

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
Немањина 22-26
Београд

20. фебруар 2023. године

Поштовани,

У циљу унапређења Закона о планирању и изградњи које треба да допринесе што већој правној сигурности за инвестирање у Републици Србији, а везано за конкретне циљеве који су у јавној расправи о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи предложени и операционализовани кроз одговарајуће законске одредбе, Нова планска пракса даје следеће предлоге:

1. Везано за конкретни циљ који се односи на додатно прецизирање и усклађивање одредби овог Закона са одредбама других закона, што доприноси њиховој бољој примени, предлагемо неколико унапређења у циљу боље комплементарности Закона о планирању и изградњи и Закона о планском систему у домену партиципације:

Правна сигурност за инвестирање у Србији може бити знатно нарушена, уколико све заинтересоване стране током израде планских докумената нису довољно добро и јасно информисане о понуђеним планским решењима и уколико им није омогућено да у процесу израде плана на адекватан начин учествују, у циљу помирења интереса и стварања компромиса – и будућих инвеститора и локалне заједнице. Овај проблем се у новије време све чешће јавља, и испољава као накнадни отпор грађана према усвојеним планским решењима, што може имати и крајње неповољне последице по буџет града и поверење инвеститора у систем планирања, као у случају блока 37 на Новом Београду. Закон о планском систему је зато на прилично високом нивоу обрадио домен партиципације у изради планских докумената и, уопште, докумената јавних политика, гарантујући чак три нивоа партиципације – информисање, консултације и сарадњу, док Закон о планирању и изградњи и даље у том домену заостаје и обезбеђује тек минимум информисања и консултативне процедуре. Тема партиципације јесте једна од актуелних и кључних тема у српском планирању, али није нам циљ да овом приликом расправљамо о њеној улози и сврсисходности, већ да предложимо неколико крајње једноставних решења, која би је у постојећем оквиру Закона о планирању и изградњи знатно унапредила:

- Увести (вратити) обавезну јавну презентацију планских решења током процедуре јавног увида за све планове (и урбанистичке и просторне);
- Увести јавну расправу у предлог Одлуке о изради планског документа;
- Прописати ефикаснији начин обавештавања грађана о покренутим процедурама и могућностима учешћа у свакој од фаза израде планских докумената;
- Прописати већу јавну доступност прикупљене документације и оне настале током процеса израде планског документа.

Такође, достављамо Вам и предлоге/сугестије за измену ЗПИ који су настали као закључак округлог стола „*Партиципација шире јавности и улога планера у урбанистичком и просторном планирању*“ и претходно спроведене анкете са планерима свих струка у Србији (укупно 185 испитаника), коју је НПП спровела у сарадњи са Удружењем урбаниста Србије у јуну месецу 2022. године. Смернице које се тичу теме партиципације су следеће:

- **Унапређење информисаности грађана и обезбеђивање комплетне транспарентности процеса и процедуре планирања** је прва мера око које су се сви усагласили. Унапређење информисаности се односи на све фазе израде, усвајања и спровођења докумената просторног и урбанистичког планирања.
- **Делегирање поступка партиципације конкретном учеснику у поступку израде планског документа** – неопходно је да се дефинише одговорно лице / орган за спровођење партиципације, који за то располаже одговарајућим ресурсима и који би био задужен за квалитет партиципативног процеса у законом прописаним фазама процедуре израде плана (рани јавни увид, јавни увид), а оптимално и током целог процеса. За партиципацију, поред органа ЈЛС као носиоца израде плана, могао би бити задужен и неко из радног тима обрађивача, или да се оствари одговарајућа сарадња са месним заједницама. Друга могућност је да се о процесу стара посебно формирано тело.
- **Прилагођавање поступка партиципације посебно за документа стратешког, а посебно за документа регулационог планирања (у постојећем законско оквиру)**. Партиципација јавности у конципирању визије и циљева развоја и партиципација у уређењу конкретног простора има различите циљеве и процесне карактеристике, што би требало уважити у пракси.
- **Мапирање обавезних учесника у процесу партиципације** (тзв. анализа стејкхолдера) – имаоца јавних овлашћења, институција, цивилних организација и удружења, и њихово ангажовање и укључивање од најранијих фаза израде планског документа.
- **Обавезна организација јавних презентација за планове који имају изражену проблематику од јавног интереса**, попут заштите животне средине, отворених и зелених простора у граду, површина и објеката јавних намена, као и других тема потенцијално важних за ширу јавност.

2. Везано за конкретни циљ који се односи на пренос дела овлашћења са државног органа на друга правна лица и јавне бележнике (издавање информације о локацији), предлажемо неколико унапређења у циљу веће ефикасности издавања грађевинских дозвола:

Правна сигурност за инвестирање у Србији може бити знатно нарушена, уколико документа и акти на основу којих се гради нису беспрекорно тачни, недвосмислени и употребљиви. Из тих разлога, без обзира што Информација о локацији нема „правну тежину“ других аката које издаје орган управе надлежан за послове планирања и изградње, од њеног квалитета и ажурности итекако зависи процес пројектовања који ће довести до издавања локацијских услова и, потом, грађевинске дозволе. Ако је идеја да орган управе не мора да обезбеди информацију о локацији (што је предложено новим

одредбама) он би морао да обезбеди неопходне предуслове за њен квалитет и ажурност управо кроз јавно објављивање и доступност свих важећих планских докумената на ЦРПД (који од свог постављања не функционише), као и објављивањем свих важећих планских докумената на званичним сајтовима органа управе који могу недвосмислено да се тумаче (исто важи и за сајт МСГИ и за сајтове локалних самоуправа, а подсећамо да Град Београд ажурну базу планова и нема на свом сајту). Ово је нарочито важно за пример Београда, који још увек није објавио измене и допуне ППР из марта 2022 (сем на сајту Урбанистичког завода, али непотпуно) и за који не постоји обједињен текст и графика – што све не обезбеђује ни минимум правне сигурности да ће издате информације о локацији од стране било кога другог осмим органа управе бити валидне. С тим у вези, наши предлози су следећи:

- Да се ступање на снагу ове законске одредбе услови постављањем и потпуним и беспрекорним успостављањем ЦРПД, као и наменских страница сајтова управе које су посвећене важећим планским документима (на територији ЈЛС, РС...);
- Да се пропише минимум стандарда који Информација о локацији мора да садржи, нарочито у погледу графичких прилога плана, њихове читљивости и формата у коме се издају (мора бити омогућено пројектантима да пројектују на основу добијених информација, што данас није случај);
- Такође, мора бити јасно и „ко је крив“ ако Информација о локацији није тачна и шта су правне последице и том случају;

3. Везано за конкретни циљ који се односи на увођење нових елемената "зелене агенде", предлажемо неколико унапређења у циљу веће одрживости планских решења са аспекта заштите животне средине:

Правна сигурност за инвестирање у Србији може бити знатно нарушена, уколико планска решења нису усклађена са прокламованим циљевима ЕУ у домену заштите животне средине и смањења емисије угљен-диоксида, а који се обезбеђују издавањем адекватних сертификата за објекте изграђене на основу важећих урбанистичких планова, дакле „постплански“. Другим речима, сама планска решења би морала да обезбеде довољно елемената који ће инвеститорима омогућити добијање одговарајућег сертификата зелене градње, без бојазни да су градили по грађевинској дозволи, али мимо европских стандарда. Закон о планирању и изградњи у овом домену, наравно, не треба да иде у детаљ, али може да обезбеди дефинисање појмова чија ће даља профилација бити предмет подзаконских аката и самих планских докумената. У том циљу предлажемо да се појмовник допуни дефиницијама појмова:

- зелена инфраструктура;
- еколошки индекс.

У прилог прецизног дефинисања ових појмова (за потребе појмовника), а и усклађивања различитих секторских закона, подсећамо да су током прошле године урађена два опсежна истраживања на ову тему, једно је спровело Удружење пејзажних архитеката Србије, а друго Центар за експерименталне урбане студије (ЦЕУС).

4. Везано за конкретни циљ увођења главног државног урбанисте, чиме ће се ”увести додатни ред у области просторног и урбанистичког планирања на територији Републике Србије”, као и Агенције за просторно планирање и урбанизам РС, предлажемо неколико унапређења у циљу повећања одговорности лица овлашћених за доношење одлука у планској процедури и спровођења планова:

Правна сигурност за инвестирање у Србији може бити знатно нарушена, уколико не постоји сасвим прецизна и јасна правна одговорност свих учесника у процедури доношења планских документа, нарочито оних надлежних за доношење одлука – предложене институције Главног државног урбанисте и Државне комисије за планове, али и оваквих институција на локалном нивоу. Наиме, приватна својина, као и јавна својина као јавно добро, могу бити знатно угрожене, са аспекта њихове материјалне, али и сваке друге вредности, уколико се планска решења раде и често мењају без јасних критеријума, нарочито ако на тај начин утичу на деградацију простора (природног и створеног окружења) у коме се нечија својина налази. Еклатантан пример за то представља Златибор, на коме је не само основним решењем већ и сукцесивним изменама плана генералне регулације омогућена изградња вишеспратница на било којој локацији, чиме је заправо деградирана вредност имовине постојећих власника, односно умањења свака „повољност локације“ која постоји или је постојала. Поред усвајања предлога везаних за побољшање партиципације, што би свакако допринело решавању оваквих проблема, предлажемо да се неизоставно дефинишу одговорности (тако да буду и јасне и да се не преклапају) као и надлежности над контролом рада следећих доносиоца одлука у процедури планирања:

- Главног урбанисте (државног, покрајинског и на локалном нивоу);
- Комисије за планове (државне, покрајинске и на локалном нивоу) и других законом предвиђених комисија из области планирања;
- Агенције за просторно и урбанистичко планирање.

Такође, неопходно је уложити додатан напор у анализу ”слабих” тачака у вршењу урбанистичког инспекцијског надзора и пружити конкретна и делотворна овлашћења урбанистичкој инспекцији (на свим нивоима управе), а посебно у домену провере законитости планских докумената, односно контроле рада комисије за планове (на свим нивоима управе) и предузимања даљих конкретних и делотворних корака на исправљању незаконитости (који се не завршавају на могућности да се поднесе предлог надлежном министру, како је то и овим Нацртом предвиђено).

Додатно, везано за обавезу мониторинга промена у простору, која је једна од надлежности Агенције за просторно планирање и урбанизам РС, неопходно је прецизирати главне механизме мониторинга, који се додатно дефинишу одговарајућим подзаконским актом. Наиме, мониторинг промена у простору, као и валоризација имплементираних планских решења је неопходан корак у поновном успостављању реалног стратешког планирања у Србији. У савременим условима, низ који треба да чине стратешко планирање - урбанистичко планирање - валоризација промена у простору, тако да су резултати валоризације улазни подаци за нови циклус планирања, је потпуно

демонтиран. Његово успостављање је неопходан услов за просторно и урбанистичко планирање који нису само симулација планирања, већ ефикасан систем управљања променама у простору у општем интересу.

5. Везано за конкретни циљ отклањања колизионих одредби и њихово међусобно усаглашавање кроз паралелну измену сета сродних закона, предлажемо да се посебна пажња посвети анализи почетног стања и уочених проблема законодавног оквира и анализи очекиваних ефеката предложених измена:

Правна сигурност за инвестирање у Србији може бити значајно нарушена, уколико се чак и активности чији је декларативни циљ управо отклањање недоследности и неусаглашености постојећег законодавног оквира, примењују недоследно и неусаглашено, односно потпуно произвољно и законски неутемељено. Наиме, за сваку системску измену која задире у сијасет закона и других докумената и аката усвајањем појединих јавних политика, законодавац је прописао обавезу израде концепта такве политике, којом би се све измене унапред сагледале и утврдили све везе и сви ефекти, наравно у складу са унапред постављеним циљем (па макар он био и крајње баналан као „унапређење брзине и ефикасности процедура“). Нажалост, прави пример лоше праксе у изради оваквих докумената у скорашњем периоду представља израда концепта политике реформе е-Простора и реформе система планирања, која је и сама рађена ван законског оквира и без икаквог ваљаног утемељења у анализи почетног стања, проблема и ефеката, што је и резултирало повлачењем целог нацрта документа са јавне расправе у марту 2022. године од стране МГСИ. Без обзира на такав неуспех, овим изменама ЗПИ предлаже се увођење електронског система *Е-простор*, чиме се поново отварају врата имплементацији системских промена, посебно у домену партиципације јавности у планским процедурама и садржаја и начина израде планских докумената, али заобилажењем прописа који обавезују да се таква решења претходно провере кроз израду концепта политике који подразумева не само дискусију алтернативних решења већ и неколико нивоа партиципације, као алата заштите свих релевантних интереса.

Такође, без икакве претходне анализе или јавне провере (макар и оне повучене без образложења), па и без икаквог образложења, предложено је ”укидање Закона о конверзији уз накнаду”. Концепт политике није представљен јавности упркос томе што се усвајањем овог предлога врши значајна системска реформа начина располагања, односно правним режимима над грађевинским земљиштем. Подсећамо да су и ранији предлози да се конверзија земљишта из јавне у приватну својину врши без накнаде, а на основу власништва над објектима, бивали проглашени противуставним, те да се у правном смислу нису стекли услови да Уставни суд РС и овог пута одлучи другачије. Недостатак анализе и недостатак јавно презентованих аргумената којима би се могла оправдати оваква (поновна) системска промена тим пре су забрињавајући с обзиром да се овом мером обликује вишеструко дискриминаторно инвестиционо окружење.

Додатно, супротно одредбама Закона о експропријацији који прописује да се основ експропријације успоставља тек доношењем планског документа, те да накнада за експропријацију не може бити нижа од тржишне, Нацрт Закона о ИД ЗПИ предлаже да

се накнада у поступку експропријације грађевинског земљишта одређује као за пољопривредно земљиште, уколико је оно, до пренамене извршене доношењем планског документа, било одређено као пољопривредно.

У складу са намерама исказаним у овом предлогу измена ЗПИ који се налази на јавној расправи, предлажемо да се међусобном усаглашавању закона кроз паралелну измену сета сродних закона приступи системски, израдом концепта политике - како закон налаже, и то у односу на јавне политике који МГСИ жели спроведе у домену:

- Управљања просторним и урбаним развојем (врсте планских докумената, садржај, усаглашеност, партиципација, дигитализација...);
- Управљања грађевинским земљиштем (конверзија, експропријација, јавна својина, реституција, планирање и изградња...).

6. Везано за образложење појединих конкретних циљева (додатно увођење реда, уочене неправилности у доношењу урбанистичких планова од стране ЈЛС и сл.), предлажемо да се озбиљно и системски приступи континуалној изградњи капацитета локалних самоуправа да се баве доменом просторног и урбаног развоја:

Напоследку, правна сигурност за инвестирање у Србији може бити заиста знатно нарушена, уколико највиши органи управе шаљу поруке инвеститорима, и свим грађанима, да је локална самоуправа некомпетентна (неспособна) и чак злонамерна у погледу планирања и изградње, односно поштовања закона и обезбеђивања адекватног планског окружења за инвестирање и заштиту простора. Наиме, уколико постоје проблеми у капацитетима локалних самоуправа да управљају урбаним развојем, по природи ствари, основни задатак државе и ресорних министарстава је изградња тих капацитета, а не њихова денунцијација у таблоидном маниру и кажњавање развлашћивањем, које је супротно Уставом и законима прокламованој децентрализацији. Са друге стране, уколико неправилности у спровођењу закона и изради планова заиста постоје, требало би пружити гаранције да су предузете мере да се управљачи ЈЛС зауставе у активностима које доприносе девастацији простора или, пак, предложити измене конкретних чланова закона на основу којих су такве активности биле могуће и који ће их чинити могућим без обзира на промену надлежности. Подсетићемо само да је поједине просторне планове који су значајно допринели девастацији простора, (попут Просторног плана подручја Парка природе и туристичке регије Стара планина) или имплементирали штетне одлуке и изазвали велике отпоре грађана и локалног становништва (попут ППППН за реализацију пројекта експлоатације и прераде минерала јадарита „Јадар“) донела управо Влада РС.

На пример, исказана је намера да се зоне заштићених природних и културних подручја планирају просторним плановима подручја посебне намене (што је законом већ омогућено), са нагласком на чињеницу да овакав ППППН доноси Влада РС (што га не разликује од ППППН за било које друго подручје), али са образложењем да је предлог заснован на ”уоченим неправилностима у доношењу урбанистичких планова од стране ЈЛС, што је на неким подручјима довело до значајне девастације простора”.

Успостављање хијерархије предложено је и увођењем појма ”хијерархијски ред планских докумената” (уместо ширег и ужег просторног обухвата) којим се суштина потребе за постојањем различитих просторних и урбанистичких планова подређује нивоу власти коме је поверено његово доношење, што је омогућило и ”извлачење” просторног плана посебне намене (ППППН) као ”хијерархијски вишег” планског документа у односу на сваки други, просторни или урбанистички план чија израда је у домену ЈЛС. Тиме се заправо сужавају права ЈЛС и њених грађана да утичу на промене у свом непосредном животном окружењу, поготово узевши у обзир да се ППППН усваја уредбом Владе РС, без јавне расправе пред органима скупштине. Слично важи и за друга решења, као што је нпр. оно према којем се инвеститору, у одређеним случајевима, оставља могућност одабира нивоа органа јавне управе (или ЈЛС или МГСИ) пред којим ће покренути поступак исходавања свих аката потребних ради изградње објекта, те додатно прецизира да у случају да инвеститор жели да комбинује органе, према рецепту да локацијске услове добије пред органима ЈЛС а грађевинску дозволу потражује пред органима МГСИ, пројекат не пролази контролу ревизионе комисије. Још један пример представља предлог увођења нове категорије, пројеката од ПОСЕБНОГ ЗНАЧАЈА, без објашњења проблема који су се појављивали приликом реализације пројеката ОД (обичног) ЗНАЧАЈА, а који би оправдали успостављање овакве хијерархије, итд, итд.

Константно ширење овлашћења Владе РС да одабере зоне и пројекте које ће планирати израдом једног специфичног типа планског документа (ППППН), сви претходно наведени предлози, али и низ сличних који овде нису дубље анализирани, могу се тумачити као намера да се моћ одлучивања у просторном и урбанистичком планирању централизује, односно пренесе са нивоа ЈЛС ка органима Владе РС. С обзиром да је партиципација у Србији на јако ниском нивоу, да никакве претходне анализе законског оквира нису урађене, да ефекти промена нису сагледани, да никакви јасни критеријуми одлучивања нису успостављени, као ни одговорности, надлежности и контроле (нових и постојећих) комисија за планове које се баве одлучивањем у процесима планирања, о чему смо дискутовали у претходним тачкама, стиче се утисак да ће се питањима заштите простора, културног наслеђа, па и крупних инвестиција бавити држава по основу моралне и етичке супериорности њених службеника у односу на локалну самоуправу и, наравно, веће контроле и централизације моћи по питању одлучивања шта се и где може градити.

Што не представља никакву правну сигурност за инвестирање у демократски уређеним државама.

*Нова планска пракса,
база за урбанистичка истраживања и развој планирања*