



Potreba za promenom

Unapređenje pravnog okvira za sprečavanje
ilegalne gradnje



Kratak osvrt na sadržaj javnih politika

Politika koja je kreirana u vezi sa planiranjem u Srbiji se oslanja isključivo na Zakon o planiranju i izgradnji, i kao takva objedinjava nekoliko značajnih segmentata planskog sistema: planiranje, izgradnju i zemljišnu politiku.

Zakon o legalizaciji, kasnije Zakon o ozakonjenju je ustrojen kao poseban zakon već dugi niz godina. Značajna novina je Zakon o planskom sistemu, usvojen 2018.godine, koji ima za cilj da prikaže kompleksnost planskog sistema i da sve činioce istog objedini. Međutim, isti nije u dovoljnoj meri integrisan, tako da se njegova primena u praksi ne prepoznaje.

Iskustva iz drugih zemalja ukazuju na činjenicu da se planiranje, izgradnja i zemljišna politika (imovinsko-pravni odnosi) regulišu posebnim zakonima. Sve tri oblasti su povezane, ali svaka za sebe iziskuje posebnu pažnju, povezanost sa drugim oblastima ali i detaljnost u nekim ključnim odrednicama.

Vrste planskih dokumenata

Planiranje u okviru zakona o planiranju i izgradnji obuhvata definisanje vrsta planskih dokumenata, njihov sadržaj, proceduru donošenja, i način uključenja javnosti u čitav proces.

Planski dokumenti se dele na prostorne i urbanističke planove.

Prostorni planovi su:

- a) Prostorni plan Republike Srbije;
- b) Regionalni prostorni plan;
- c) Prostorni plan jedinice lokalne samouprave; i
- d) Prostorni plan područja posebne namene.

Urbanistički planovi su:

- a) Generalni urbanistički plan;
- b) Plan generalne regulacije; i
- c) Plan detaljne regulacije.

* Izrada predloga javne politike omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj predloga javne politike je isključivo odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove USAID ili Vlade SAD.

Unapređenje zakonskog okvira

Napred navedena podela je iz **Zakona o planiranju i izgradnji** dok **Zakon o planskom sistemu** definiše da su Prostorni plan Republike Srbije, ostali prostorni planovi i generalni urbanistički planovi **dokumenti razvojnog planiranja**.

Ovo je bitna činjenica, jer ista određuje i karakter planskog dokumenta. Tako, dokumenti razvojnog planiranja ne bi trebalo da se izrađuju i menjaju uslovljeni pojedinačnim zahtevima i sagledavanjem mikrolokacije, već onda kada nastane potreba za promenom politike razvoja.

Zaključak bi stim u vezi sledio, da se politika razvoja mora kreirati pažljivo, sagledavajući sve segmente (i zaštitu, i izgradnju i unapređenje prostora), kako bi dalja **implementacija tih dokumenata imala uspeh i u prostoru**. Ta vrsta dokumenata treba da sadrži jasno određene pravce razvoja, usmeravajuće smernice za planove nižeg reda, ali ne rigidna pravila koja bi mogla da ometaju implementaciju.

Poboljšanje u delu vrste planskih dokumenata se može inicirati kroz:

- a) usklađivanje Zakona o planskom sistemu i Zakona o planiranju i izgradnji;
- b) razdvajanja Zakona o planiranju i izgradnji; i
- c) uspostavljanju Zakona o planiranju kao posebnog zakona koji će sagledavati prostor.

Zakon propisuje obaveznu sadržinu planskih dokumenata, ali kvalitet istih zavisi od niza drugih faktora kao što su: podloge koje se koriste prilikom izrade, podaci, elaborati, izveštaji itd. kao i uslovi imalaca javnih ovlašćenja i odgovornost obrađivača da sve to objedini i uokviri tekstem i grafikom.

Ono što **zakonom nije definisano jeste količina i vrsta podataka koja se koristi prilikom izrade** kako razvojnih tako i ostalih planskih dokumenata, pa je u praksi to prepušteno nosiocu izrade i obrađivaču. Najčešći slučaj je da se planovi izrađuju na temelju višeg planskog dokumenta, uz različito date uslove imalaca javnih ovlašćenja (uslovi sa jasnim smernicama ili uslovi sa navođenjem zakona i propisa). Odluke koje se donose u takvom procesu mogu biti **utemeljene na pretpostavkama i ličnim stavovima**, što u krajnjem ne može dovesti do ostvarenja ciljeva koji sam planski dokument propisuje. U određenim planskim dokumentima se to jasno može i uočiti, da sadržina planova negira ciljeve postavljene u istom tom planskom dokumentu.

Sadržaj planskih dokumenata dakle **može da zadovolji zakonom propisani minimum**, ali je ključno pitanje **da li on zaista čini potreban i dovoljan sadržaj, kao i jasne smernice** za sprovođenje koji po vrsti dokumenta i treba da ima.

Poboljšanje u delu sadržine planskih dokumenata se može inicirati kroz:

- a) propisivanje količine i vrste podataka koje treba koristiti prilikom izrade planskih dokumenata i to u zavisnosti od vrste planskog dokumenta; i
- b) unapređenje kompetentnosti izvršioca, učesnika u planskom sistemu.

Unapređenje procedure izrade i donošenja planskih dokumenata

Procedura izrade i donošenja planskih dokumenata je propisana **Zakonom o planiranju i izgradnji i Pravilnikom**. Nakon donošenja Odluke o izradi planskog dokumenta, počinje proces izrade. Rokovi koji su Zakonom propisani su uglavnom povezani sa rokovima datim imaocima javnih ovlašćenja za dostavljanje uslova i rokova za postupanje Komisije za planove. Rokovi koje treba obrađivač planskog dokumenta da ispuni se reguliše posebnim ugovorima i sporazumima, koje nosilac izrade ugovara sa obrađivačem. S tim u vezi, procedura izrade je zavisna u velikoj meri od organizovanosti i kompetentnosti nosioca izrade i odgovornosti obrađivača planskog dokumenta. **Rokovi dati imaocima javnih ovlašćenja, u zavisnosti od vrste planskih dokumenata, mogu uticati na kvalitet uslova.** Na primer, za plan generalne regulacije, koji predstavlja osnovu za izdavanje građevinskih dozvola sa jedne strane (nivo detaljnosti uslova treba biti veliki) a sa druge strane obuhvat istog je veliko područje (potrebno veliko vreme imaocima javnih ovlašćenja da sagledaju čitav prostor) dovodi do dve jednako nepovoljne situacije u praksi: da imaoci javnih ovlašćenja izdaju opšte uslove (kako bi ispoštovali rok) ili da ne izdaju uslove (što se tumači da nemaju nikakve uslove). U oba slučaja ova situacija uslovljava da **takav planski dokument temelji svoje odrednice (naročito pravila građenja) na opštim uslovima, a ne posebnim i specifičnim za taj prostor**. Pojedini imaoci javnih ovlašćenja temelje svoje uslove na bazi elaborata, evidencija, podloga i sl. koje prethodno treba da budu urađene od strane Opštine/Grada. Tako da ako Opština/Grad ne izrade neophodne prethodne dokumente, imaoci javnih ovlašćenja ne mogu izdati posebne uslove, te se odlučuju za izdavanje opštih uslova.

Planski dokument se donosi na Skupštini ili Vladi, i **u tom procesu je moguće amandmanom izmeniti određene delove planskog dokumenta**, ali samo u delu u kome se ne menja njegova sadržina. Međutim, cilj amandmana i uticaj istog na sadržinu planskog dokumenta nije propisan, tako da se **u praksi ne isključuju i pojave da se amandmanom menja sadržina planskog dokumenta**.

Poboljšanje u delu procedure donošenja planskih dokumenata se može inicirati kroz:

- a) unapređenje kompetentnosti izvršilaca – nosioca izrade i obrađivača planskih dokumenata;
- b) usklađivanje rokova za dostavu uslova u saradnji sa imaocima javnih ovlašćenja i to u zavisnosti od vrste planskih dokumenata;
- c) izradu potrebnih elaborata, evidencija i sl. neophodnih za izdavanje uslova; i
- d) definisanje ograničenja izmene planskog dokumenta amandmanom.

Učešće javnosti u postupku donošenja planskih dokumenata

Učešće javnosti u postupku donošenja planskih dokumenata je omogućeno kroz dve karakteristične faze: **Rani javni uvid, Javni uvid**.

Rani javni uvid je uveden sa ciljem da se javnost informiše i da svojim predlozima utiče na formiranje planskih rešenja. **Trajanje uvida je 15 dana**. Obavezno oglašavanje u lokalnom dnevnom listu i na internet stranici.

Javni uvid se organizuje nakon izrade nacrtu, koji sadrži sve priloge. Plansko rešenje je vidljivo i pravila uređenja i građenja uglavnom čitljiva.

Praksa pokazuje da mali broj građana (uglavnom onih koji imaju trenutni problem) učestvuje u procesu javnog uvida.

Kao **dva ključna problema** koja su povezana sa slabim učešćem javnosti, mogu se izdvojiti:

- ✓ većina građana nema znanja da „pročita“ planski dokument; i
- ✓ većina nije upućena u značaj planskog dokumenta i obaveznost određenih pravila koji isti propisuje.

Oba problema su povezana sa kulturom građanstva na temu planiranja i urbanizma.

Poboljšanje u delu uključenosti javnosti u postupak donošenja planskih dokumenata se može inicirati kroz:

- a) poboljšanje informisanost građana o javnom uvidu;
- b) informisanje građana o značaju njihovog aktivnog učešća u kreiranju prostora; i
- c) podsticanje građana na davanje predloga i isticanju potreba pre donošenja planskih dokumenata ili u fazi ranog javnog uvida.

Implementacija

Implementacija planskih dokumenata zavisi od različitih faktora. Uspeh implementacije zavisi od kvaliteta planskih dokumenata, institucionalne povezanosti svih aktivnih učesnika u procesu, kompetentnosti pojedinaca koji su učesnici u procesu, instrumenata koji se uvode kao pomoć pri implementaciji itd.

Planiranje i izrada planskih dokumenata je u Srbiji uvedena u korak sa svim ostalim razvijenim zemljama. Ono što se razlikuje jesu društvene i ekonomske promene koje su se na ovim prostorima desile i način na koji su se Srbija (kroz Zakone i propise) i Gradovi/Opštine (kroz proces izrade planskih dokumenata) prilagodili tim promenama. Institucije koje su ustrojene kao aktivni učesnici funkcionišu sa manjim i većim uspehom. Ono što je uočljivo, jeste **nepovezanost institucija i nesagledavanje prostora kao celine**.

Zbog toga se često dešavaju konflikti, i situacije da određene institucije štite prostor (zabranjivanjem izgradnje) a druge razvijaju prostor (podstiču izgradnju). **Ti konflikti se takođe, kao i učešće javnosti, dešavaju uglavnom u zadnjoj fazi implementacije**, u postupku izdavanja dokumentacije za izgradnju ili čak prilikom izvođenja radova na izgradnji. Institucije su oslonjene na kompetentnost pojedinaca, a manje na razvoj i utvrđivanje jačine delovanja institucije kao celine.

Poboljšanje u delu implementacije planskih dokumenata se može inicirati kroz:

- a) poboljšanje međuinstitucionalne saradnje;
- b) razvijanje kompetentnosti aktivnih učesnika;
- c) razvijanje integriteta institucija, kroz razvoj kompetentnosti pojedinaca u istim i kroz podsticanje delovanja institucije kao celine;
- d) iniciranje rešavanja konflikta i usaglašavanje međuinstitucionalnih stavova i ciljeva u postupku donošenja planskih dokumenata.

Zaključak

Iako je prostorno planiranje u Srbiji prisutno još od 60-tih godina, primetno je da ne postoji dovoljan nivo kulture i poznavanja procesa i procedure, te je **potrebno građane unaprediti svest i raditi na promeni ponašanja i shvatanja da je planiranje dugoročna aktivnost i da je potrebno da se aktivno uključuju UVEK, a ne samo kada imaju LIČNI problem**.