану 97. став 1 тач 9. Устава Републике Србије ("Службени гласник РС", број. 98/06), којим је прописано да Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине, заштиту и унапређење биљног и животињског света, организацију, надлежност и рад републичких органа.

## II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Народни посланик мр Горан Чабради, испред Зелене странке као еколошки одговорне и вођене тренутном законском регулативом и уставним правима грађана, али и ситуацијом у еколошкој политици Републике Србије, те Уставом зајемченог права да свако има право на здраву животну средину и на информисање о стању животне средине, као и да је свако, а посебно Република Србија одговорна за заштиту животне средине, определио се да поднесе Народној Скупштини, на разматрање и усвајање, Предлог Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи у делу којим су прописани обавезни елементи које треба да садржи просторни план подручја посебне намене.

Мотив стављања у процедуру овог предлога закона заснива се на низу чињеница, које оспоравају ваљаност тренутно важеће законске регулативе, и то прописивање додатног јемства и спречавања злоупотреба ради јачања јемчених људских права из одредби члана 58. Устава којим се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, као и одредби члана 74. Устава, према којима свако има право на здраву животну средину, као и да је свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран за заштиту животне средине и да је свако дужан да чува и побољшава животну средину.

Иако се Уставно јемство људских права из члана 74. спроводи кроз бројне законе у области заштите животне средине, појављује се недостатак могућности правне заштите становника који живе у непосредној близини рудника од негативних утицаја рударских радова и са њима повезаних привредних активности. Правни механизми заштите права на здраву животну средину, као и на заштиту права на имовину, јесу поступци учешћа јавности код доношења просторних планова и утврђивања стратешке процене утицаја просторних планова на животну средину, али они не омогућују заштиту права у појединачном случају, а други механизми правне заштите не постоје. Осим тога, предвиђена инспекцијска заштита у области рударства је изразито неефикасна пре свега због одсуства са терена на којем се дешавају кршења права на здраву животну средину и права на имовину, што се лако може проверити у пракси где се дешавају њихова тешка кршења ових права и због активности површинских копова угља које се врше током дужег времена у непосредној близини насеља, често мањој и од 100 метара од границе копа.

Посебна потреба за доношењем овог Закона је употпуњавање правног система ради заштите животне средине и спречавања кршења права на имовину. У садашњем систему прописа, чак иако је студијом о стратешкој процени утицаја просторног плана на животну средину прописана обавеза успостављања заштитне зоне око рудника (без обзира на назив ове зоне), то није могуће спровести у поступку експропријације, а с обзиром на намену ове зоне она се другачије не може успоставити. Наиме, Уставом су прописани механизми заштите људских права и права на имовину у одредбама члана 20. којима се захтева да се људска права могу ограничити законом у обиму неопходном да се уставна сврха

ограничења задовољи и без задирања у суштину зајемченог права, односно у члану 58. којим је прописано да право својине може бити одузето или ограничено само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Услови из ових чланова Устава испуњени су доношењем Закона о експропријацији. Међутим, Закон о експропријацији у одредби члана 20. став 4. садржи још један посредан услов нормативне природе прописивањем да јавни интерес за експропријацију може да се утврди ако је, у складу са законом, донет одговарајући плански акт. Иако се на овај начин обезбеђује додатна заштита људских права и права на имовину, она без корективних норми у посебном закону који уређује просторно планирање може бити извор праксе којом се крше људска права и право на имовину јер омогућује да вршилац рударске делатности својом вољом, односно дискреционом проценом одлучује да ли постоји негативни утицај његових активности на непосредно окружење, што у ситуацији када су рудници у близини насеља може бити извор правне несигурности за становнике таквих насеља и кршења права на здраву животну средину и права на имовину.

Посебан проблем негативног утицаја рударства и са њим повезаних активности на становништво у непосредној близини рудника јесте изразита спорост и непоштовање рокова у спровођењу поступка расељавања становништва од стране вршилаца рударских активности који су корисници у поступку експропријације. Еклатантан пример оваквог кршења права на здраву животну средину и права на имовину био је случај расељавања насеља Вреоци у Колубарском угљеном басену који је мимо свих прописаних и утврђених рокова трајао дуже од 10 година, а у истом басену и сада постоје истоветни случајеви.

Оваква пракса није последица кршења прописа, већ недостатака у правном систему Републике Србије пошто заштита угроженог становништва у непосредној близини рудника од негативних утицаја рударских и са њима повезаних активности није предмет ни једног закона. Заштита животне средине од негативних утицаја рударских активности на општем нивоу који би укључио и установљивање зеленог појаса уређује се само кроз поступак доношења просторног плана подручја посебне намене и утврђивања стратешке процене утицаја овог плана на животну средину, али овим прописима уопште не може да се предвиди учесталост, обим и штетност утицаја рударских активности на непосредно окружење на дневном нивоу, почев од по природи тешко одредивог обима и развоја геолошког хазарда и геолошког ризика до непредвидивих последица функционисања рударских машина и превозних средстава и њиховог негативног утицаја на животну средину и имовину становништва у непосредној близини површинских копова, где се дешавају и ситуације да је удаљеност копа од насеља мања од 100 метара.

Негативни утицај рударских и са њима повезаних активности на становништво у непосредној близини рудника не само што су извор сталног кршења права на здраву животну средину и права на имовину, него често угрожавају основну физичку безбедност становника. Због тога су овакве ситуације неприхватљиве и са становишта опште безбедности.

Потреба за доношењем предложеног Закона у овом периоду произилази због стратешког одређења Републике Србије на привлачењу инвестиција у област рударства. Уочени недостаци правног система у заштити права на здраву животну средину и права на имовину становника у непосредној близини рудника ће у случају повећања броја рудника и поновног отварања конзервисаних рудника сигурно довести до ескалације оправданог незадовољства. У том погледу треба имати у виду и стално огромно повећање капацитета рударских машина, опреме и превозних средстава због којих негативни утицаји рударских и са њима повезаних активности допиру све даље у односу на стање од пре само 20 година.

Најбоља могућност спречавања сталног и дуготрајног кршења права становништва у непосредној близини рудника на здраву животну средину и права на имовину јесте уношење апсолутних услова или мера у сам текст закона. Законодавна техника која садржи

само мере предвиђене техничким документима (као што су мере из појединачних правних аката или сагласност надлежних органа или сагласност на студију стратешке процене утицаја плана на животну средину) може се оправдати правно-техничким и нормативним разлозима, али је руши здраворазумска и веома очигледна пракса, која захтева апсолутне услове или ограничења у обављању рударске делатности које би омогућиле стварну заштиту окружења. Предлогом закона се потпуно испуњава овај циљ и истовремено омогућује да се обављање рударске делатности лакше оцењује у погледу угрожавања животне средине и у сваком погледу доприноси демократизацији и правној сигурности у обављању рударске делатности.

Предлогом овог закона се у правни систем Републике Србије уводи појам зеленог појаса, као назив за подручје које се простире изван граница земљишта индустријског и/или рударског постројења и служи заштити непосредног окружења од деловања постројења, примарно заштити од буке, вибрација, непријатних мириса, дима и прашине, односно суспендованих честица, а секундарно од дејства загађујућих материја и других извора загађења.

Назив зелени појас је архитектонско-урбанистичког порекла и коришћен је као опис стања и потреба још од прве индустријске револуције, из доба раста привреде засноване на угљу. У овом смислу је зелени појас израз који је у Србији имао одређени значај у периоду пре 1991. године.

Појам зелени појас није део правне терминологије, али је много већи проблем што није део било које друге стручне терминологије. Ни један закон или пропис донет након 1991. године не познаје било који појам који прописује минималне или максималне, у сваком случају апсолутне услове или ограничења усмерене на заштиту животне средине непосредног окружења од обављању рударске делатности. Заштита животне средине је у законима присутна на исти начин као културно-историјско наслеђе: то је одвојена област друштвеног живота уређена посебним прописима, са којом се рударство не односи непосредно. Међутим, рударство је делатност која је изразито просторно агресивна и премда није намера вршилаца рударске делатности да крше или нарушавају права становника у непосредној близини, природа саме делатности и средства којима се обавља су таква да је кршење и нарушавање права становника у непосредној близини неизбежно.

Предлогом Закона предвиђено је успостављање зеленог појаса око сваког места рударских активности – експлоатационог поља, рудника, јаловишта или одлагалишта, затим његова апсолутна удаљеност од насеља или појединачних објеката за становање, као и одржавање овакве функције уз могуће промене облика у простору које би пратиле промену облика експлоатационог поља, рудника, јаловишта или одлагалишта, и трајање зеленог појаса једнако трајању експлоатационог поља, рудника, јаловишта или одлагалишта.

Предлог Закона омогућује да се на најједноставнији начин и уз најмање ангажовање постигну циљеви употпуњавања правног система и трајне заштите права на здраву животну средину и права на имовину свих становника Републике Србије.

### **III ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Чланом 1. се је предвиђено да изузетно, приликом доношења просторног плана за подручја посебне намене са могућношћу експлоатације минералних сировина, мере заштите животне средине предвиђене у ставу 1 тачки 13. Члана 22 Закона о планирању и изградњи морају предвидети успостављање зеленог појаса у којем нема стално настањених домаћинстава, односно стамбених објеката који се користе за становање у ширини од 500 метара од спољне границе експлоатационог поља, односно рудника, односно јаловишта или одлагалишта, који остаје у истој функцији у простору пратећи промене површина које захвата експлоатационо поље, односно рудник, односно јаловиште или одлагалиште и траје једнако са трајањем експлоатационог поља, односно рудника, односно јаловишта или одлагалишта.

Чланом 2. се прописује обавеза министарству надлежном за послове просторног планирања да усклади све важеће просторне планове подручја посебне намене са могућношћу експлоатације минералних сировина са одредбама овог Закона у року од три године од дана ступања на снагу овог Закона.

Чланом 3. уређује се ступање на снагу овог закона.

### **IV ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике Србије.

### **V ПРЕГЛЕД ОДРЕДАБА ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ КОЈЕ СЕ МЕЊАЈУ И ДОПУЊУЈУ**

#### **ДОПУНЕ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ**

##### **Члан 22**

Просторни план подручја посебне намене садржи нарочито:

- 1) полазне основе за израду плана;
- 2) оцену постојећег стања (SWOT анализа);
- 3) посебно обележавање грађевинског подручја са границама подручја;
- 4) делове територије за које је предвиђена израда урбанистичког плана;
- 5) циљеве, принципе и оперативне циљеве просторног развоја подручја посебне намене;
- 6) концепцију просторног развоја подручја посебне намене;
- 7) концепцију и пропозицију заштите, уређења и развоја природе и природних система;
- 8) концепцију и пропозиције у односу на евентуалне демографско-социјалне проблеме;

- 9) просторни развој функције посебне намене, дистрибуцију активности и употребу земљишта;
- 10) просторни развој саобраћаја, инфраструктурних система и повезивање са другим мрежама;
- 11) правила уређења и грађења и друге елементе регулације за делове територије у обухвату плана за које није предвиђена израда урбанистичког плана;
- 12) мере заштите, уређења и унапређења природних и културних добара;
- 13) мере заштите животне средине;
- 14) мере и инструменти за остваривање просторног плана подручја посебне намене и приоритетних планских решења;
- 15) мере за спровођење просторног плана посебне намене.

Стратешка процена утицаја на животну средину је саставни део плана.

Изузетно за линијске инфраструктурне објекте, просторни план подручја посебне намене може се израђивати паралелно са израдом идејног пројекта који садржи све потребне техничке податке.

ИЗУЗЕТНО, ЗА ПРОСТОРНИ ПЛАН ПОДРУЧЈА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ СА МОГУЋНОШЋУ ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ МИНЕРАЛНИХ СИРОВИНА, МЕРЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ПРЕДВИЂЕНЕ У СТАВУ 1 ТАЧКИ 13. ОВОГ ЧЛАНА МОРАЈУ ПРЕДВИДЕТИ УСПОСТАВЉАЊЕ ЗЕЛЕНОГ ПОЈАСА У КОЈЕМ НЕМА СТАЛНО НАСТАЊЕНИХ ДОМАЋИНСТАВА, ОДНОСНО СТАМБЕНИХ ОБЈЕКТА КОЈИ СЕ КОРИСТЕ ЗА СТАНОВАЊЕ У ШИРИНИ ОД 500 МЕТАРА ОД СПОЉНЕ ГРАНИЦЕ ЕКСПЛОАТАЦИОНОГ ПОЉА, ОДНОСНО РУДНИКА, ОДНОСНО ЈАЛОВИШТА ИЛИ ОДЛАГАЛИШТА, КОЈИ ОСТАЈЕ У ИСТОЈ ФУНКЦИЈИ У ПРОСТОРУ ПРАТЕЋИ ПРОМЕНЕ ПОВРШИНА КОЈЕ ЗАХВАТА ЕКСПЛОАТАЦИОНО ПОЉЕ, ОДНОСНО РУДНИК, ОДНОСНО ЈАЛОВИШТЕ ИЛИ ОДЛАГАЛИШТЕ И ТРАЈЕ ЈЕДНАКО СА ТРАЈАЊЕМ ЕКСПЛОАТАЦИОНОГ ПОЉА, ОДНОСНО РУДНИКА, ОДНОСНО ЈАЛОВИШТА ИЛИ ОДЛАГАЛИШТА.

## **ЧЛАН 2.**

МИНИСТАРСТВО НАДЛЕЖНО ЗА ПОСЛОВЕ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА УСКЛАДИЋЕ СВЕ ВАЖЕЋЕ ПРОСТОРНЕ ПЛАНОВЕ ПОДРУЧЈА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ СА МОГУЋНОШЋУ ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ МИНЕРАЛНИХ СИРОВИНА СА ОДРЕДБАМА ОВОГ ЗАКОНА У РОКУ ОД ТРИ ГОДИНЕ ОД ДАНА СТУПАЊА НА СНАГУ ОВОГ ЗАКОНА.

## **ЧЛАН 3.**

ОВАЈ ЗАКОН СТУПА НА СНАГУ ОСМОГ ДАНА ОД ДАНА ОБЈАВЉИВАЊА У „СЛУЖБЕНОМ ГЛАСНИКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ“.

## VI. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

### 1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Образложено горе

### 2. Циљеви доношења закона

Образложено горе

### 3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема

Образложено горе

### 4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Образложено горе

### 5. На кога и како ће највероватније утицати решења предложена у закону

Решења у предлогу Закона ће утицати на вршиоце рударске делатности, односно носиоце експлоатације и носиоце експлоатације неметаличних минералних сировина за добијање грађевинских материјала и минералних ресурса за добијање природних грађевинских материјала, као кориснике у поступку експропријације ради успостављања зеленог појаса. Ради се о једнократном трошку откупа објеката за становање у зеленом појасу.

### 6. Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима

Примена закона имаће утицај само на вршиоце рударске делатности (носиоце експлоатације и носиоце експлоатације неметаличних минералних сировина за добијање грађевинских материјала и минералних ресурса за добијање природних грађевинских материјала), тако да неће утицати на трошкове грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа.

### 7. Да ли су позитивни ефекти доношења закона такви да оправдавају трошкове

С обзиром на користи по поштовање уставности и законитости, остваривање права на здраву животну средину и уживање права на имовину, повећање опште безбедности и умањења могућих штета по здравље и имовину становништва и животну средину, може се сматрати да су предвиђени трошкови који оптерећују вршилаца рударске делатности праведно и примерено, нарочито имајући у виду њихов једнократни карактер.

### 8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Предлог закона доприноси повећању правне сигурности свих субјеката на тржишту и на посредан начин свим циљевима којима се подстиче развој тржишта.

### 9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону



Не.

**10. Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози доношења закона**

Примена Закона ће захтевати да министарство надлежно за просторно планирање изврши измене просторних планова подручја посебне намене са могућношћу експлоатације минералних сировина тако да у њима предвиди обавезу успостављања зеленог појаса око рудника.

Примена Закона ће након тога захтевати спровођење поступка експропријације објеката за становање ради успостављања зеленог појаса.

**ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

**1. Орган државне управе, односно други овлашћени предлагач прописа**  
Народни посланик мр Горан Чабради

**2. Назив прописа**

Предлог Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи

*The Draft law on amending and supplementing the Law of planning and building*

**3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Споразум), односно с одредбама Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08) (у даљем тексту: Прелазни споразум):**

- а) Одредба Споразума и Прелазног споразума која се односе на нормативну саржину прописа
- б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума и Прелазног споразума
- в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума
- г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума и Прелазног споразума
- д) Веза са Националним програмом за интеграцију Републике Србије у Европску унију

Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније није планирано уређење материје на коју се односи Предлог закона.

**4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније**

- а) Навођење одредби примарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима
- б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима
- в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима
- г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права.

Не постоје одговарајући прописи Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност Предлог закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, с обзиром да предметне измене нису релевантне са становишта права Европске уније.

6. Да ли су претходно наведени извори права ЕУ преведени на српски језик?

Не.

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик ЕУ?

Не.

8. Учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености

Не.

Потпис руководиоца органа органа државне управе, односно другог овлашћеног предлагача прописа, датум и печат

Београд, 23. октобар 2019. године

НАРОДНИ ПОСЛАНИК

мр Горан Чабради