|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  | АТР332/2024 |  |  |  |

бр. 011-00-5/2024-02 датум: 15.4.2024.

**УСТАВНИ СУД**

 **11000 БЕОГРАД**

 **Булевар краља Александра 15**

На основу члана 168. став 1. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/06, 115/21 и 16/22), члана 29. став 1. тачка 1. и члана 50. став 1. Закона о Уставном суду („Службени гласник РС“, бр. 109/07, 99/11, 18/13 - одлука УС, 40/15 – др. закон, 103/15 – др. закон, 10/23 и 92/23), Повереник за заштиту равноправности подноси

**ПРЕДЛОГ ЗА ОЦЕНУ УСТАВНОСТИ И ЗАКОНИТОСТИ**

**члана 18. и 25. став 1. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре („Службени гласник РС“, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 и 92/2023)**

Закон о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре („Службени гласник РС”, број 92/23) ступио је на снагу 4. новембра 2023. године. Одредбом члана 7. овог закона прописано је да се у члану 25. став 1 речи: „преко е-шалтера” замењују речима: „путем е-шалтера, преко професионалног корисника који је у складу са овим законом овлашћен да врши дигитализацију документа издатог у папирној форми”. Одредбом члана 12. став 1. овог закона брисана је одредба члана 61. став 8. којом је било прописано да ће Завод најкасније до 31. децембра 2020. године, обезбедити подношење захтева кроз е-шалтер и лицима која немају својство професионалних корисника а до тада та лица захтеве подносе у форми папирног документа.

Након доношења Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре („Службени гласник РС“, бр. 92/2023)измењени члан 25. став 1. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре(„Службени гласник РС“, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 и 92/2023) гласи:

*„Изузетно од правила да се поступак уписа у катастар непокретности покреће по службеној дужности у складу са чл. 22-24. овог закона, странка може поднети захтев за упис у катастар непокретности* ***путем е-шалтера, преко професионалног корисника који је у складу са овим законом овлашћен да врши дигитализацију документа издатог у папирној форми,*** *осим ако је то законом изричито искључено.“*

*Такође, чланом 18. став 1. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре прописано је да се поднесци, докази и акта се у поступку уписа у катастар непокретности достављају у форми електронског документа, кроз е-шалтер, док је ставом 2. овог члана прописано да* ***изузетно*** *од става 1. овог члана, жалбу и друге правне лекове, као и доказе који се уз њих прилажу, странка може доставити у форми папирног документа.*

С тим у вези, Поверенику за заштиту равноправности обратили су се грађани и грађанке указујући да су дискриминисани и онемогућени да се непосредно обрате Служби за катастар непокретности доласком на шалтер или путем поште већ се овом органу морају обратити преко е-шалтера, при чему исправност документације која се прилаже морају претходно да провере професионални корисници (адвокати и геодетске организације). Даље наводе да у случају да се обрате Служби за катастар путем редовне поште њихови захтеви се одбацују позивањем на одредбе члана 18. и 22-25. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре („Службени гласник РС“, бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019, 15/2020 и 92/2023). Такође наводе да су на овај начин, због свог имовног стања, као и немања техничких могућности и тражених дигиталних знања и вештина практично онемогућени да упишу непокретност у Катастар. Истакли су да поред републичких административних такси, немају да издвоје средства и за услуге адвоката и геодетских организација које износе преко 20.000,00 динара.

**С тим у вези, Повереник указује да је у Обавештењу Републичког геодетског завода, 06 број 952-677/2023, од 6.11.2023, (извор: вебсајт Завода) под називом Примена Закон о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар водова („Службени гласник РС“, број 92/23)** наведено да је „*Одредбом члана 7. Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова прописано је да се у члану 25. став 1 речи: „преко е-шалтера” замењују речима: „путем е-шалтера, преко професионалног корисника КОЈИ је у окладу са овим законом овлашћен да врши дигитализацију документа издатог у папирној форми”. Одредбом члана 12. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и водова брисана је одредба члана 61. став 8. којом је било прописано да ће Завод најкасније до 31. децембра 2020. године, обезбедити подношење захтева кроз е-шалтер и лицима која немају својство професионалних корисника а до тада та лица захтеве подносе у форми папирног документа. Имајући у виду наведено,* ***захтев за упис у катастар странке могу подносити искључиво путем е-шалтера, преко професионалног корисника који је у складу са законом овлашћен да врши дигитализацију документа издатог у папирној форми. Захтев за упис у катастар који буде достављен поштом преко поштанског оператора, Служба за катастар непокретности треба одмах решењем да одбаци.******Дакле будући да се захтеви за упис у катастар више неће моћи подносити на шалтеру Службе за катастар непокретности, из тог разлога укинута је могућност заказивања термина за подношење захтева за упис у катастар на шалтеру Службе***.“

Имајући у виду наведене одредбе, Повереник указује да су оне у супротности са одредбама Устава Републике Србије[[1]](#footnote-1) који у члану 21. прописује да су пред Уставом и законом сви једнаки (став 1.); да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације (став 2.); да је забрањена 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 (став 3.); да се 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 (став 4.). Поред тога, чланом 36. Устава прописано је да се јемчи право на једнаку заштиту права и на правно средство, односно да се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Ставом 2. овог члана прописано је да свако има право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се одлучује о његовом праву, обавези или на закону заснованом интересу. Такође, чланом 58. став 1. Устава јемчи се мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године[[2]](#footnote-2), у члану 14. забрањује дискриминацију и прописује да се уживање права и слобода прописаних у овој конвенцији обезбеђује без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, веза са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус.

Република Србија је ратификовала Конвенцију о правима особа са инвалидитетом и Опциони протокол уз Конвенцију[[3]](#footnote-3). Према овој конвенцији државе уговорнице преузимају обавезу да, између осталог, предузму све одговарајуће мере, укључујући и законодавство, у циљу мењања или укидања постојећих закона, прописа, обичаја и праксе који представљају дискриминацију према особама са инвалидитетом, да се уздржавају од свих поступака или праксе који нису у складу са овом конвенцијом, као и да обезбеде да државни органи и институције делују у складу са конвенцијом и да подстичу обуку стручних кадрова и особља које раде са особама са инвалидитетом о правима предвиђеним овом конвенцијом како би се обезбедила боља помоћ и услуге гарантоване на основу тих права[[4]](#footnote-4). Те мере, које укључују идентификовање и уклањање препрека и баријера за приступ, односиће се, између осталог, и на информације, комуникације и друге услуге, укључујући и електронске услуге и хитне службе.

Уставна забрана дискриминације ближе је разрађена Законом о забрани дискриминације[[5]](#footnote-5), који у члану 2. став 1. тачка 1. прописује да дискриминација и дискриминаторно поступање означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, роду, родном идентитету, сексуалној оријентацији, полним карактеристикама, нивоом прихода, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима. Одредбом члана 7. забрањена је посредна дискриминација која постоји ако на изглед неутрална одредба, критеријум или пракса лице или групу лица ставља или би могла ставити, због њиховог личног својства, у неповољан положај у поређењу са другим лицима у истој или сличној ситуацији, осим ако је то објективно оправдано легитимним циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна. Oдрeдбoм члана 23. oвoг зaкoнa забрањено је дискриминисати лице на основу старосног доба, те да стари имају право на достојанствене услове живота без дискриминације, а посебно, право на једнак приступ и заштиту од занемаривања и узнемиравања у коришћењу здравствених и других јавних услуга. Чланом 26. Закона прописано је да дискриминација постоји ако се поступа противно начелу поштовања једнаких права и слобода особа са инвалидитетом у политичком, економском, културном и другом аспекту јавног, професионалног, приватног и породичног живота.

Повереник указује да је одредбом члана 14. став 4. овог закона прописано да орган јавне власти приликом припреме новог прописа или јавне политике од значаја за остваривање права социоекономски угрожених лица или група лица доноси процену утицаја прописа или политике у којој процењује њихову усаглашеност са начелом једнакости, док је ставом 5. истог члана да процена утицаја нарочито садржи: 1) свеобухватан опис стања у области која је предмет регулисања са посебним освртом на социоекономски угрожена лица и групе лица; 2) процену неопходности и сразмерности намераваних измена прописа са аспекта поштовања начела једнакости и права социоекономски угрожених лица и група лица; 3) процену ризика за права, обавезе и на закону засноване интересе лица и група лица из става 3. овог члана.

Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом[[6]](#footnote-6) прописује у члану 6. став 3. да посредна дискриминација постоји ако се дискриминисани, због његове инвалидности, ставља у неповољнији положај доношењем акта или предузимањем радње која је привидно заснована на начелу једнакости и недискриминације, осим ако је тај акт или радња оправдана законитим циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна.

Законом о основама својинскоправних односа[[7]](#footnote-7) у члану 33. прописује да се на основу правног посла право својине на непокретност стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом.

Законом о општем управном поступку, који Служба за катастар примењује приликом уписа прописује одређена начела поступка. Повереник посебно указује на начело заштите права странака и остваривања јавног интереса, помоћи странци, као и начело делотворности и економичности поступка. Повереник указује да је овај системски закон управо својевремено донет са циљем да се ограничи могућност органа управе и других органа и организација који решавају у управним стварима да онемогуће, отежају или успоре признавање и остваривање права странака, односно да отежају њихов положај. Смисао и значај основних начела управног поступка је тај да су начела полазне, најопштије и најважније норме сваког правног поступка. Управни поступак, као јавноправни процес, почива на одређеном броју основних начела која изражавају његов дух и природу. **Начела су надређена свим појединачним управно-процесним одредбама, како општег управног поступка тако и посебних поступака.** Када неко питање није до краја регулисано у управном поступку, односно када је посреди правни стандард, начела су и **путоказ за тумачење права у конкретним случајевима**. Основна начела ЗУП-а су: 1) законитост и предвидивост (члан 5); 2) начело сразмерности (члан 6); 3) заштита права странака и заштита јавног интереса (члан 7); 4) начело помоћи странци (члан 8); 5) делотворност и економичност поступка (члан 9); 6) начело истине и слободне оцене доказа (члан 10); 7) начела самосталности (члан 12); 8) начела о праву странке на изјашњавање (члан 11); 9) право странке на правно средство – на приговор или жалбу (члан 13); 10) начело правноснажности решења (члан 14); 11) начело приступа информацијама и заштите података (члан 15). Основна начела управног поступка су у односу на ЗУП 1997 унеколико измењена, баш из разлога како би се између осталог указало на одређене стандарде поступања када су у питању права грађана и њихов приступ тим правима.

Чланом 6. ЗУП-а прописано је н**ачело сразмерности којим је прописано да Орган може да ограничи право странке или да утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа и само ако та сврха не може да се оствари друкчијим поступањем којим би се мање ограничавала права или у мањој мери утицало на правни интерес странке (став 1), док је ставом 2. прописано да када се странци и другом учеснику у поступку налаже обавеза, орган је дужан да примени оне од прописаних мера које су по њих повољније ако се и њима остварује сврха прописа.** Одредбом члана 7. ЗУП-а је прописаноначело заштите права странака и остваривања јавног интереса. Овим чланом је прописано да је орган дужан да омогући странци да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса. Начело заштите права странака и остваривања јавног интереса захтева вишеструку улогу

органа који води управни поступак. Наиме, орган је дужан да омогући странци да што лакше заштити и оствари своја права и правне интересе, али не на штету права и правних интереса трећих лица, нити јавног интереса. Даље чланом 8. овог закона је прописано **начело помоћи странци које се огледа у томе да орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају.** Кад орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то (став 2). Ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку (став 3). **У управном поступку треба да постоји стална сарадња органа са странком и другим учесницима у сврху заштите њихових права и правних интереса, као и обезбеђења законитости.** Томе служи и ово начело. Дакле, ЗУП говори о незнању и неукости учесника у поступку. Код незнања узима се у обзир неупућеност странке (и других лица), тј. непознавање извесних за њу битних чињеница, које би иначе требало да јој буду познате. Код неукостинагласак је на невичности, несналажењу, посебно на непознавању прописа од стране странке и других лица у поступку решавања управне ствари. Да би се таква лица сачувала од неповољних последица по њихова права и интересе, орган је дужан да им пружи потребну помоћ онда када је то по његовој оцени потребно. Чланом 9. ЗУП-а је прописано **начело делотворности и економичности** поступка којим је предвиђено да је орган дужан да странкама омогући да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе (став 1). Поступак се води без одуговлачења и **уз што мање трошкова по странку и другог учесника у поступку**, али тако да се изведу сви докази потребни за правилно и потпуно утврђивање чињеничног стања (став 2). **Орган је дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неопходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује** (став 3). **Орган може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција** (став 4). **Према томе, ЗУП на ниво начела издиже одредбу по којој су органи који поступају у управном поступку дужни да по службеној дужности прибаве све податке о одлучним чињеницама који се воде у службеним евиденцијама, те да не смеју да захтевају од странке да их она достави.** **Подизањем на ниво начела ова одредба постаје обавезујућа у свим управним областима, без обзира на одредбе посебних прописа који их уређују. Начело је разрађено у одговарајућој одредби у делу закона који уређује доказни поступак, а новина је прописивање прекршајне одговорности за руководиоца органа који захтева од странке да достави податке који се воде у службеним евиденцијама, као и за руководиоца органа који води службену евиденцију, а не достави благовремено тражене податке органу који води управни поступак**.[[8]](#footnote-8)

Адвокатском тарифом[[9]](#footnote-9) прописано да је цена поднеска за **упис у катастар – непроцењиви предмети износи 24.750,00 РСД**.

Повереник за заштиту равноправности, приступио је анализи одредбе члана 25. став 1. а у вези са чланом 18. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре са аспекта антидискриминационих прописа, првенствено полазећи од одредаба Устава Републике Србије, Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и других прописа који забрањују дискриминацију.

Повереник посебно указује да Нацрт закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа непокретности у катастар и катастар инфраструктуре[[10]](#footnote-10) није достављен Поверенику ради давање мишљена, нити је орган јавне власти приликом доношења прописа извршио процену утицаја прописа на социоекономски угрожена лица или групе лица и њихову усаглашеност са начелом једнакости у складу са обавезом прописаном чланом 14. Закона о забрани дискриминације.

Повереник указује да је чланом 7. Закона о забрани дискриминације прописан као облик дискриминације посредна дискриминација која постоји ако наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса лице или групу лица ставља или би могла ставити, због њиховог личног својства, у неповољнији положај у поређењу са другим лицима у истој или сличној ситуацији, осим ако је то објективно оправдано легитимним циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна. Приликом прописивања одређеног услова који важи за све, треба узети у обзир да се не сме занемарити чињеница да одређена група лица, због свог личног својства има другачију позицију или ситуацију, и да уколико се та ситуација не уважи она може довести до неједнаког третмана, односно до дискриминације.

Повереник најпре указује на циљ који је дат у образложењу Предлога закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре, а то је реформа катастра, односно повећање ажурности, убрзавање и поједностављивање процедуре уписа у катастар и превазилажење проблема и потешкоћа које успоравају ток поступка и неповољно утичу на његову укупну ефикасност и остварење основних циљева закона. Са друге стране, у анализи ефеката закона[[11]](#footnote-11) на питање да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу имовног стања, националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава), дат је одговор да предложене измене нису од утицаја на равноправност свих учесника у правном саобраћају. Наведена анализа говори да предлагач закона уопште није узео у обзир како ће предложена решења погодити односно утицати на социоекономски угрожена лица, при чему Повереник истиче да та група људи није хомогена већ хетерогена и чине је грађани различитог животног доба, образовања, имовинског стања, са инвалидитетом или различитим здравственим стањем, припадници националних, верских, етничких и других мањина... Дакле, важно је разумети да у оквиру једне групе људи се може наћи више група које су према пракси Повереника, судова, других органа и према бројним истраживањима у већем ризику од дискриминације. С тим у вези Повереник посебно указује да уколико је једно лице дискриминисано по основу два или више личних својстава без обзира да ли се утицај поједних личних својстава може разграничити (вишеструка дискриминација) или се не може разграничити (интерсекцијска дискриминација), тада говоримо о тешким облицима дискриминације који су прописани чланом 13. став 1. тачка 5) Закона о забрани дискриминације.

Анализа законског услова који прописује да странке могу подносити захтев за упис у катастар непокретности искључиво путем е – шалтера, преко професионалних корисника,

односно адвоката и геодетских организација, са аспекта Устава, Закона о забрани дискриминације и других релевантних прописа, показала је да су очигледно стављене у неједнак положај **особе слабијег имовног стања, као и особе са нижим нивоом прихода**. Постављањем наведених услова у члану 25. став 1. Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре ускраћена је могућност да се грађани и грађанке непосредно обрате Служби за катастар доласком на шалтеру или путем поште већ се као обавеза прописује обраћање управном органу искључиво преко е-шалтера, при чему исправност документације која се прилаже мора претходно бити проверена од стране професионалних корисника (адвоката и геодетске организације). Оно што је извесно да ће овај начин подношења захтева, поред искључивања великог броја грађана довести и до њиховог додатног финансијског оптерећења јер ће поред републичких административних такси морати да плате и услуге адвоката и геодетских организација. Повереник указује да према важећој адвокатској тарифи ова такса је 24.000,00 динара. Повереник такође указује да овакво законско решење умањује доступност Служби за катастар непокретности и посебно неоправдано неповољније погађа, пре свега, сиромашне грађане и оне са мањим приходима. Дакле, наизглед неутрална одредба, посредно дискриминише и може да доведе у неоправдано неповољнији положај припаднике и других угрожених група које су иначе у већем ризику од дискриминације и сиромаштва, као што су особе са инвалидитетом и старији грађани, припадници ромске националне мањине.., искључује и особе које немају техничке могућности и дигиталне вештине.

Једно од основних начела Устава Републике Србије, као и Закона о забрани дискриминације је да сви морају бити пред законом једнаки и да је забрањена дискриминација по било ком основу, па и по основу имовног стања, нивоа прихода али и других стварних или претпостављених личних својстава. Грађанима је ускраћено право на избор да се определе, у зависности од финансијских, техничких и других могућности, за начин на који ће поднети захтев за упис права, односно промене права у Катастар непокретности. Подношење захтева за упис у катастар преко е-шалтера уз обавезу достављања докумената у форми електронског документа, односно уколико није изворно настао у електронској форми дигитализоване копије докумената чију је истоветност потврдио професионални корисник, не даје никакву могућност избора, већ условљава све грађане да имају довољно новца, техничке могућности и дигиталне вештине.

Поред тога што су одредбе члана 18. и члана 25. став 1. дискриминаторне, Повереник такође указује да су Законом о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре прописани краћи рокови од рокова предвиђених Законом о општем управном поступку који представља системски закон, и то тако што су претежно само скраћени рокови за грађане (нпр. рок за жалбу 8 дана–члан 42. и 43. Законом о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре), док рокови за поступање нпр. другостепеног органа нису скраћени већ је наведени рок 60 дана (члан 44. Закона) иако ЗУП у члану 174. даје могућност да се посебним законом пропише краћи рок за поступање органа. У том смислу прописивање краћих рокова за странке као што је рок за жалбу 8 дана уместо 15 дана прописаних ЗУП-ом додатно умањује могућност грађанину да оствари своје право уписа у катастар непокретности, чиме се такође утиче на остваривање права на уживање имовине и на правну сигурност и поузданост катастра као јавне евиденције, односно основног и јавног регистра, који садржи просторне и описне податке о непокретностима, податке о стварним правима на њима, као и другим правима и чињеницама чији је упис у катастар предвиђен законом. На овај начин се крше одредбе члана 36. Устава којима се јемчи право на једнаку заштиту права и на правно средство, односно којима се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Поред тога, обраћања грађана Поверенику указују да се од њих захтева да плате републичку административну таксу као и верификацију прилога од стране адвоката и геодетске организације и када је грешку приликом уписа учинила Служба за катастар, што додатно показује да овако прописане одредбе поред већ наметнуте обавезе која није у складу са Уставом, се у пракси злоупотребљавају и да је суштински циљ да се Служба за катастар што је могуће више одаљи од грађана, уместо да им помогне да упишу своје право и тиме омогуће поузданост у јавне књиге, односно да је лице које је уписано у катастар заиста власник, да нема терета на непокретности и сл. То доводи до правне несигурности јер због недостатка новца грађани неће моћи да стекну право на својину на непокретности која се у складу са законом стиче уписом у јавну књигу или на други одговарајући начин одређен законом. На овај начин се задире и у Уставом зајамчено право на мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона.

Поред чињенице да прописивање оваквих услова није у сагласности са наведеним члановима Устава Републике Србије и Законом о забрани дискриминације, може се уочити да одредбе Законо о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре нису у сагласности ни са другим системским законима као што је Закон о општем управном поступку, Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом и Закон о основама својинскоправних односа.

Повереник указује да је још 2017. године приликом давања мишљења на Нацрт закона o пoступку уписa у кaтaстaр нeпoкрeтнoсти и вoдoвa указао да поједина предложена решења у Нацрту закона би могла дa дoвeду у нejeднaк пoлoжaj пojeдинa лицa кoja, измeђу oстaлoг, и збoг свojих личних свojстaвa нeмajу приступ eлeктрoнским кoмуникaциjaмa (сирoмaштвo, пojeдинe мaргинaлизoвaнe групe, стaрoснo дoбa, инвaлидитeт и сл.). Међутим, као што је претходно наведено, након тога Поверенику нису достављани нацрти закона о изменама и допунама Закона о поступку уписа у катастар непокретности и катастар инфраструктуре.

Поред свега наведеног Повереник подсећа на ранију праксу Уставног суда, као на пример када је вршена оцена уставности и законитости Закона о експропријацији (IУз – 17/2011 од 23. маја 2013. године). Уставни суд је истакао питање сагласности осопорене одредбе са начелом јединства правног поретка. Тако је Уставни суд заузео став да „уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду поштовани и у посебним законима, па и у случају када је системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања“. У конкретној ситуацији, системски закон, према схватању Уставног суда јесте Закон о општем управном поступку (ЗУП). Уставни суд је навео да је тим законом дозвољено „другачије уређивање“ односно одступање од правила општег управног поступка, под условом да сва прописана одступања буду у сагласности с основним начелима ЗУП-а. Уставни суд је у свом образложењу тада навео „не могу се довести у питање основна начела управног поступка, као што су заштита странака у поступку, односно заштита права појединаца...“. Уставни суд закључује да се у конкретном случају слаби положај једне стране у поступку и тиме доводи у питање остварење што лакше заштите њених права у том поступку, а што јесте једно од основних начела општег управног поступка. У складу с тим, Уставни суд је стао на становиште да „заштита јавног интереса не може бити обезбеђена на штету начела законитости, односно неоснованог одступања од системских решења, које такође мора бити заштићено, не само на основу одредаба Закона о општем управном поступку, као системског закона из ове области, већ и на основу сваког посебног закона којим су регулисана питања управног поступка у областима друштвеног живота, која су предмет тог закона, у конкретном случају Закона о експропријацији“. Према ставу суда такво решење је супротно уставном начелу јединства правног поретка, те је, сходно томе, неуставно.

Пракса Повереника, као и бројна истраживања показују да је сиромаштво један од основних узрока неједнакости у друштву. Тако примера ради према резултатима истраживања, које је Повереник спровео у новембру 2023. године указују да су једна од две групе које су највише дискриминисане, сиромашни грађани, и то у свим областима друшвеног живота. Овакви налази истраживања не чуде имајући у виду да социоекономски угрожена лица нису хомогена група, већ да ту групу, као што је већ наведено, између осталог чине и групе које су у већем ризику од дискриминације, као што су старији грађани, особе са инвалидитетом, грађани који живе у мање развијеним и руралним подручијима, Роми и др.

Почетком 2023. године усвојен је Програм економских реформи за период од 2023. до 2025. године[[12]](#footnote-12)у којем је између осталог наведено да сиромаштво представља значајан проблем у Републици Србији. Стопа ризика од сиромаштва износила је 21,2% у 2021. години, што је значајно више од нивоа ЕУ27 (16,8%, SILC, 2021). Ризик од сиромаштва варира у зависности од старосних група, радног статуса и типа домаћинства. Најугроженија су лица старости 18 до 24 године – 27,7%, а затим лица старија од 65 година – 22,7%, док су најнижу стопу ризика од сиромаштва имале особе старости од 25 до 54 година - 19,1%. **Праг ризика од сиромаштва је износио 24.064 динара** (205 евра) просечно месечно за једночлано домаћинство. Неједнакост расподеле дохотка је висока, јер је показатељ квинтилног односа (С80/С20) износио 5,931 у 2021. То значи да је најбогатијих 20% становништва имало 5,9 пута већи доходак у односу на 20% најсиромашнијих. Џини коефицијент у Републици Србији је 2021. године износио 33,3, што је незнатно изнад вредности просека ЕУ-27 (30,1).

Према последњим доступним подацима Републичког завода за статистику стопа ризика од сиромаштва износила је 26.509,00 динара за једночлано домаћинство.[[13]](#footnote-13) Републички завод за статистику је и ове године издао Извештај о напретку у остваривању циљева одрживог развоја до 2030. године у Републици Србији[[14]](#footnote-14), у коме је дат преглед података за читав низ индикатора за праћење напретка у остваривању ових циљева. Циљ одрживог развоја број 10 подразумева смањење неједнакости, а бројна релевантна међународна документа означавају да рад на социјалном укључивању сиромашних захтева добру повезаност свих система заштите и унапређење координације свих актера, на свим нивоима и свим секторима (социјалне и здравствене службе, образовање и култура, безбедност, пензијско-инвалидско осигурање, тржиште рада и др) као и сарадњу са другим актерима који се баве питањима сиромаштва, укључујући организације цивилног друштва и волонтерске организације. Ова сарадња би требало да укључује сва питања која се тичу сиромаштва ради омогућавања социјалне инклузије и веће друштвене укључености, смањења дискриминације и остваривања равноправности у што већем обиму. У вези са овим питањем, важно је напоменути да је од великог утицаја обавеза органа јавне власти да приликом доношења прописа врше процену њиховог утицаја на социоекономски угрожена лица као и утицај прописа на остваривање начела равноправности, што је као законска обавеза 2021. године уведено изменама и допунама Закона о забрани дискриминације.

Даље, када је реч о **положају старијих**, у Посебном извештају Повереника о дискриминацији старијих грађана[[15]](#footnote-15) указано је да је општи утисак да старије особе у Србији не користе нове технологије у довољној мери, те да особе старије од 65 година живота спадају у једну од категорија под највећим **ризиком од дигиталне искључености**. Иако је ова узрасна група показала велико интересовање да научи да користи информационе и комуникацине технологије, њихове дигиталне вештине су минималне.[[16]](#footnote-16) ***Као значајан податак наведено је да 43% испитаника не користи интернет, а да од 57% он*их који се *њиме служе више од 90% не користи е-услуге.*** У истраживању се истиче да је један од најзначајнијих елемената борбе против дигиталне искључености рад на едукацији старијих. Истраживање је показало и велике разлике између старијих са вишим и нижим нивоом образовања у погледу дигиталне укључености (78% старијих са високим нивоом образовања поседује рачунар, а 74% паметан телефон, док 79% старијих са основним образовањем не поседује рачунар, а 86% њих нема паметан телефон). Место становања такође је повезано са опремљеношћу рачунаром (63% градског старијег становништва има рачунар, а 57% паметан телефон, **док свега 11% сеоског има рачунар, а свега 9% паметан телефон)**. **Иако свега 18% испитаника самостално користи интернет, чак 74% сматра да им се никада није десило да нису могли остварити одређено право/обавезу због помањкања дигиталних знања и вештина**.

Даље, у извештају Основна права старијих особа: обезбеђивање приступа јавним услугама у дигиталним друштвима[[17]](#footnote-17) указује да две велике трансформације обликују будућност Европе: демографско старење и дигитална трансформација свакодневног живота, укључујући дигитализацију јавних и приватних услуга. До 2050. године, 30% становништва ЕУ имаће 65 и више година. Ова демографска промена утиче на све аспекте живота и има важне економске и друштвене импликације. Подаци показују да само 1 од 4 особе у ЕУ у доби од 65 до 74 године има барем основне дигиталне вештине, због чега могу бити лишени основних права, приступу здравственој заштити или пензијама. Из ових разлога неопходно је да све земље разматрају дигитализацију из перспективе основних права и осигурају једнак приступ дигиталним информацијама и услугама за све старије особе.

Да би се осигурао приступ јавним услугама за све, требало би обезбедити: учешће старијих у дизајну и развоју дигиталних јавних услуга како би одговорили на њихове потребе; развој потребних вештина за коришћење дигиталних алата; борбу против ејџизма, подстицање вршњачког учења и међугенерацијску обуку; систематско прикупљање података о дигиталној писмености старијих од 74 године. Едукацијом старијих за коришћење ИКТ алата и паметних уређаја, би требало обухватити што већи број лица, како би се омогућило да равноправно користе све погодности које ове технологије пружају. **Потребно је водити рачуна о обезбеђивању услуга и на традиционална начин, како одређени број корисника не би био изостављен**.

Стратегијом развоја дигиталних вештина у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године[[18]](#footnote-18) између осталог је наведено да је неопходно посебну пажњу посветити предузимању мера како би се створиле инклузивније и праведније могућности за групе које су имале мање могућности да користе дигиталне технологије и да развију основне дигиталне вештине из разлога старосног доба, физичке способности, свести, географског подручја, нивоа образовања, цена и др. и извршити акредитацију програма обука за развој дигиталних вештина грађана уз развој модела повећаног приступа грађанима који припадају осетљивим категоријама, међу којима су и старији грађани. У овој стратегији је наведено и да одређени број старијих грађана нема основне дигиталне вештине, а потреба праћења информација на савременим уређајима, као и потреба остваривања контакта и приступа различитим услугама у друштву, налаже неопходност развоја ове врсте дигиталних интерактивних вештина. Због тога би старије грађане у што већем броју требало обучити основним дигиталним вештинама, које обухватају учење основа о томе како паметни телефони и интернет заједно функционишу у достављању апликација, информација и порука, укључујући вештине подешавања нових налога и креирања лозинки, истраживања, претраге, преузимања и коришћења мрежних и мобилних апликација. У овој стратегији је наведено и да је потребно спроводити кампање које за циљ имају подизање нивоа свести грађана о потреби усвајања дигиталних вештина и подизања нивоа заинтересованости нарочито појединих осетљивих друштвених група, као и да ће кључни показатељи учинка предвиђених циљева бити детаљно разрађени у оквиру акционих планова.

На крају, Повереник скреће пажњу и да особе са инвалидитетом у Републици Србији, представљају једну од најугроженијих група у свим областима друштвеног живота. Имајући у виду бројност и разноврсност проблема са којима се свакодневно суочавају, распрострањеност стереотипа и предрасуда, као и социјални и економски положај у коме се налазе, у већем ризику су од дискриминације, а неретко су изложене и вишеструкој и интерсекцијској дискриминацији. Као и претходних година, и током 2023. године Поверенику је упућен већи број притужби између осталог и због информационе и комуникационе неприступачности, односно због пoтeшкoћа приликoм oствaривaњa разних прaва и услуга, а који представља један од основних предуслова за равноправно учешће особа са инвалидитетом у свим областима друштвеног живота.

На основу свега наведеног, користећи своја законска овлашћења да поднесе предлог за оцену уставности и законитости, према члановима 50. став 1. Закона о Уставном суду, Повереник за заштиту равноправности предлаже да Уставни суд, након спроведеног поступка, донесе следећу

**О Д Л У К У**

Утврђује се да одредбе члана 18. и члана 25. став 1. Закона о поступку уписа у катастар непокретностии катастар инфраструктуре нису у сагласности са Уставом Републике Србије и Законом о забрани дискриминације.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | **ПОВЕРЕНИЦА ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ** |
| **Бранкица Јанковић** |

1. „Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21 [↑](#footnote-ref-1)
2. „Службени лист СЦГ - Међународни уговори“, бр. 9/03, 5/05, 7/05 - испр. и „Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 12/10 и 10/15 [↑](#footnote-ref-2)
3. Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом („Сл. гласник РС - Међународни уговори”, број 42/09) [↑](#footnote-ref-3)
4. Конвенција о правима особа са инвалидитетом, члан 4. [↑](#footnote-ref-4)
5. „Службени гласник РС“, бр. 22/09 и 52/21 [↑](#footnote-ref-5)
6. „Службени гласник РС“, бр. 33/06 и 13/16 [↑](#footnote-ref-6)
7. „Службени лист СФРЈ“, бр. 6/80 и 36/90, „Службени лист СРЈ“, бр. 29/96 и „Службени гласник РС“, бр. 115/05 - др. закон [↑](#footnote-ref-7)
8. Практикум за примену закона о општем управном поступку, Аутори: Проф. др Зоран Р. Томић, Проф. др Добросав Миловановић, Доц. др Вук Цуцић, Броград 2027. године [↑](#footnote-ref-8)
9. /https://www.paragraf.rs/propisi\_download/advokatska\_tarifa\_tabelarni\_prikaz\_nagrada\_sa\_zapocetim\_satom.pdf [↑](#footnote-ref-9)
10. [↑](#footnote-ref-10)
11. https://www.srbija.gov.rs/prikaz/739626 [↑](#footnote-ref-11)
12. <https://www.mfin.gov.rs/upload/media/G8MXn2_63e625e554bd3.pdf> [↑](#footnote-ref-12)
13. РЗС, публикација: Светски дан борбе против сиромаштва, 17.10.2023. године, доступно на: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G202327024.pdf [↑](#footnote-ref-13)
14. <https://sdg.indikatori.rs/media/1621/izvestaj-o-napretku-u-ostvarivanju-ciljeva-odrzivog-razvoja-do-2030-godine-u-srbiji-2022.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
15. https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2021/09/poseban-izvestaj-o-diskriminaciji-starijih.pdf [↑](#footnote-ref-15)
16. <https://www.redcross.org.rs/media/6183/starenje-i-digitalna-ukljucenost-web.pdf> [↑](#footnote-ref-16)
17. *Fundamental rights of older people: ensuring access to public services in digital societies*, Агенција ЕУ за основна права (ФРА), 2023, доступно на: <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/older-people-digital-rights> [↑](#footnote-ref-17)
18. „Службени гласник РС“, број 21/20 [↑](#footnote-ref-18)