

Mr Зоран РАДОСАВЉЕВИЋ, дипл. просторни планер<sup>1</sup>  
Mr Дејан С. ЂОРЂЕВИЋ, дипл. просторни планер<sup>2</sup>  
Dr Велимир ШЕЋЕРОВ, дипл. просторни планер<sup>3</sup>

## РАНА ИСКУСТВА РАНОГ ЈАВНОГ УВИДА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ У СРБИЈИ

### **Апстракт:**

У раду су изнета запажања и коментари у вези са одредбама прописа којима је уређен поступак раног јавног увида у урбанистичком планирању у Србији, а презентована су и тзв. рана искуства у примени на примеру Измене и допуне ПДР бање "Паланачки Киселјак" у Смедеревској Паланци. Указано је на поједина питања која би требало решавати како би се ишло на даље унапређење регулација овог правног института у Србији.

**Кључне речи:** рани јавни увид, партиципација, урбанистичко законодавство, урбанистичко планирање, Србија

## FIRST EXPERIENCES WITH EARLY PUBLIC INQUIRY IN URBAN PLANNING IN SERBIA

### **Abstract:**

The article presents observations and comments regarding the legal provisions covering the procedure of early public inquiry in urban planning in Serbia as well as first experiences in the implementation using the example of Amendment to the Detailed Regulation Plan "Palanački Kiseljak" in Smederevska Palanka. Different issues which need to be solved were emphasised in order to enable further enhancement of the legal regulation in Serbia.

**Keywords:** early public inquiry, participation, urban planning regulations, urban planning, Serbia

### **1. НОВИНЕ – ПРОМЕНЕ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА ПЛАНИРАЊА И УРЕЂЕЊА ПРОСТОРА И НАСЕЉА У СРБИЈИ**

Значајне друштвене промене које су се у Србији догодиле у претходној деценији довеле су до пораста нормативно-правних активности, намећући и одређујући, притом, и приоритете. Континуирано унапређење законодавног процеса један је од најзначајнијих инструмената за управљање покренутим променама и предуслов за остваривање принципа владавине права и поверења у институције државе.

Анализирајући ефекте примене ЗПИ донетог 2009. године, као и проблеме који су се појављивали у пракси од почетка његове примене (1), констатовано је да "садржина и начин примене прописа у области планирања и изградње представљају препреку бржем развоју Републике Србије и нарочито јачању њене економије".(2)

У циљу квалитетнијег и ефикаснијег правног регулација ове материје, крајем 2014. године Народна скупштина Републике Србије на предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре донела је Закон о изменама и допунама ЗПИ ("Сл. гласник РС", бр. 132/14). Поменути изменама и допунама ЗПИ у област планирања просторног и урбаног

<sup>1</sup> Mr Зоран РАДОСАВЉЕВИЋ, дипл. пр. планер, председник Асоцијације просторних планера Србије, Београд, zoran.radosavljevic@apps.org.rs

<sup>2</sup> Mr Дејан С. ЂОРЂЕВИЋ, дипл. пр. планер, члан Управног одбора Асоцијације просторних планера Србије, Смедеревска Паланка, apps@verat.net

<sup>3</sup> Dr Велимир ШЕЋЕРОВ, дипл. пр. планер, члан Управног одбора Асоцијације просторних планера Србије, Београд, app2000@eunet.rs

развоја уведен је низ новина (3), укључујући и **рани јавни увид**, као посебан облик/вид учешћа јавности (правних и физичких лица) и одређених ималаца јавних овлашћења, а чија се корисност, према предлагачу огледа у "избегавању потенцијалних конфликта у каснијим фазама израде планског документа".

## **2. ПАРТИЦИПАЦИЈА У ПЛАНИРАЊУ УРБАНОГ РАЗВОЈА**

Пораст демократизације и административне децентрализације нужно захтева обнову постојећих или потпуно нове процесе доношења одлука који повезују органе власти и друге носиоце јавних овлашћења, професионалце, цивилно друштво, грађане и све заинтересоване актере у процесу усаглашавања различитих гледишта о питањима од заједничког интереса.

"Планирање урбаног развоја, када га воде стручњаци, углавном даје добре резултате. Уколико су у процес укључени и грађани и остали стејкхолдери, планирање обухвата и њихове потребе и приоритете. Без обзира на искуство и знање, стручњак никада не може сам да има онакав увид какав имају они који живе и раде на одређеном подручју и који могу значајно да допринесу процесу планирања. Партиципација грађана и укључивање стејкхолдера зато унапређују квалитет планирања урбаног развоја." (Верман, Б., у: Чолић и др., 2013: 9)

Искуство казује и да стручњаци веома често нису аутономни у односу на политичко-економске структуре, те да су без контроле јавности изложени притиску инвеститора да донесу одлуке које нису увек у складу са правилима струке и интересима заједнице. Веће ангажовање грађана је подршка стручњацима у доношењу професионалних одлука, што омогућава неопходну равнотежу интереса у процесу урбанизације.

Чолић (Čolić, R., 2006: 20) истиче да актуелну праксу у Србији карактерише скептицизам професионалних елита и администрације у односу на партиципативно планирање. Такође, иста ауторка наводи да "иако се партиципација сагледава као један од кључних елемената одлучивања на пољу јавних политика, потенцијали њене примене у домаћој пракси недовољно су познати, па ни у урбанистичком планирању." Маруна (Маруна, М., у: Чолић и др., 2013: 10) сматра да струка мора да промени улогу од арбитрарне ка посредничкој и контролној и усвоји принцип партиципативности у планирању урбаног развоја.

Процес учешћа јавности није лако подстицати и спроводити. Пораст индивидуализма и недостатак јасно препознатљивих саговорника су, између осталог, разлози који могу објаснити тешкоће у овом процесу, али је исто тако јасно да су инерција, својствена административној управи, и резервисаност управе, такође елементи који отежавају грађанско учешће. Како би грађани били активно укључени у процес планирања, неопходно је да буду адекватно и благовремено информисани, да разумеју планирани развој и његове последице, и да буду консултовани у свим фазама процеса планирања. Стварање активног, одговорног грађанства и подстицање учешћа грађана у припреми и доношењу планских одлука најлакше се постиже на локалном нивоу.

Увођењем партиципације у процес планирања доприноси се правној сигурности (свих) актера у процесу; унапређује се ниво демократичности и поспешује сазнајни процес промена; обезбеђује се легитимитет и боље усклађивање одлука; повећава се ниво друштвене прихваћености планова; елиминишу се потенцијални конфликти у простору и унапређује се квалитет планирања/планских докумената; грађани се идентификују са својим уређеним окружњем при чему јача и поверење (локалног) становништва у доношење одлука, односно, постижу се значајнији ефекти планирања и извесније спровођење планова.

Партиципативан приступ захтева и значајне ресурсе - финансијска средства, обучене кадрове, време, знање и институционалне аранжмане. У случају потребе за усаглашавањем конфликтних интереса, партиципација може продужити трајање процеса планирања (Чолић и др., 2013: 19-20).

Учешће грађана у доношењу одлука није више питање избора, већ карактеристика напредних демократија. По својој актуелности, законско решење везано за рани јавни увид иде у корак са започетом демократизацијом процеса одлучивања у Републици Србији.

## **3. РАНИ ЈАВНИ УВИД**

Рани јавни увид представља новину у односу на прописе који су важили пре доношења Закона о Изменама и допунама ЗПИ у децембру 2014. године. Општи оквир овог правног института прописан је чланом 45а поменутог прописа, а ближе уређен одредбама чл. 36-43. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког

планирања - Предлог (4), као и појединим одредбама Правилника о условима и начину рада комисије за стручну контролу планских докумената, комисије за контролу усклађености планских докумената и комисије за планове јединице локалне самоуправе - Предлог (5).<sup>4</sup> У наставку рада учињен је покушај да се актери у поступку раног јавног увида, њихова улога, задаци и појединачни кораци/фазе поступка ближе размотре, опишу и појасне, као и да се укаже на уочене пропусте/недостатке и потребна унапређења правног оквира којим је овај институт уређен.

### 3.1. Организовање спровођења раног јавног увида

*Рани јавни увид се организује после доношења одлуке о изради планског документа, а пре формирања нацрта планског документа* (чл. 36. став 1. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања). *Излагање материјала на рани јавни увид обавља се пре прибављања услова и података од стране надлежних предузећа и организација* (чл. 38. поменутог Правилника), *односно посебних услова за заштиту и уређење простора* (чл. 48. став 2. ЗПИ).

Сагласно претходно важећим прописима, грађани на које плански документ може имати утицај у процес израде плана укључивани су тек у фази разматрања нацрта плана. На ова планска решења могле су се давати примедбе и сугестије за корекцију, но, без значајније могућности утицаја на њихову концепцију. Овим је одговорност за квалитет планског решења пребачена на стручног обрађивача плана и надлежни орган који је такво решење верификовао у форми нацрта, а истовремено је повећан и ризик да планско решење није оптимално, односно да њиме није обезбеђено задовољење различитих интереса корисника простора.

У складу са новим приступом, уведен је двостепени поступак партиципације јавности. У израду плана грађани се укључују већ у почетној фази, одмах након доношења одлуке о изради плана, уз могућност изјашњавања, односно подношења примедби и сугестија. Упознавањем јавности (правних и физичких лица) у раној фази планског поступка са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за урбану обнову или развој просторне целине, као и ефектима планирања (чл. 45а ЗПИ), ствара се могућност да заинтересована јавност утиче на планска решења.

За претпоставити је и да код мањих измена плана или у случајевима када су претходно спроведени слични поступци партиципације, рани јавни увид није целисходно спроводити, али такву могућност законодавац није предвидео.

### 3.2. Актери припреме, организовања и спровођења раног јавног увида

Рани јавни увид **организује** носилац израде плана, а **обавља** КзП ЈЛС. Материјал који се излаже на рани јавни увид **припрема и оверава** институција којој је поверена израда плана.

У складу са одредбама ЗПИ:

- **Носилац израде планских докумената** је надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији, аутономној покрајини, општини, граду и граду Београду (чл. 47. став 1. ЗПИ)
- **Комисија за планове** је комисија коју скупштина ЈЛС образује ради обављања стручних послова у поступку израде и спровођења планских докумената, стручне провере усклађености урбанистичког пројекта са планским документом и одредбама ЗПИ, као и давање стручног мишљења по захтеву надлежних органа управе (чл. 52. став 1. ЗПИ).
- **Стручни обрађивач плана** је/може да буде јавно предузеће, односно друга организација коју оснује ЈЛС за обављање послова просторног и урбанистичког планирања, као и привредна друштва, односно друга правна лица, која су уписана у одговарајући регистар за обављање послова просторног и урбанистичког планирања и израде планских докумената. Израдом просторних, односно урбанистичких планова руководи одговорни планер, односно одговорни урбаниста. (чл. 36. ЗПИ)

Иако је, на први поглед, све јасно, и без обзира што пракса вероватно неће постављати додатна питања везано за надлежности актера/учесника у припреми, организовању и спровођењу раног јавног увида, потребно је констатовати да без ближе разраде овог законског решења може доћи до његовог различитог тумачења и непотребног преплитања

---

<sup>4</sup> у даљем тексту, при навођењу поменутих правилника подразумеваће се да су у питању предлози тих правилника

функција комисије са функцијама обрађивача плана, носиоца израде плана и инспекцијских служби, а о чему ће конкретнија запажања бити изнета у наставку овог рада.

### **3.3. Шта се излаже на рани јавни увид**

Одредбама чл. 37. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања прописано је да се *материјал* (6) који се излаже на рани јавни увид састоји од текстуалног и графичког дела, при чему а) *текстуални део* садржи: опис границе планског документа; краћи извод из планских докумената вишег реда; опис постојећег стања, начина коришћења простора и основних ограничења; опште циљеве израде плана; планирану претежну намену површина, предлог основних урбанистичких параметара и процену планиране бруто развијене грађевинске површине и очекиване ефекте планирања у погледу унапређења начина коришћења простора, док б) *графички део* јесте карта (7) у прегледној размери, урађена на расположивој подлози на којој је приказана граница планског документа са планираном претежном наменом површина.

У ставу 1. истог члана наведено је да је то *"материјал који се припрема у почетним фазама израде плана"*, но, битна особеност ове и претходно наведене одредбе јесте да искључују могућност приступања изради нацрта плана без претходног сагладавања других важних околности које су од значаја за израду плана и остваривање циљева који се том израдом желе постићи.

Предуслов за спровођење раног јавног увида свакако јесте и да постоји довољно прецизан *материјал*, којим може да се документује битна садржина плана. Важно је указати и да је чл. 37. став 2. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања прописано да *"предмет раног јавног увида јесу основна концептуална планска решења која се не односе на услове, могућности и ограничења грађења на појединачним катастарским или грађевинским парцелама"*. Досадашња пракса казује, пак, да су услови, могућности и ограничења грађења на појединачним катастарским/грађевинским парцелама углавном оно што грађане/јавност највише и занима! У случају измена планских докумената ограничених на мање просторне целине/захвате (веома често, дешава се, и на конкретне парцеле), овакав приступ чини се чак и неподобним, односно доводи у питање и сврсисходност организовања/обављања раног јавног увида.

### **3.4. Припрема и овера материјала који се излажу на рани јавни увид**

Материјал која се излаже на рани јавни увид **припрема и оверава** институција којој је поверена израда плана.

Чл. 36. ЗПИ прописано је ко и под којим условима може да израђује плански документ, док је чл. 47. ЗПИ упућено на начин уступања израде планског документа. С тим у вези, важно је истаћи да поступку раног јавног увида у одређеним случајевима претходи *уговарање израде плана*, односно *избор обрађивача*, о чему је потребно водити рачуна приликом утврђивања рока потребног за израду плана (као саставног дела одлуке о изради плана).

Сагласно законском решењу, материјали који се излажу на рани јавни увид (текстуални и графички део) треба да буду оверени од стране обрађивача плана - институције којој је поверена израда плана. Нејасно је зашто ове материјале не оверавају одговорни урбаниста, председник КзП и орган надлежан за послове урбанистичког планирања, као при припреми за излагање на јавни увид нацрта плана, а што би било целисходно као решење применити и у случају раног јавног увида. Овакав поступак је оправдан и из разлога што је предмет раног јавног увида, несумњиво, одговарајуће планско решење (в. чл. 37. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања), односно посебан стручни рад, чијом израдом руководи одговорни урбаниста.

### **3.5. Поступање са материјалима који се излажу на рани јавни увид**

Закон није ближе уредио *да ли се врши (стручна) провера материјала који се излажу на рани јавни увид, ко их верификује и ко доноси одлуку о њиховом излагању, односно спровођењу/обављању увида и сл?*

Несумњиво је да предметни материјали јесу/садрже планско решење (в. чл. 37. став 2 Правилника: *"предмет раног јавног увида јесу основна концептуална планска решења..."*), које се пре излагања/упознавања јавности мора на одређени начин верификовати од стране КзП (в. чл. 52 ЗПИ).

Претпоставка је да се у овом поступку врши (стручна) провера материјала, његова целовитост/комплетност (чл. 37. Правилника прописан је обавезан садржај текстуалног и

графичког дела), и договарају/утврђују битни елементи за спровођење раног јавног увида о чему се доноси одлука у форми закључка. У случају да материјал који се излаже на рани јавни увид није припремљен у складу са захтевима прописаним законом/правилником, такав материјал неће ни бити упућен на излагање, већ ће се утврдити недостаци и наложити њихово отклањање у року који одреде КзП ЈЛС и носилац израде плана.

Имајући у виду да материјал који се излаже јесте планско решење (концептуално и сл., небитно какво, али планско сасвим сигурно!), односно посебан стручни рад, то није јасно опредељење законодавца да такав рад буде оверен од стране институције којој је поверена израда плана, а не одговорног урбанисте који руководи израдом плана, а на шта је већ указано у претходном делу рада (материјал који се излаже је и основ за припрему/израду нацрта плана!).

### **3.6. Обавештавање јавности о одржавању раног јавног увида**

О оглашавању и излагању материјала на рани јавни увид стара се орган ЈЛС надлежан за послове урбанизма. Законом (ЗПИ) и Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања је прописан обавезан начин оглашавања РЈУ, садржина огласа, рок у коме се оглас има објавити пре отпочињања РЈУ и трајање РЈУ. "Привлачење пажње" грађана/јавности обавезно се врши на два начина – путем огласа у средствима јавног информисања (чл. 39. став 2. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања прецизира да је то у дневном листу (8), дакле у штампаном облику), као и на интернет страници до/носиоца (9) израде планског документа, али то не значи да се информисање о раном јавном увиду не може постићи и на други начин, на пр: путем медија - (локалне) телевизије и радија; постављањем табле (на видно место, на згради општине или месне заједнице), са свим релевантним подацима о раном јавном увиду; директним достављањем путем поште грађанима који живе на подручју обухваћеним планом који се израђује; додавањем листа са информацијама уз рачуне за струју, стан, комуналије и сл. На тај начин обезбеђује се извесност да су сви најдиректније погођени променама информисани о процесу. (10)

Садржина огласа о излагању материјала на рани јавни увид прописана је чл. 39. став 1. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања и он обавезно садржи: пун назив институције која спроводи оглашавање, односно која се стара о излагању; назив планског документа; податке о времену и месту излагања; начин на који заинтересована правна и физичка лица могу доставити примедбе и сугестије, као и друге информације које могу бити од значаја за рани јавни увид. Иако Правилник не наводи које су то "друге информације које могу бити од значаја за рани јавни увид", претпоставка је да оне могу бити везане за (повремено) присуство представника обрађивача плана и сл.

*Рани јавни увид оглашава се седам дана пре отпочињања увида, и траје 15 дана од дана објављивања.* (чл. 45а Закона о Изменама и допунама ЗПИ). Занимљиво је приметити да рок у коме се обавезно оглашава јавни увид у нацрт плана није прописан што би требало учинити.

### **3.7. Начин увида у материјале изложене на рани јавни увид**

Законом/Правилником је прописан (обавезан) начин увида у материјале који се излажу, односно начин излагања:

- 1) у *аналогном облику*, у службеним просторијама ЈЛС у тачно одређеном временском периоду у току дана, уз обезбеђено физичко присуство (стручних) лица која су задужена да пружају потребне информације и стручну помоћ у вези са појединим решењима, и
- 2) у *електронском/дигиталном облику*, преко интернет странице носиоца израде плана.

Имајући у виду обавезу органа ЈЛС надлежног за послове просторног планирања и урбанизма да свим заинтересованим физичким и правним лицима која обављају увид у изложени материјал пружа потребне информације и стручну помоћ у вези са појединим решењима и евентуалним давањем примедби и сугестија, то се поставља питање начина комуникације у случају када се увид у тзв. материјале врши путем интернет странице носиоца израде плана? Потребно је, дакле, омогућити да грађани и писаним путем могу да добију потребне информације и стручну помоћ у вези са појединим решењима, што је важна обавеза организационе природе за носиоца израде планског документа, односно надлежни орган ЈЛС (на коју електронску адресу се питања достављају? рок у коме се мора дати

одговор и сл?). Такође, важно је утврдити читав такав поступак како грађани не би били ускраћени за подношење примедби и сугестија.

Решење везано за интернет оглашавања/излагања може се оценити веома похвално. Овакав приступ информацијама није ограничен местом, временом и покретљивошћу корисника и пружа могућност учешћа грађанима који нису у прилици да (физички) присуствују партиципативном дешавању (па чак и они који су веома далеко/удаљени).

Када је у питању излагање материјала у службеним просторијама ЈЛС, важно је да рани јавни увид буде омогућен и ван стандардног радног времена, што је, нажалост, веома редак случај у пракси (термин је, по правилу, радним данима, у радно време, у службеним просторијама ЈЛС која може бити знатно удаљена од подручја о коме је реч или радног места онога ко би дошао на увид, што све заједно, јако ограничава могућност учешћа), а додатно, он се може и физички приближити локацији/планском подручју на које се односи, тако што ће бити организован (осим у седишту ЈЛС) и у просторијама месне заједнице или градске општине. На тај начин ће се детаљније информисање о планираном развоју учинити доступнијим локалној заједници а локална расправа о последицама и интересима извеснијом.

### **3.8. Изјашњавање јавности – подношење примедби и сугестија**

Закон је недвосмислен: *јавност мора имати могућност изјашњавања* (чл. 45а став 5. Закона о Изменама и допунама ЗПИ). С тим у вези, прописан је и начин изјашњавања – подношењем примедби и сугестија писаним путем, односно у писаном облику (претпоставка је, на писарници органа локалне самоуправе који је изложио материјале на рани јавни увид), с тим што остаје нејасно, а имајући у виду да се излагање врши и на интернет страници, да ли се подразумева и могућност електронског достављања примедби и сугестија (што би било веома добро и савремено решење – смањује се потребна енергија и време за активно укључивање грађана и стимулише се шира јавност да узме учешће у планирању развоја заједнице) или је то остављено на одлучивање КзП која је задужена за *обављање* раног јавног увида (у огласу о излагању обавезно се наводи начин на који заинтересована правна и физичка лица могу доставити примедбе и сугестије).

Имајући у виду да се примедбе и сугестије подносе у писаном облику, предлаже се да се унапред припреме потребни обрасци/формулари за ову потребу/намену.

*Све примедбе и сугестије правних и физичких лица евидентира носилац израде плана* (чл. 45а став 4. ЗПИ). У случају да је достављање/подношење примедби и сугестија могуће и електронским путем, потребно је прописати обавезу носиоца израде плана да потврди пријем примедбе/сугестије, што ће се сматрати доказом о достављању/подношењу.

### **3.9. Извештај о обављеном раном јавном увиду**

*Носилац израде плана, по завршеном јавном увиду, припрема извештај о обављеном раном јавном увиду.* У складу са одредбама чл. 42. став 2. Правилника, *извештај садржи: 1) уводни део – кратак приказ активности које се односе на поступак доношења одлуке, уговарање и израду материјала за излагање на раном јавном увиду; 2) податке о оглашавању и спровођењу поступка раног јавног увида; као и податке о седници комисије, 3) примедбе и сугестије поднете у току раног јавног увида.*

*Извештај усваја КзП. По правилу, извештај не садржи ставове КзП о свим поднетим појединачним примедбама и сугестијама.* (чл. 42. став 4. Правилника). *Извештај може да садржи и закључке комисије у форми смерница за даљи рад стручног обрађивача на изради нацрта планског документа.*

Нејасна је одредба по којој носилац припрема, а КзП усваја извештај. Нова подела задатака/надлежности, односно одступање од (стандардног) решења које се примењује у поступку припремања/сачињавања извештаја о извршеном јавном увиду у нацрт плана сигурно ће довести до нејасноћа и додатних/спорних питања: ако КзП не припрема извештај, већ га (само) усваја, може ли се претпоставити да извештај не буде усвојен, и шта се у том случају догађа?

Неодређеност и недореченост уочљива је и у појединим другим одредбама: ако извештај не садржи ставове о свим поднетим појединачним примедбама и сугестијама, остаје питање о којим од поднетих примедби и сугестија садржи? Да ли су, без обзира на коришћење појма смернице - а не неког другог, на пр. (само) закључци, оне обавезујуће за обрађивача, да ли мора да се о њима изјашњава у даљем поступку, односно, да ли обрађивач у поступку стручне контроле нацрта плана образлаже зашто их није уважио и сл.? Да ли се може

говорити о сукобу надлежности, а потом и сукобу интереса, и директном утицају комисије на планска решења доношењем закључака у форми смерница за даљи рад обрађивача још у фази раног јавног увида?

С тим у вези, посебно ће бити занимљиво видети на који начин ће Комисија поступати приликом вршења стручне контроле нацрта плана и да ли ће захтевати да поменути *"закључци у форми смерница за даљи рад стручног обрађивача"* буду уважени или не?!

Мишљења смо да овакво решење пружа могућност за евентуалне злоупотребе, односно да без његове ближе разраде може доћи до различитих тумачења и непотребног преплитања функција Комисије са функцијама обрађивача плана, носиоца израде плана и инспекцијских служби.

### **3.10. Достављање записника и извештаја надлежном министарству**

Чл. 25. Правилника о условима и начину рада комисије за стручну контролу планских докумената, комисије за контролу усклађености планских докумената и комисије за планове јединице локалне самоуправе прописана је обавеза достављања потписаног записника и потписаног извештаја електронском поштом надлежном министарству у року од 3 дана од дана потписивања.

Записник и извештај се, као што је то и уобичајено, потписују, али је новима да се у року од 3 дана од дана потписивања достављају министарству надлежном за послове урбанизма. За благовремено достављање је одговоран носилац израде плана, а прецизније податке о служби министарства којој се ови акти достављају, односно електронској адреси путем које се достављање врши, потребно је решити креирањем одговарајуће апликације на веб сајту надлежног министарства или на други прихватљив начин.

Овим се стварају услови за праћење спровођења закона, вођење евиденције/увид о планским активностима на територији Републике, али и предузимање одговарајућих мера у случају да се то процени потребним (незаконито поступање и сл.). Претпоставка је и да ће овакво решење олакшати вршење инспекцијског надзора и поступање у спорним ситуацијама, али је и чињеница да захтева гломазнији административни апарат на централном нивоу.

### **3.11. Средства за обављање раног јавног увида**

Сагласно одредби чл. 45а став 7. ЗПИ *средства за обављање раног јавног увида се обезбеђују у буџету ЈЛС.*

Уобичајена, али у конкретном случају веома важна одредба, нарочито имајући у виду да претходним прописима о планирању и изградњи није била прописана, што је стварало проблеме у спровођењу законских решења. Истоветно решење примењено је и у одредби везаној за рад Комисије за планове, што ће допринети отклањању проблема који су се у пракси јављали везано за правни основ за надокнаду трошкова рада комисије, оглашавања и сл.

### **3.12. Примедбе и сугестије и њихов утицај на планска решења**

*Евидентиране примедбе и сугестије правних и физичких лица могу утицати на планска решења (чл. 45а став 5. ЗПИ).*

Важно је истаћи да рани јавни увид омогућава да правна и физичка лица на почетку планског поступка сагледају проблеме и на њих активније реагују у фази излагања на јавни увид нацрта плана, као и да њихове примедбе и сугестије у тој фази буду конкретније, поткрепљене доказима, потребним анализама, експертизама и сл. у случају да се са њима не слажу или мисле да их је могуће решити на другачији начин. Такође, сврха раног јавног увида је да се оствари информисаност грађана, да се јавност укључи у процес, а тиме и допринесе у формулисању планских решења, што подразумева да поднете сугестије и примедбе треба да буду од користи.

У вези са овим решењем, важно је указати и да је чл. 43. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања прописано да институција којој је поверена стручна израда плана (дакле, стручни обрађивач плана), у поступку стручне контроле нацрта плана, образлаже своје ставове по питању примедби и сугестија са раног јавног увида, при чему се образложења групишу у односу на а) тематику планских решења, и то на: намену површина, и урбанистичке параметре, и б) планиране капацитете грађења.

Имајући у виду да је ова одредба крајње општа, то је потребна њена допуна. Нејасно је да ли обрађивач уз нацрт плана прилаже писано образложење-ставове по питању примедби и сугестија са раног јавног увида, како се третира тај део документације – да ли подлеже расправи, закључивању и сл. или се образложење само формално сачињава и чини део документационе основе, или пак обрађивач усмено образлаже ставове пред КзП, о чему би, претпоставка је, и у једном и у другом случају било обавезно да постоји "писани траг" – у записнику о извршеној стручној контроли нацрта, а потом и у извештају о извршеној стручној контроли.

### **3.13. Учесће органа, организација и јавних предузећа у раном јавном увиду**

Учесћа органа, организација и јавних предузећа у раном јавном увиду уређено је (само) ставом 2. чл. 45а ЗПИ. Закон каже да се *"органи, организације и јавна предузећа који су овлашћени да утврђују услове за заштиту и уређење простора и изградњу објекта обавештавају и позивају да дају мишљење у погледу услова и неопходног обима и степена процене утицаја на животну средину."*

Да ли су поменути актери обавезни да се одазову позиву носиоца израде плана и да ли су обавезни да дају мишљење, или је ова одредба опционог карактера? Предлог је да се рани јавни увид учини обавезним за поменуте учеснике, с обзиром да је то прилика да се подробније упознају са намерама. Дискусија омогућава боље разумевање планиране интервенције, а тиме и артикулацију – припрему посебних услова за заштиту и уређење простора и изградњу објекта. Такође, сугерише се и да се у раном јавном увиду пропише обавеза њиховог изјашњавања о могућностима/ограничењима (у домаћој пракси је веома чест случај да је могућност издавања посебних услова ограничена непостојањем довољно квалитетних и ажурних података те се захтевају додатна истраживања и сл. што поскупљује и пролонгира израду плана) из/давања посебних услова, како би правовремено и јасно биле сагледане и размотрене све околности везане за прикупљање потребних услова и података, односно реализован читав низ сложених активности на комплетирању информационе и др. основе неопходне за израду нацрта плана.

Термин за одржавање консултација/радионице/округлог стола коме би присуствовали представници носиоца израде плана, обрађивача и поменутих органа и организација потребно је да буде садржан у огласу за одржавање раног јавног увида.

### **3.14. Јавна расправа**

Јавна расправа у раном јавном увиду није предвиђена/прописана Законом. Предлог је да се **у комплекснијим случајевима** обавезно спроведе/организује, како би био омогућен дијалог између инвеститора, обрађивача, носиоца израде плана и грађана. Такав процес помаже у разумевању планираних измена и артикулацији јавног интереса. Ако је конструктиван, он додатно оснажује социјални капитал заједнице.

## **4. РАНА ИСКУСТВА - ПРИМЕР ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ПДР "ПАЛАНЧКИ КИСЕЉАК" У СМЕДЕРЕВСКОЈ ПАЛАНЦИ**

Скупштина општине Смедеревска Паланка је крајем 2014. године донела Одлуку о изради Измена и допуна Плана детаљне регулације бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци, а која се односи на део подручја плана које је означено као Целина III - Бања 2 у укупној површини од 12 ha. У постојећем стању, у највећем делу ово подручје је неизграђено, осим приступне саобраћајнице и градског базена са мањим пратећим услужним и спортско-рекреативним садржајима, који укупно обухватају површину од 1,2 ha.

Према важећем планском документу који датира из 2004. године, у оквиру предметног подручја разликују се две основне просторне целине: северна, планирана за иградњу смештајних капацитета са мањим спортско-рекреативним садржајима отвореног типа и без могућности изградње нових отворених или затворених купалишних садржаја (која је у постојећем стању у целини неизграђена) и јужна, у оквиру које се налази и постојећи градски базен изграђен 70-тих година XX века, планирана за изградњу додатних спортско-рекреативних и услужних садржаја, одговарајућег јавног паркинг простора и сл., али и без могућности изградње смештајних капацитета.

Основни разлог приступању изради измена и допуна наведеног планског документа је потреба да се унапреде и осавремене постојећа планска решења кроз омогућавање изградње компатабилних садржаја у обе целине – више различитих спортско-рекреативних и услужних садржаја у северној, односно могућност изградње смештајних капацитета у јужној

целини, а имајући у виду да реализација нити једног од актуелних планских решења није ни започета у периоду од доношења плана. На овакав начин локална самоуправа жели да допринесе стварању нових могућности за инвестирање у виду јавно-приватног партнерства (или на неки други начин) на овом атрактивном подручју, како би се искористили постојећи природни потенцијали од којих је најзначајнија лековита термоминерална вода Паланачког Кисељака (температуре 52-55 °C), уз коришћење предности коју пружа близина значајних међународних саобраћајница: аутопут Београд – Ниш је на удаљеноисти од 10 km, док су најближа железничка станица на прузи Београд – Ниш и спортски аеродром „Рудине“ на пешачком растојању од локалитета. Велики градски центри у такоређи непосредном окружењу (Београд удаљен 80 km, Крагујевац 50 km, Смедерево 40 km) су потенцијални гарант да би „праве“ инвестиције имале и довољно туристичке клијентеле.

#### **4.1. Припреме за рани јавни увид (РЈУ) и оглашавање**

У складу са актуелним законским решењем, по доношењу Одлуке о изради планског документа, надлежни органи и јавна предузећа у општини Смедеревска Паланка приступили су припреми раног јавног увида. Овде је важно напоменути да су у том тренутку постојала само одговарајућа законска решења дефинисана чланом 45а Закона о планирању и изради („Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09-исправка, 64/10-УС, 24/11, 121/12, 42/13-УС, 50/13-УС, 98/13-УС, 132/14 и 145/14), али не и одговарајући подзаконски прописи (у конкретном периоду ни у форми Предлога), тако да су сви даљи кораци чињени у складу са одредбама наведеног члана Закона, али и уз сталне консултације са члановима општинске Комисије за планове, представницима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Републике Србије, колегама из других градова и општина, итд.

Прве активности биле су припрема текста за оглашавање РЈУ и припрема материјала који ће заинтересованој јавности (правним и физичким лицима) бити доступан у току трајања РЈУ. Текст за оглашавање је припремљен у складу са наведеним чланом Закона и ту није било много дилема, осим у делу који се односи на конкретну технику коју ће користити заинтересована јавност приликом достављања својих сугестија којима ће моћи да утиче на планска решења, односно да ли да се омогући усмено изјашњавање уз формирање службене забелешке присутног представника локалне самоуправе, достава путем електронске поште или да једини могући начин буде истоветан као и у фази јавног увида, односно да се и овде уведе обавеза достављања предлога, примедба, мишљења, сугестија и сл. искључиво у писаном облику директно надлежном органу јединице локалне самоуправе у току трајања РЈУ. И поред различитих мишљења, донета је одлука да се прихвати ово последње наведено решење иако постоје оправдања и за увођење претходно изнетих, а пре свега имајући у виду све мање заступљено комуницирање физичких лица коришћењем формалне писане документације. Могућност достављања предлога, примедба, мишљења, сугестија и сл. путем електронске поште у овој фази може бити оправдана јер већи број различитих идеја може бити само од користи обрађивачу, поготово што није у обавези да било коју од њих и обавезно у целени или делимично прихвати.

Што се тиче материјала у вези са планским документом који ће бити доступан у току трајања РЈУ, опредељење је било више на графичким прилозима а мање на текстуалним садржајима, уз претпоставку да ће већем делу заинтересоване јавности, а пре свега становницима Смедеревске Паланке и другим заинтересованим грађанима бити занимљивије да изврше увид у једноставне и прегледне графичке прилоге него у текстуалне описе који су занимљивији стручној јавности. У том смислу припремљени су следећи графички прилози:

- Шира ситуација подручја обухвата плана (Р 1:25000);
- Извод из Плана генералне регулације за Смедеревску Паланку (Р 1:5000);
- Граница обухвата планског подручја (Р 1:2500);
- Подручје обухвата плана на орто-фото плану (Р 1:2500);
- Извод из Плана детаљне регулације бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци (Р 1:2500);
- Могућа решења за просторни развој – предлог претежне намене површина (Р 1:2500).

Када су завршене припреме, Рани јавни увид у поступку израде Измена и допуна Плана детаљне регулације бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци, Целина III - Бања 2 оглашен је у дневном листу "Данас" дана 16.01.2015. године, на званичном интернет сајту општине Смедеревска Паланка ([www.смедеревскапаланка.рс](http://www.смедеревскапаланка.рс)), у локалним електронским медијима, на огласној табли у централном холу зграде Скупштине општине Смедеревска

Паланка и на огласној табли у просторијама Јавног предузећа "Паланка" из Смедеревске Паланке. Текст огласа је, поред основних података о одржавању раног јавног увида, садржао и позив заинтересованим лицима да предлоге, примедбе, мишљења и сугестије које могу утицати на планска решења доставе у току трајања раног јавног увида у писаном облику Одељењу за имовинско-правне, стамбено-комуналне, грађевинске и урбанистичке послове Општинске управе Општине Смедеревска Паланка.

#### **4.2. 15 дана раног јавног увида**

Рани јавни увид у трајању од 15 дана одржан је у периоду од 26.01.2015. до 09.02.2015. године. У том периоду у холу испред Велике и Мале сале Скупштине општине Смедеревска Паланка, као и у просторијама ЈП "Паланка" из Смедеревске Паланке изложени су графички прилози описани у претходном делу овог рада.

Првог дана одржавања РЈУ, представник надлежног органа – Одељења за имовинско-правне, стамбено-комуналне, грађевинске и урбанистичке послове Општинске управе Општине Смедеревска Паланка је у интервјуу за локалне ТВ станице који је одржан у простору где су изложени пратећи графички прилози дао ближа обавештења о овом новом инструменту у поступку израде и доношења планских докумената, самом начину спровођења РЈУ и сл., и позвао заинтересовану јавност да узме активно учешће како би сви заједно допринели дефинисању што квалитетнијих планских решења.

Ближа објашњења у погледу општих циљева и сврхе израде планског документа, могућих решења за развој просторне целине и ефектима планирања заинтересована лица су добијала у току трајања раног јавног увида, сваког радног дана од 10,00 до 13,00 часова, у просторијама ЈП "Паланка" у Смедеревској Паланци. У том периоду, могућа решења за развој просторне целине представљена су одређеном броју заинтересованих лица, од којих је неколико изјавило да ће у прописаном року доставити своје предлоге надлежном органу, док је већи број заинтересованих самостално извршио увид у графичке прилоге изложене у холу испред Велике и Мале сале Скупштине општине Смедеревска Паланка. Поред тога, на лични захтев, пратећи графички прилози у дигиталном облику достављени су путем електронске поште једној заинтересованој особи, која је такође изјавила да ће доставити своје предлоге за будућа планска решења на овом простору.

Као врло значајан део поступка спровођења РЈУ, а што ће надамо се бити од велике корисати приликом дефинисања услова за израду нацрта планског документа могу се навести у овом периоду одржани састанци представника обрађивача плана са представницима ЈКП Водовод из Смедеревске Паланке (надлежно предузеће за водоснабдевање и одвођење отпадних вода на подручју општине) и представницима надлежног погона ЕПС-а задуженим за снабдевање електричном енергијом предметног подручја, а на којима су ближе разматрана сврха и циљеви израде планског документа, могућа планска решења и у складу са њима повећане потребе за новим инфраструктурним капацитетима.

#### **4.3. Извештај о обављеном раном јавном увиду**

По завршетку "јавног" дела РЈУ у трајању од 15 дана, 10.02.2015. године одржана је седница Комисије за планове СО Смедеревска Паланка на којој је разматран начин и поступак спровођења раног јавног увида. Један од основних докумената који је коришћен у раду седнице је Обавештење о начину и поступку спровођења раног јавног увида достављено од стране Одељења за имовинско-правне, стамбено-комуналне, грађевинске и урбанистичке послове Општинске управе Општине Смедеревска Паланка, са подацима о одржаном РЈУ и констатацијом да у прописаном року и на прописан начин није достављен нити један предлог, примедба, мишљење или сугестија у вези са предметним планским документом. У складу са овим Обавештењем, као и осталом достављеном документацијом (Одлука о изради планског документа, фотокопија огласа РЈУ из дневних новина, оглашени потписани и оверени графички прилози) формулисан је и донет Извештај о обављеном раном јавном увиду у поступку израде Измена и допуна Плана детаљне регулације бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци, Целина III - Бања 2, а који се састоји из следећих делова:

- Уводни део који садржи податке о Одлуци о изради планског документа, обрађивачу и одговорном урбанисти, податке о припреми материјала за излагање;
- Део о оглашавању и спровођењу РЈУ са подацима о седници Комисије за планове на којој је разматрано спровођење РЈУ;
- Део који се односи на примедбе и сугестије;

- Закључак са констатацијом о упућивању планског документа у даљу процедуру прописану Законом.

Овде се може поставити питање зашто и поред добре посећености раног јавног увида која је превазишла очекивања представника јединице локалне самоуправе и обрађивача плана, као и у складу са тим, више усмених најава од стране заинтересованих лица да ће бити достављени одговарајући предлози, нико није доставио своје ставове у вези са предметним планским документом?

## 5. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Процес информисања јавности о урбаном развоју и учешће грађана у доношењу одлука потребно је стално унапређивати. Благовремено информисање омогућава не само да јавност буде упозната са процесом већ и да сви заинтересовани прикупе додатне информације које ће им помоћи да процес разумеју, да артикулишу своје интересе и на конструктиван начин се укључе у планирање.

Учешће грађана у доношењу одлука није више питање избора, већ карактеристика напредних демократија. По својој актуелности, законско решење везано за рани јавни увид иде у корак са започетом демократизацијом процеса одлучивања у Републици Србији. Да ли су увођењем института раног јавног увида у домаће урбанистичко законодавство остварени претпостављени циљеви добићемо одговоре кроз (даљу) практичну примену, нарочито имајући у виду да стварност показује како је доношење прописа стварање претпоставки за почетак решавања конкретних проблема, а не њихов крај.

Ако је рани јавни увид конструктиван, а не *pro forme*, он може значајно да допринесе избегавању потенцијалних конфликта у каснијим фазама израде планског документа. Уколико није јасно са којим циљем се спроводи, односно ако се користи само како би се задовољила законом прописана обавеза, неуспех партиципације је готово изванредно.

Недовољно квалитетни прописи доводе до тешкоћа у тумачењу, а самим тим и до евентуалних спорова, као и честих измена и допуна ради исправљања првобитних пропуста. Све то, на крају, изискује више трошкова, негативно утиче на правну сигурност грађана, те кредибилитет законодавца.

Услови и начин спровођења раног јавног увида морају да буду прецизно утврђени како би се искључила било каква произвољност у том поступку. Питања на која је у раду указано, а која се односе на недореченост овог правног института у актуелном урбанистичком законодавству Србије заслужују пажњу приликом првих измена и допуна поменутих прописа. Већина решења из закона и правилника којима је уређен рани јавни увид у пракси неће изазвати озбиљније проблеме, али је чињеница да овим прописима недостаје коректнија правно-техничка редакција.

### НАПОМЕНЕ:

- 1) *О проблемима нормативно-правног оквира планирања и изградње у Србији у периоду након 2000. године детаљније видети у: Бушатлија, М., Ковачевић, М. и Стаменковић, С. (2012). Закони као сметња даљем развоју и недоконченој транзицији. доступно на <http://www.makroekonomija.org/0-raniji-autori-i-citati/z-mahmud-busatljia/zakoni-kao-smetnja-daljem-razvoju-i-nedovrsenoj-tranziciji/>, као и у: Радосављевић, З., Чолић, Р. и Момчиловић, Д. (2014). "О потреби унапређења и осавремењавања правног регулисања планирања простора и насеља у Србији - пример иницијативе за израду Правилника о стандардизацији категорија намена земљишта и планских ознака у планским документима", у: Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља – Управљање земљиштем, АППС и ГЕФ Универзитета у Београду, Београд (Златибор)*
- 2) *Предлог закона о изменама и допунама ЗПИ - Образложење, новембар 2014.*
- 3) *Уобичајено, под новинама се подразумева увођење нових идеја, решења, праксе, са намером да буду корисни.*
- 4) *Република Србија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (2015), Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања - Предлог, доступно на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/pravilnici-i-prilozi-uz-pravilnike>, преузето 20.04.2015.*
- 5) *Република Србија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (2015), Правилник о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе - Предлог, доступно на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/pravilnici-i-prilozi-uz-pravilnike>, преузето 20.04.2015.*

- 6) Као резултат сваке од фаза у изради и доношењу плана настаје конкретан документ/акт који има свој јасан/прецизан назив утврђен ЗПИ, односно подзаконским актом: мишљење, одлука, програм, концепт, нацрт, предлог, извештај, сагласност и сл., те израз материјал сматрамо непримереним, чега је, верујемо, био свестан и законописац али је у недостатку примеренијег одлучио да га користи, што заслужује ревизију приликом првих измена и допуна предметног/их прописа.
- 7) Појам карта примеренији је просторним плановима, док се у урбаном/урбанистичком планирању чешће користи појам подлога, односно план. под којим се подразумева катастарско-топографски, односно топографски, односно катастарски план, односно подлога. Чл. 32. став 4. ЗПИ прописано је да се графички део урбанистичког плана, осим плана детаљне регулације, може израђивати и на ажурним геореференцираним ортофото подлогама, сателитским снимцима или картама из постојећих ГИС.
- 8) Одредбама чл. 50 став 1. ЗПИ прописано је да се јавни увид у нацрт плана оглашава у дневном и у локалном листу, но, нискобуџетни локални лист готово сигурно није адекватан канал комуникације који гарантује да ће информација о јавном увиду стићи до грађана који би за њега били заинтересовани.
- 9) У чл. 45а став 3. ЗПИ прописано је да се оглашавање врши на интернет страници ЈЛС и на интернет страници доносиоца плана, а у чл. 39. став 2. Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања наводи се интернет страна носиоца израде планског документа, те је, за потребе овог рада уведен комбинован појам до/носиоца израде плана, без обзира што се ради о различитим актерима (носилац је надлежни орган локалне управе, а орган/тело које план доноси је скупштина ЈЛС), али је готово извесно да имају јединствену веб страницу, те дилема о месту оглашавања и излагања плана у пракси верујемо неће ни постојати.
- 10) "Квалитетно, делотворно информисање је основа сваког партиципативног процеса. Оно омогућава да се актери упознају са планираним активностима, као и да разумеју сопствену улогу у датом процесу. Информисање обезбеђује и добру обавештеност и умреженост укључених институција." (Чолић и др., 2013: 26)

#### ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ:

1. Čolić, R. (2006). *Participativno planiranje*, Zadužbina Andrejević, biblioteka Posebna izdanja, Beograd
2. Чолић, Р., Мојовић, Ђ., Петковић, М., Чолић, Н. (2013). *Водич за партиципацију у планирању урбаног развоја*. GIZ/ AMBERO-ICON, Београд
3. *Закон о Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи* ("Сл. гласник РС", бр. 132/14)
4. Република Србија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (2015), *Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања - Предлог*, доступно на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/pravilnici-i-prilozi-uz-pravilnike>, преузето 20.04.2015.
5. Република Србија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (2015), *Правилник о условима и начину рада Комисије за стручну контролу планских докумената, Комисије за контролу усклађености планских докумената и Комисије за планове јединице локалне самоуправе - Предлог*, доступно на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/pravilnici-i-prilozi-uz-pravilnike>, преузето 20.04.2015.
6. Међуопштински сл. лист општина Смедеревска Паланка и Велика Плана (2014), *Одлука о Изменама и допунама ПДР бање "Паланачки Кисељак" у Смедеревској Паланци*, Смедеревска Паланка: Међуопштински сл. лист општина Смедеревска Паланка и Велика Плана, бр. 32/14, стр. 1200