



МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА, САОБРАЋАЈА И ИНФРАСТРУКТУРЕ

11.000 Београд
Немањина 22-26

Предмет: Прилог јавној расправи о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи – примедбе, предлози и сугестије Асоцијације просторних планера Србије (АППС)

Поштовани,

Поздрављамо позив за активно укључивање стручне и шире јавности у разматрање Нацрта закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи који је објављен на веб страницама Министарства 25. јула 2014. године.

Захваљујемо, као струковна организација која постоји већ деценију и по и која окупља преко 300 стручњака различитих профила (дипломиране просторне планере, дипломиране инжењере архитектуре, дипломиране грађевинске инжењере, дипломиране географе, дипломиране правнике, дипломиране економисте, дипломиране инжењере пејзажне архитектуре, дипломиране инжењере шумарства и др.), на могућности да учествујемо у разматрању Нацрта измена и допуна ЗПИ.

Сматрамо да континуирано унапређење законодавног процеса јесте један од најзначајнијих инструмената за управљање покренутим друштвеним променама у Србији, те напоре ресорног министарства у том смислу оцењујемо важним и подржавамо их.



Подсећамо да је у претходним деценијама већ пропуштено више шанси да се ове области (област планирања и изградње) уреде на одговарајући начин и да је простору-територији и грађанима Србије таквим решењима нанета значајна и далекосежна штета. Стога, нови приступ у регулисању ове материје, осим озбиљних напора да се ствари сагледају, да се истражи *"где смо?"* и *"куда желимо да идемо?"*, мора да се заснива на систематизовању искустава из претходног периода, прилагођавању новим захтевима и свестраној анализи ефеката будућих решења.

Недвосмислено поздрављамо намеру да се поступак издавања грађевинских дозвола побољша и сматрамо да је то питање од великог значаја за економски развој Србије, али смо и веома забринуте с обзиром да планиране измене дубоко задиру и у систем просторног и урбанистичког планирања, што за собом повлачи и далекосежне последице по просторне и урбанистичке планове као инструменте за управљање просторним развојем. Политика усмерена ка стварању олакшица за инвестиције изложена је опасности занемаривања рационалног управљања ресурсом који се не може умножити – земљиштем, те може допринети снижавању квалитета како наших градова/насеља, тако и простора у целини.

Мишљења смо да просторно и урбанистичко планирање нису узрок дужине поступка издавања грађевинских дозвола, већ да узрок треба тражити у нерешеним имовинским питањима, недостатку једноставнијих и јаснијих правила за издавање дозвола, као и недовољним капацитетима локалних самоуправа.

Овом приликом Асоцијација просторних планера Србије жели да укаже на следеће недостатке Нацрта закона о изменама и допунама ЗПИ:

ОПШТЕ ПРИМЕДБЕ И СУГЕСТИЈЕ

- Значајан део материје просторног и урбанистичког планирања Нацртом закона о изменама и допунама ЗПИ измештен је у подзаконске акте, односно тзв. секундарно законодавство, чиме је онемогућена било каква расправа о том делу законске материје. Тако, члановима 10, 12, 14, 16. и 18. Нацрта закона о изменама и допунама ЗПИ брисан је садржај ПП ЈЛС, ППППН, ГУП, ПГР и ПДР, што сматрамо неприхватљивим. Наиме, основни садржај наведених планских докумената неопходно је прописати Законом, а детаљније утврдити подзаконским актом, баш као што је то урађено за ППРС и РПП. Истовремено, указујемо да су одредбе о правилима уређења и грађења (чл. 30. и 31.) за планске документе чији је садржај брисан и даље задржане у основном тексту Закона (!).



- Закон (Измена и допуна ЗПИ) је арбитражан и његова примена зависи од доношења великог броја подзаконских аката (преко 40!), чија израда није орочена. Арбитражност закона који није пропраћен одговарајућим подзаконским актима доводи до спуштања арбитраже на нижи управни ниво (градови и општине), што за последицу има отпор администрације да примењује нејасне, правно или интересно конфликтне, или недовољно јасно дефинисане законске одредбе. Свака арбитражност, било да је на нивоу локалне или републичке управе, неминовно отвара пут злоупотреби политичког положаја и корупцији.
- Ниво детаљности предложених законских решења је непримерено неуједначен - поједини делови Закона сведени су на основне појмове (нпр. део о просторном и урбанистичком планирању), а други разрађени до веома ситних детаља, односно нивоа подзаконских аката (нпр. део о доприносу за уређивање грађевинског земљишта и сл.).

ПОЈЕДИНАЧНЕ ПРИМЕДБЕ И СУГЕСТИЈЕ

Редни број	Одредба чија се измена предлаже		Предлог измене	Образложење
	Члан	Став		
1.	1.	7	Брисати тачку 41)	Сепарат о техничким условима изградње који се ради за подручје планског документа не може да садржи ништа више и другачије од онога што садржи плански документ за све врсте објеката и делове планског подручја, нити може да замени локацијске услове, тако да није јасна сврха предложеног сепарата. Због тога се може довести у питање намера законодавца да сепаратом на делу подручја или за поједине објекте, а за потребе појединих инвеститора, замени и промени плански документ. Уколико је то случај, тиме би се дерогирале остале одредбе закона и искључила јавност и корисници простора из процеса доношења одлука, што није прихватљиво.
2.	11.	2	Додати тачку „1а) подручје инфраструктурног коридора“	Изоостављено и у важећем Закону, а једна је од најчешћих посебних намена



3.	13.	2	После става 2. додаје се нови став који гласи: <i>"Генерални урбанистички план се доноси за насељено место, које је у складу са законом којим се уређује територијална организација Републике Србије утврђено као град, односно град Београд."</i>	Имајући у виду да је у члану наведен тренутно важећи закон – Закон о територијалној организацији Републике Србије из 2007. године, предложена је прихватљива формулација.
4.	17.		Став који гласи: <i>"Када је планским документом ширег подручја предвиђена израда плана детаљне регулације, тај плански документ ширег подручја садржи правила регулације, парцелације и грађења која ће се примењивати приликом издавања локацијских услова до доношења плана детаљне регулације"</i> .. потребно је брисати.	За одређено подручје предвиђа се израда плана детаљне регулације због његове посебности у односу на план ширег подручја, неопходности сагледавања простора као целине и дефинисања посебних правила регулације, парцелације и грађења. Парцијално издавање услова за делове простора, нарушиће овај простор као целину, те се предлаже брисање цитираног става.
5.	19.	2 и 3	Брисати нове ставове 2.. и 3. о сепарату о техничким условима изградње.	Апсолутно неприхватљиво (исто као код примедбе број 1.)
6.	20.	1 и 3	Брише се.	Србија је, као земља у транзицији, изложена опасностима површних парадигми, поједностављених примена неконтекстуализованих модела и алата који управо истичу потребу дерегулације јер се регулацијом, наводно, гуше слободе и интереси. У таквим, турбулентним околностима долази до стихијног урушавања великог броја духовних и материјалних вредности а не до њихове транзиције. "Одобрење плана/сагласност на план" у домаћем законодавству има традицију дугу 130 година (!) - уведено је Допуном закона о местима од 21. априла 1885. године, а на посебан начин уређено и дограђивано како Грађевинским законом из 1931. године, тако и свим наредним генерацијама урбанистичких закона. Чињеница је да упркос формално успостављеном правном и институционалном оквиру, актуелна пракса бележи и одређене недостатке овог



				<p>института, но, његово постојање, као превентивног инструмента не би смело да се доводи у питање. Наиме, мера међузависности у планирању уређења простора на релацији држава-локална јединица мора да постоји. Сасвим је јасно да ако локална самоуправа вуче у партикуларизам и локализам (што је у нашим околностима веома чест случај), онда ради целине и у интересу законитости држава мора интервенисати (нема државе са потпуно сувереном локалном самоуправом, будући да се улога државе састоји и у томе да допринесе интеграцији подручја под својом контролом). И друге чињенице подржавају давање сагласности министра на ове - најважније урбанистичке планове:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. У градовима и насељима за које је предвиђена израда ових урбанистичких планова живи више од 2/3 становништва РС; 2. На том подручју је сконцентрисано више од 4/5 материјалне вредности изграђеног простора, и покреће се више од 9/10 нових инвестиција; 3. На подручју ових градова и насеља су најчешће и најважнији коридори/трасе и чворишта националних и међународних инфраструктурних мрежа, те је за рационалан и ефикасан развој ове инфраструктуре неопходна највећа пажња државе, која се најбоље може остварити управо кроз поменути институт одобрења плана.
7.	22.	цео	Брисати цео члан у вези са раним јавним увидом или заменити новим	<p>Овим чланом уводи се тзв. "рани јавни увид" са образложењем да се "стварају могућности да заинтересовани грађани учичу на планска решења у овој фази поступка израде плана", што није спорно и чини се чак оправдано и пожељно, али је недостатак законског решења у томе што није јасно ко, на који начин и из којих разлога доноси одлуку да се приступи изради "могућих планских решења из нацрта одлуке о изради просторног, односно урбанистичког плана, са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за развој</p>



				<p><i>просторне целине, могућим решењима за урбану обнову или развој просторне целине, као и ефектима планирања” и на који начин ће се финансирати израда наведених докумената у оним локалним самоуправама које нису кадровски “опремљене” да их саме припреме?</i></p> <p>Погрешна је процена да могућа планска решења и њихове ефекте за одлуку може да припрема служба општинске/градске управе. То неће бити изводљиво скоро ни за једну управу, што значи да ће морати да се ангажује обрађивач планског документа, путем тендера. Тиме се успорава и поскупљује процес планирања, јер се два пута расписује тендер и два пута бира обрађивач планског документа – за припрему одлуке и за израду нацрта плана. Такође, рани јавни увид се погрешно везује за нацрт одлуке о изради планског документа. Нацрт одлуке о изради планског документа не треба и не може да садржи могућа планска решења и ефекте планирања, која су резултат планског процеса и могу да се сагледају тек у фази концепта или преднацрта планског документа.</p> <p>Уместо нецелисходног и нереалног предлога, рани јавни увид може и треба да се обави за Концепт или преднацрт планског документа. За Концепт плана треба увести рани јавни увид и обавити га заједно са стручном контролом те фазе израде планског документа. Тиме се добија на квалитету планског процеса, смањују трошкови израде планског документа и јавност може да оствари стварни рани утицај на планска решења.</p>
8.	21.	цео	<p>У члану 43. у ставу 2. речи: <i>“министарство надлежно за послове просторног планирања и урбанизма.”</i> мењају се речима: <i>“Републичка агенција за просторно планирање”.</i></p>	<p>Регистар просторних планова већ води РАПП сагласно одредбама члану 75. ЗПИ. Било би рационално да РАПП води и регистар урбанистичких планова, с обзиром да до сада исти није успостављен, а нарочито из разлога што су урбанистички планови преко “усклађивања” у вези са просторним</p>



				плановима у оквиру система планских докумената.
9.	23.	цео	брисати	Задржати садржај Одлуке о изради планског документа.
10.	24.		Задржати Концепт плана због раног јавног увида. За Нацрт плана задржати постојеће законско решење.	Рани јавни увид везати за фазу Концепта плана. Могућност да "у зависности од потребе" Нацрт измена и допуна планског документа садржи само текстуални прилог (став 5) није прихватљив.
11.	28.		У новом члану 51а, у ставу 4, предлаже се следећа формулација: "Главни градски урбаниста је лице са стеченим високим образовањем на академским студијама другог степена односно лице са високом стручном спремом коме је издато одговарајућа лиценца у складу са овим Законом и најмање десет година радног искуства у области урбанистичког планирања. "	Стручњаци који поседују лиценцу одговорног урбанисте испуњавају све услове за постављање на позицију градског урбанисте, без обзира на врсту основног образовања. Критеријум везан за искуство у области архитектуре није прихватљив, с обзиром да није ни услов за исходавање лиценце одговорног урбанисте.
12.	30.		Почетак измењеног чл. 53. треба да гласи: „Локацијски услови су услови који на основу планског документа садрже...“	Локацијски услови се морају издавати на основу важећег планског документа.
13.	34.	5	Став 5. у члану 57. који у предложеној формулацији гласи: "Уколико је за подручје, на коме се налази катастарска парцела за коју је поднет захтев за издавање локацијских услова, предвиђена обавеза даље планске разраде, а такав плански документ није донет у року прописаним чл. 27. овог закона, локацијски услови биће издати на основу акта којим се утврђују општа правила уређења и грађења, или на основу постојећег планског документа ако садржи регулациону	Локацијски услови се не могу издавати на основу акта којим се утврђују општа правила уређења и грађења, већ се правила утврђују искључиво планским документом.



			линију.", потребно је брисати.	
14.	38.	Став 1. и 5. измењеног чл. 63.	<p>У измењеном члану 63, у ставу 1, предлаже се следећа формулација: <i>"Орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове урбанизма потврђује да је урбанистички пројекат израђен у складу са важећим планским документом и овим законом."</i></p> <p>У ставу 5, предлаже се следећа формулација: <i>"Комисија за планове дужна је да, у року од осам дана од пријема, изврши проверу усклађености са планским документом и овим законом, размотри све примедбе и сугестије са јавне презентације и изврши контролу урбанистичког пројекта, о чему сачињава писмени извештај са предлогом о прихватању или одбијању урбанистичког пројекта."</i></p>	<p>Формулација дата у измени овог члана да урбанистички пројекат <i>није у супротности...</i> је нејасна и може се вишезначно тумачити и примењивати.. Предлог је да се у ставу 1. (потврда органа ЈЛС) и ставу 5. (Комисија за планове) користи термин "у складу", а имајући у виду и да се у новом ставу 7. користи иста формулација - <i>"... у складу са важећим планским документом и овим законом..."</i>.</p> <p>У ставу 5. нејасан је рок од осам дана од дана пријема (да ли се односи на пријем урбанистичког пројекта од стране комисије?) и да ли је могуће организовати седницу комисије у тако кратком року?</p> <p>Такође, предложено је брисање термина <i>"стручна"</i> контрола, јер њој подлежу планска документа (чл. 49. основног ЗПИ), а не урбанистичко - техничка документа</p>
15.	90.	3	<p>У измењеном члану 90, став 3, предлаже се следећа формулација: <i>"Јединице локалне самоуправе имају обавезу да садржину постојећих планских докумената ускладе са садржином подзаконског акта донетог на основу овог закона у року од 12 месеци од дана ступања на снагу измена и допуна закона. "</i></p>	<p>Према одредбама измењеног чл. 215. ЈЛС имају обавезу да садржину постојећих планских докумената ускладе са садржином подзаконског акта донетог на основу овог закона у року од 12 месеци од дана ступања на снагу тог подзаконског акта, што може да буде узрок продужења рокова за усклађивање планских докумената, односно примене старих планова који неће бити усаглашени са новим законским решењима. Предлог је да овај рок буде установљен у односу на ступање на снагу измена и допуна закона, а под условом да у новом законском решењу не буде брисана обавезна садржина планских докумената.</p>



На крају, важно је истаћи да циљ нашег укључивања у јавну расправу, осим жеље да допринесемо квалитету, одрживости и ефикасности решења која се кроз Нацрт закона о изменама и допунама ЗПИИ предлажу, јесте и снажнија афирмација комплексног, интердисциплинарног, научно утемељеног и партиципативног приступа планирању просторног/урбаног развоја. Простор, као јавно добро и активни фактор развоја Србије, одговорност је свих њених грађана, а посебно чланова академске заједнице дисциплина којима су простор и насеља тематски оквир истраживања и деловања. Просторним и урбаним планерима, који обједињују природну и друштвену сферу геопростора, припада и посебно место у планирању, управљању и вредновању простора у складу са начелом одрживог развоја, што нас обавезује да стечена знања, вештине и способности ставимо у функцију ефикаснијег и сврсисходнијег просторног уређења Републике Србије. Стога, у интересу Србије, било би нам драго ако би уважили наше предлоге. Молимо вас да нас обавестите о ставовима у вези са коментарима, примедбама и сугестијама које смо изнели.

Са изразима уважавања

за Асоцијацију просторних планера Србије

п р е д с е д н и к

мр Зоран РАДОСАВЉЕВИЋ, дипл. пр. планер

Београд, 19. августа 2014. године