

*Др Милана Писарић**
Правни факултет Универзитета у Новом Саду
ORCID: 0000-0001-8344-3349

НАРУШАВАЊЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ КРОЗ (НЕ)ПЛАНСКУ И (НЕ)ЗАКОНИТУ ГРАДЊУ**

САЖЕТАК: У Србији је планирање, уређење и коришћење простора, те изградња објеката и вршење грађевинских радова регулисано Законом о планирању и изградњи, који налаже да просторни и урбанистички планови морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије, као основним и највишим документом у овој области планирања, а који у исто време у планском систему Републике Србије представља документ развојног планирања са којим морају бити усклађене све стратегије и други документи јавне политике. Међутим, дугорочне основе организације, уређења, коришћења и заштите простора Републике Србије у циљу усаглашавања економског и социјалног развоја са природним, еколошким и културним потенцијалима и ограничењима на њеној територији биле су утврђене за период од 2010. до 2020. – не и након тога. Сходно томе, аутор кроз призму утицаја на животну средину сагледава стратешко-развојну и општу регулаторну функцију Просторног плана Републике Србије. У вези са тим анализира и адекватност решења из Закона о планирању и изградњи и подзаконских аката, те њихову усклађеност с правилима о стратешкој процени утицаја планова на животну средину и о процени утицаја пројеката на животну средину, а посебно имајући у виду да је самим Законом изричито предвиђено да се неће примењивати одредбе

* e-mail: m.pisaric@pf.uns.ac.rs, доцент.

** Рад је примљен 8. 11. 2024, а прихваћен је за објављивање 26. 11. 2024. године.

других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет његовог уређивања, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине.

Кључне речи: просторно планирање, изградња, заштита животне средине, стратешка процена утицаја на животну средину, процена утицаја на животну средину

УВОД

У Србији је присутно прекомерно загађење ваздуха, вода, земљишта.¹ Међутим, док се у извештајима приликом указивања на *покрећачке факторе нежаивних утицаја у животној средини*, поред потрошње примарне и финалне енергије, указује на то да пораст коришћења шумских и нешумских природних ресурса ствара значајан притисак на животну средину (посебно сакупљање печуарака, пужева и лековитог биља)² – *зграђевински сектор се не помиње*.

¹ Квалитет ваздуха нарушен је нарочито у већим урбаним центрима и њиховим периурбаним зонама: резултати анализе за 2019. показују да је 92,4 % становништва живело у агломерацијама у којима је ваздух био прекомерно загађен. V.: Министарство заштите животне средине, Нацрт стратегије заштите животне средине – зелена агенда за Републику Србију за период 2024–2033. године, 2024, <https://ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucescje-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-republike-srbije-za-period-2024-2033-godine>, приступљено: 3. 11. 2024, 57.

Резултати мерења за 2023. указују на прекорачење одређених граничних вредности, што се негативно одражава на квалитет ваздуха. V.: Агенција за заштиту животне средине, Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2023. године, 2024, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Vazduh2023.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024, 107.

Анализом квалитета вода у периоду 1998–2021, утврђено је најлошије стање у водотоцима и каналима сливног подручја АП Војводине, где се 38,4 % узорака сврстава у класу „лош” и „веома лош”, док је „у класи ’веома лош’, узимајући у обзир целу територију Републике Србије чак 64,7 % узорака са сливног подручја АП Војводине“. V.: Агенција за заштиту животне средине, Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2022. годину, 2023, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/ZivotnaSredina2022.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024, 19.

У погледу квалитета воде из јавних водовода градских насеља у 2021, 26,9 % водовода је у категорији лош, веома лош и алармантан (изражен индикатором у физикохемијском смислу), а 25 % водовода је са нивоом ризика по здравље људи умерен, велики и огроман (изражен индикатором у микробиолошком смислу). *Ibid.*, 118.

Резултати праћења степена угрожености земљишта од хемијског загађења у урбаним срединама, које је 2022. спроведено у 11 јединица локалне самоуправе, указују на прекорачење граничних вредности у присуству тешких метала. *Ibid.*, 56–58.

² *Ibid.*, 137; Агенција за заштиту животне средине, Животна средина у Србији 2004–2019, 2019, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Jubilarna-Publikacija-2004-2019.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024, 12.

Изградња објеката и вршење грађевинских радова представљају један од најважнијих доприноса укупном друштвено-економском развоју у свакој држави, с једне стране, али су ове активности, с друге стране, велики потрошач необновљивих природних ресурса и значајан загађивач животне средине.³ Док друштвено-економски развој једне земље може довести до побољшања квалитета живота њених грађана, његов значај може дугорочно бити доведен у питање штетним утицајима непланских, незаконитих и неконтролисаних активности на животну средину.⁴ Иако се сви ови негативни ефекти не могу елиминисати, постоје различите стратегије њиховог ублажавања,⁵ међу којима су изузетно важни просторно планирање и инструменти процене утицаја: *стпашешка процена утицаја*,⁶ која се спроводи за планове који успостављају оквир за реализацију конкретних пројеката, и *процена утицаја*⁷ која се врши за те пројекте, а полазећи од смерница утврђених стратешком проценом утицаја.

³ Ефекти изградње на животну средину *ојледају се* у екстракцији природних ресурса (нпр. фосилних горива и минерала), проширењу употребе основних ресурса (као што су земљиште, вода, ваздух и енергија) и деградацији животне средине кроз ослобађање загађивача, нарочито у ваздух, воду, земљиште. V.: Mehra, S. *et al*, (2022). Impact of Construction Material on Environment. *Ecological and Health Effects of Building Materials*, 427–442, 436.

Штетан утицај на животну средину могу имати радови на припреми локације (нпр. чишћење и рушење постојећег објекта), изградња (нпр. у вези са геотермалном енергијом, постројењима, цевоводима, далеководима), те неадекватно управљање и (не)уклањање отпада током и по завршетку радова, итд. Грађевинске активности које доприносе загађењу ваздуха обухватају рушење, рад мотора возила и опреме, рад са токсичним материјама и сл., услед чега се генерише и у ваздух испушта висок ниво прашине и других штетних материја. Извори загађења површинских и подземних вода на градилиштима укључују дизел и моторно уље, боје, раствараче, средства за чишћење и друге штетне хемикалије, грађевински отпад и прљавштину. Производња отпада захтева коришћење земљишта за одлагање. Више о томе, V.: Nagaraju, K., Stuti, G. (2023). Impact of construction activities on environment. *International journal of engineering technologies and management research*, 10/2023, 17–24.

⁴ Више о појму животне средине, V.: Шкулић, М. (2023). Уставноправна заштита животне средине. *Гласник Адвокатске комора Војводине*, бр. 4/2023, 1202.

⁵ О управљању природним вредностима, V.: Симовић, М. Н., Симовић, М. М. (2022). Превенција природних катастрофа и заштита природних ресурса. *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, 94 (3), 909–963.

⁶ Више о томе, V.: Živković, M., Milenković, M. (2012). Značaj procene uticaja za urbanističko planiranje. *Ekologija i pravo*. Beograd: Institut za uporedno pravo: Pravni fakultet Univerziteta Union, 191–192.

⁷ Више о томе, V.: Pisarić, M. (2013). Environmental Impact Assessment of the Effects of Certain Projects in EU Court of Justice. 21. *International Conference Ecological Truth*. Bor: Technical Faculty, 4–7 June, 477–484.

ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ

Процес просторног планирања обухвата низ корака и учешће више заинтересованих страна, а јасно се разликују две фазе и с њима у вези неколико корака: фаза израде плана (доношење одлуке о изради плана, осмишљавање плана, усвајање плана) и фаза спровођења плана (имплементација плана, мониторинг и евалуација имплементације).⁸

Уобичајено је да правни пропис поставља оквир у ком се реализују наведени кораци и фазе процеса планирања.⁹ У Србији је планирање, уређење и коришћење простора нормирано Законом о планирању и изградњи¹⁰ (у даљем тексту: ЗПИ), који утврђује оквир за обе фазе процеса просторног планирања. ЗПИ прокламује више *начела* на којима се заснива планирање, уређење и коришћење простора (чл. 3), а на првом месту је начело *одрживоḡ развоја* кроз интегрални приступ у планирању, чим се тежи ка усклађивању економских, социјалних и еколошких аспеката развоја.¹¹

⁸ Више о томе, V.: Hersperger, A. M. *et al.* (2019). „Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions“. *Cities*, 94/2019, 96–105. У савршеном процесу планирања, очекивало би се да је о свим елементима постигнута потребна сагласности да су они добро искоординисани – у стварности, препреке и изазови могу се појавити у било ком од ових корака, посебно у фази имплементације. Обе фазе у процесу просторног планирања су подједнако релевантне за остваривање његовог крајњег циља и смисла: с једне стране, спровођење плана директно зависи од фазе израде, док с друге стране управо фаза спровођења претвара план у реалност. Спровођење плана је претходни услов за успех наредних корака – мониторинга и евалуације – који су важни за исукствено учење, те унапређење процеса просторног планирања, постављање и реализацију циљева у будућности. Иако поједини аутори признају да се просторно планирање ретко спроводи у целости онако како је замишљено, они ипак истичу да је непотпуна имплементација просторног плана питање управљања и представља велики изазов за концептуализацију улоге просторног планирања. V.: Hersperger, A. M. *et al.* (2018). *Urban land-use change: The role of strategic spatial planning*. *Global Environmental Change*, 51/2018, 32–42, 33, 35. Штавише, не спровођењем се обесмишљава примарна сврха сваког плана, па и просторног.

⁹ Тако, изради плана претходи доношење одлуке о потреби, обухвату и циљу планирања; у изради плана учествују стручна лица, надлежни органи и институције, чему следи усвајање плана; имплементација плана подразумева предузимање мера за његово спровођење у пракси, које се процењује кроз континуирани надзор. Полазећи од значаја просторног планирања, у свим овим корацима требало би обезбедити адекватне механизме за учешће јавности.

¹⁰ Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009-105, 81/2009. – испр., 64/2010. – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013. – одлука УС, 50/2013. – одлука УС, 98/2013. – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019-, 37/2019. – др. закон, 9/2020, 52/2021. и 62/2023.

¹¹ Овим начелима, као усмеравајућим правним правилима, требало би се руководити и приликом израде и приликом спровођења планова, као фаза у процесу планирања.

У одељку II. који је насловљен: „Просторно и урбанистичко планирање“ ЗПИ набраја типове и врсте докумената просторног и урбанистичког планирања, а међу њима су *јлански документи*: 1) *јпросторни јланови*: Просторни план Републике Србије, регионални просторни планови, просторни планови јединица локалне самоуправе и просторни планови подручја посебне намене, и 2) *урбанистички јланови*: генерални урбанистички планови, планови генералне регулације и планови детаљне регулације. У документе просторног и урбанистичког планирања ЗПИ сврстава још и документе за спровођење просторних планова,¹² урбанистичко-техничке докумената,¹³ као и Стратегију одрживог урбаног развоја Републике Србије и Националну архитектонску стратегију. За просторне и урбанистичке планове и урбанистичко-техничке документе ЗПИ прописује садржај, процедуру доношења и имплементације.¹⁴ Поред тога, *Правилником о садржини, начину и јосиуку израде докумената јпросторног и урбанистичког јланирања*¹⁵ (у даљем *јтексту*: *Правилник о документима јланирања*) ближе је јројисана израда јпросторних и урбанистичких јланова, докумената за спровођење јпросторних јланова и урбанистичко-јтехничких докумената.

Просторни план Републике Србије

Закон о планском систему Републике Србије¹⁶ (у даљем тексту: ЗПС) као један од елемената планирања одређује *јланске документи*, међу којима су документи развојног планирања (чл. 4), одређени као плански документи *најширег обухвата и највишег значаја*. Међу њима су, поред

¹² ЗПИ у документе за спровођење просторних планова убраја само програм имплементације Просторног плана Републике Србије и програм имплементације регионалног просторног плана (чл. 12, 58), док не предвиђа постојање таквих докумената у погледу просторног плана јединица локалне самоуправе и просторног плана подручја посебне намене. За разлику од просторног плана јединица локалне самоуправе за које програм имплементације није ни био предвиђен, ЗПИ је до измена 2014. међу овим документима уређивао и програм имплементације просторног плана подручја посебне намене.

¹³ Ради се о урбанистичко-техничким документима за спровођење планских докумената, а то су урбанистички пројекат, пројекат препарцелације и парцелације и елаборат геодетских радова за исправку граница суседних парцела и спајање две суседне парцеле истог власника (чл. 13. ЗПИ).

¹⁴ У ЗПИ се изворно налазио и члан који је прописивао садржај програма имплементације Просторног плана Републике Србије, регионалног просторног плана и просторног плана подручја посебне намене (чл. 59). Ова одредба је брисана изменама из 2014. године.

¹⁵ *Службени јласник РС*, бр. 32/2019.

¹⁶ *Службени јласник РС*, бр. 30/2018.

Плана развоја и Инвестиционог плана, наведени и Просторни план Републике Србије (у даљем тексту: ППРС) и други просторни планови, као и генерални урбанистички планови (чл. 5). ППРС треба да је усаглашен са Планом развоја а са њима се усаглашавају сви остали плански документи (чл. 23, ст. 2. и 3). Као основни плански документ просторног планирања и развоја ППРС има *стратешко-развојну и општију регулаторну функцију* (чл. 14, ст. 3. ЗПИ),¹⁷ а како је плански документ највишег хијерархијског реда, *остали плански документи просторног и урбанистичког планирања* (дакле, сви просторни и урбанистички планови) *морају бити у складу са њим* (чл. 14, ст. 2).¹⁸

ППРС доноси Народна скупштина за период од најмање 10 година, а највише до 25 година (чл. 14, ст. 4. ЗПИ). Последњи пут је донет пре 14 година, када је усвојен Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године (у даљем тексту: ЗППРС),¹⁹ чији је саставни део ППРС за наведени период (у даљем тексту: ППРС 2010).

Током периода у ком се у Србији практикује савремено просторно планирање (више од пола века) у правним прописима мењали су се типови и називи планова и њихов садржај, али не и њихова суштина и циљ – но, оно што је било препознато као кључни проблем није у недостатку прописа, већ у чињеници да се планови не спроводе.²⁰ Иако је

¹⁷ Између осталог, садржи циљеве и принципе просторног развоја; принципе и пропозиције заштите, уређења и развоја природе и природних система; планске целине заједничких просторних и развојних обележја, за које ће бити донети просторни планови нижег реда; мере за спровођење просторног плана; те дугорочне развојне стратегије Републике Србије (чл. 15. ЗПИ).

¹⁸ ЗПИ утврђује хијерархију и обавезну међусобну усклађеност докумената просторног и урбанистичког планирања „тако да плански документ нижег хијерархијског реда мора бити у складу са планским документом вишег хијерархијског реда“ (чл. 33, ст. 1), а да сви плански документи морају бити у складу са ППРС (чл. 33, ст. 2). До измена 2023. у ЗПИ је изричито било предвиђено да *урбанистички планови* (генерални урбанистички планови, планови генералне регулације и планови детаљне регулације) морају бити у складу са *просторним плановима*.

¹⁹ Службени гласник РС, бр. 88/2010.

²⁰ Nikolić, D., Pantić, M., Jokić, B. (2021). Urban and Spatial Planning: Pragmatic Considerations for Plan Implementation Improvements (A Case Study of the City of Bor). *SAGE Open Journal*, 1/ 2021, 1–14, 2.

На запостављеност проблема спровођења указано је и у Нацрту новог ППРС у делу осврта на плански систем РС. V.: Нацрт новог ППРС, 10. Поред тога, ни сам ЗПИ не придаје довољан значај спровођењу планских докумената. За разлику од израде и доношење планских докумената за које је изричито прописано да су од јавног интереса за Републику Србију (чл. 11, ст. 4), то се не чини у погледу њиховог спровођења. Међутим, спровођење планских докумената је итекако од јавног интереса – ово нарочито важи за спровођење ППРС – а посебно у мери у којој просторно планирање и развој утичу на животну средину.

2011. било наглашено да се „по први пут у Републици Србији отвара пут ка одговорном приступу остварењу најзначајнијег стратешко-развојног документа какав је Просторни план Републике Србије“, односно „ка трајном праћењу и оцењивању извршења стратешких приоритета и пројеката, усвојених ППРС, у послепланској фази“, ²¹ не би се могло рећи да се одговорно приступило евалуацији разраде и спровођења, односно остваривања ППРС 2010. Наиме, предвиђено је да о остваривању ППРС 2010 Влада, на предлог министарства надлежног за послове просторног планирања, подноси извештај Народној скупштини једном годишње (чл. 5, ст. 1. ЗППРС). ²² Из списка јавно доступних докумената Агенције за просторно планирање и урбанизам Републике Србије ²³ (у даљем тексту: Агенција), која припрема извештај, произилази да је припремљено шест годишњих извештаја ²⁴ – последњи за 2018. годину. Међутим, Народној скупштини је, према јавно доступним подацима, ²⁵ поднет само један годишњи извештај, и то за 2014. годину. ²⁶

ЗППРС решава питање судбине свог претходника: његовим ступањем на снагу почетком децембра 2010. престао је да важи претходни Закон о Просторном плану Републике Србије из 1996. ²⁷ Међутим, његов „следбеник“ још увек није донет, па формално ЗППРС није престао да важи но, суштински и садржински, усвојени ППРС 2010 ипак је обухватао само период до 2020. године.

²¹ Уредба о утврђивању Програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, за период од 2011. до 2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 102/2011.

²² ЗППРС предвиђа усвајање годишњих извештаја о остваривању ППРС 2010, као што је ЗПИ важећи у тренутку његовог доношења предвиђао подношење годишњих извештаја о спровођењу програма имплементације (чл. 58, ст. 7. ЗПИ 2009). Међутим, ова одредба ЗПИ је измењена, тако што се подносе извештаји о остваривању просторног плана (ЗИД ЗПИ 2011), и то на две године (ЗИД ЗПИ 2018). Другим речима, ЗППРС није усклађен са чл. 58. који је мењан у два наврата.

²³ Агенције за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Документа за спровођење просторних планова и извештаји о остваривању, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%81%d1%82%d0%be%d1%80%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%b8/>, приступљено: 3. новембра 2024.

²⁴ Извештаји су усвојени за следеће године: 2011–2014, 2016, 2018.

²⁵ Народна Скупштина Републике Србије, Извештаји, <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji-izvestaji-1785.html>, приступљено: 3. новембра 2024.

²⁶ Влада, Извештај о остваривању Просторног плана Републике Србије и стању просторног развоја 2014, 2015, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2017/02-3687_15_Izvestaj.pdf, приступљено: 3. новембра 2024.

²⁷ Закон о Просторном плану Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 13/1996.

ЗПИ предвиђа да одлуку о изради ППРС доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове просторног планирања²⁸ (у даљем тексту: министарство) (чл. 16). Влада је у јулу 2019. донела Одлуку о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године,²⁹ у којој стоји да се ППРС заснива на развојним стратегијама (уместо да буде обрнуто, тј. да ППРС представља основ за развојне стратегије) и на извештајима о остваривању ППРС 2010. Њеним ступањем на снагу приступило се изради новог ППРС и од тог тренутка је почео да тече рок од 18 месеци за израду Нацрта. Нацрт Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035.³⁰ (у даљем тексту: Нацрт новог ППРС), сачињен је марта 2021, по протеклу наведеног рока. Према Извештају о раду Владе за 2021, међу актима које је Влада предложила Народној скупштини, налази се и Предлог Закона о просторном плану Републике Србије од 2021. до 2035. године, уз напомену да су у току

„...прекограничне консултације у складу са ЕСПОО конвенцијом и СЕА протоколом (спроводи их Министарство о заштите животне средине), а да ће по завршетку ових консултација предлог закона бити упућен на мишљења ресорним министарствима.“³¹

У извештајима из наредних година предлог ЗППР се не помиње,³² а према подацима Агенције нови ППРС се налази „још увек у процедури усвајања“.³³ Међутим, према јавно доступним подацима, закон којим би

²⁸ Послове државне управе који се односе на просторно планирање, односно организацију, уређење и коришћење простора Републике Србије обавља Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. V.: чл. 7, ст. 1. Закона о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 28/2020, 116/2022, 92/2023. – др. закон.

²⁹ *Службени гласник РС*, бр. 48/2019.

³⁰ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Нацрт Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/PPRS%20Nacrt.pdf>, приступљено: 3. новембра 2024.

³¹ Влада, Извештај о раду Владе за 2021, 2022, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/660076/izvestaj-o-rad-u-vlade-za-2021_cyr.pdf, приступљено: 3. новембра 2024, 521.

³² Влада, Извештаји о раду Владе, <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/583756>, приступљено: 3. новембра 2024.

³³ Према подацима Агенције рани јавни увид спроведен је у марту 2020, јавни увид од 5. априла до 5. маја 2021, током јуна/јула 2021. одржане су јавне седнице комисија, а пристигло је преко 500 примедби и сугестија заинтересованих лица. Вид. Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Просторни план Републике Србије до 2035. године, <https://www.appurs.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5/>, приступљено: 3. новембра 2024.

се усвојио нови ППРС није међу предлозима закона,³⁴ нити међу законима који су у скупштинској процедури.³⁵

(Не)плански приступ и заштита животне средине

ППРС 2010 је у општој оцени стања просторног развоја као изузетно значајно истакао интегрисање заштите животне средине у оквиру (просторног и урбанистичког) планирања, пројектовања и изградње, кроз инструменте процене утицаја (стратешке процене планова и програма, као и процене утицаја појединачних пројеката).³⁶ Међутим, како јавност од 2018. није упозната са спровођењем ППРС 2010, стањем и остваривањем циљева просторног развоја, како је извештај Народној скупштини поднет последњи пут пре скоро десет година, а коначни извештај у ком би било приказано у којој мери су остварени циљеви ППРС 2010 не постоји – тешко је проценити шта је од овога реализовано а шта је остало на нивоу простог прокламовања.

У Нацрту новог ППРС из 2021. интегрисање аспеката утицаја на животну средину у политике развоја других области, у првом реду енергетике, индустрије, пољопривреде, саобраћаја, водопривреде и др. представља стратешко опредељење за остваривање одрживог развоја и уређења територије Републике Србије.³⁷ Такође, предвиђено је да се до доношења просторних планова у складу са новим ППРС примењују

³⁴ Влада, Предлози закона за време мандата Владе Републике Србије изабране 28. октобра 2020. године, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/493942/predlozi-zakona-za-vreme-mandata-vlade-republike-srbije-izabrane-28-oktobra-2020-godine.php>, приступљено: 3. новембра 2024.

³⁵ Народна скупштина, Закони у процедури, <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html>, приступљено: 3. новембра 2024.

³⁶ Такође, у концепцији просторног развоја Републике Србије у погледу *еколошке повезаности, уређености и одрживости* било је наглашено да ће заштита и унапређење животне средине у градским и сеоским насељима захтевати да се преиспитају критеријуми и да се изврши приближавање европским нормама у очувању квалитета животне средине. Сценарио одрживог просторног развоја за остварење циљева из ППРС 2010, подразумевао је реформисан и дефинисан „еколошки оквир у коме је: повећана улога заштите животне средине у политици локалног развоја, просторним и секторским плановима и одлукама о развоју, обезбеђена примена *EIA*, *SEA* и *IPPC* за развојне планове, програме и пројекте у примени екоуправљања, пословање на принципима одрживог бизниса, учешће јавности у доношењу одлука о локацији и развоју, смањено или елиминисано негативно дејство ефеката развојних пројеката на животну средину, јасни еколошки критеријуми у коришћењу простора, очувана природа, животна средина и културно наслеђе“.

³⁷ Нацрт новог ППРС, 318.

постојећи планови, али је утврђена обавеза усаглашавања свих донетих просторних планова са новим ППРС у периоду до 2025. године.³⁸ Међутим, Нацрт није усвојен.

Ако пођемо од тога да је основни задатак планских докумената да се постигне максимална рационалност у коришћењу простора, просторних ресурса и уравнотежени територијални развој, уз очување животне средине, јасно је какве последице могу наступити уколико дође до озбиљних пропуста у њиховом спровођењу. И док се под имплементацијом мисли на процес којим план доводи до трансформације простора кроз намеравање и усмеравање промене и развој, *просторне промене могу проистећи из неконтиролисаних, правно неуређених али и незаконитих активности*, посебно у условима заостале и незреле економије.³⁹ Тим пре, *опасност* од наступања штетних последица је *нарочито изражена ако плана нема*. У одсуству новог ППРС и програма његове имплементације тешко је рећи да се постиже усаглашавање економског и социјалног развоја са природним, еколошким и културним потенцијалима и ограничењима на територији државе.

Како ППРС за период након 2020. није донет, у Србији нису утврђени циљеви ни принципи просторног развоја, нити принципи и пропозиције заштите, уређења и развоја природе и природних система; нису предвиђене мере заштите, уређења и унапређења природних добара и непокретних културних добара, нити мере заштите животне средине; нису дефинисане мере за спровођење просторног плана нити дугорочне развојне стратегије Републике Србије. Такође, нису утврђена интегрална планска решења, која би била дефинисана, на основу следећих планских области: природа и еколошки развој, становништво и социјални развој, одржива економија, те регионални развој и просторна интеграција Републике Србије. Све ово су обавезни елементи ППРС, како је прописано у чл. 15. ЗПИ, а ближе уређено у чл. 2. Правилника о документима планирања.

Услед недоношења основног и највишег документа просторног планирања у последње четири године, нису могли бити донети ни: програми имплементације нечега чега нема, па се не може сматрати да се у периоду након 2020. предузимају планске и усмерене мере и активности за имплементацију у области просторног планирања; нови плански документи нижег хијерархијског реда који би разрадили нови ППРС и са њим били усаглашени; нити дугорочне развојне стратегије Републике Србије које би биле утврђене у новом ППРС.

³⁸ Нацрт новог ППРС, 382.

³⁹ Више о томе V.: Loh, C. G. (2011). Assessing and interpreting non-conformance in land-use planning implementation. *Planning Practice and Research*, 26/2011, 271–287.

Поједини регионални просторни планови су донети пре десетак година, полазећи од претходних ППРС – за период након 2020. нису донети нови, јер нема ни новог ППРС са којим би били усклађени.⁴⁰ Међутим, донето је више просторних планова подручја посебне намене,⁴¹ а неколико су у поступку доношења.⁴² Узимајући у обзир да је за ППРС „истекао рок трајања“ пре четири године – поставља се питање како су се и са чим плански документи усвојени након 2020. и могли усаглашавати.

Поред тога, у периоду након усвајања ППРС 2010–2020. а пре доношења ЗПС⁴³ донет је низ секторских стратегија, програма и акционих планова које *садрже минималне просторне аспектне развоја тог сектора*,⁴⁴ а који нису усклађени са ППРС. Просторни аспекти нису

⁴⁰ Услед тога нису постављени циљеви, принципи и концепција регионалног просторног развоја, нити принципи и пропозиције заштите, уређења и развоја природе и природних система; нису предвиђене мере заштите, уређења и унапређења природних добара и непокретних културних добара нити мере заштите животне средине. Услед тога, нису предвиђена планска решења за заштиту, уређење, коришћење и развој природних система и ресурса, за просторни развој и дистрибуцију привредних делатности, развој туризма, саобраћаја и инфраструктурних система, нити за заштиту животне средине, предела, природних и културних добара. Такође, нису утврђене смернице за израду планских докумената и друге развојне документације за подручје плана, приоритети и стратешко развојни пројекти прве етапе спровођења плана, нити мере и инструменти за спровођење плана. Све ово су, између осталог, обавезни елементи регионалних просторних планова, како је прописано у чл. 18. ЗПИ и чл. 4. Правилника о документима планирања.

⁴¹ Примера ради, донета је Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене за реализацију пројекта експлоатације и прераде минерала јадарита „Јадар“, *Службени гласник РС*, бр. 26/2020, 8/2022. – др. уредба, 60/2024. – др. уредба, Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона, *Службени гласник РС*, бр. 31/22, Уредба о утврђивању Просторног плана подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона – друга фаза, *Службени гласник РС*, бр. 9/23, Уредба о утврђивању просторног плана посебне намене Националног фудбалског стадиона – трећа фаза, *Службени гласник РС*, бр. 13/2024.

⁴² Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Рани јавни увид и јавни увид, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4-%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4/>, приступљено: 3. новембра 2024.

⁴³ ЗПС је дао изузетан значај ППРС прописавши да се приликом израде свих других планских докумената – других просторних планова, генералних урбанистичких планова, те стратегија, програма, концепата политике и акционих планова (докумената јавних политика), као и осталих планских докумената – мора водити рачуна о усклађености са ППРС, а у чл. 55. ЗПС утврђена је обавеза усклађивања важећих докумената јавних политика са тим законом приликом првих измена и допуна тих докумената.

⁴⁴ Рудиментарни просторни аспекти присутни су, рецимо, у Стратегији пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године,

узети у обзир у неким другим планским документима, за које би се то могло очекивати, а који су донети након ступања на снагу ЗПС.⁴⁵ При томе, с обзиром на то да ППРС већ четири године не постоји, поставља се питање са чим би се документи јавних политика, по секторима, које се од 2020. усвајају, и могли усагласити.⁴⁶

Иако је ЗПС прописао да План развоја и ППРС морају бити међусобно усклађени, а са њима сви остали плански документи, како нису донети ни План развоја⁴⁷ ни нови ППРС, не би се могло тврдити да

Службени гласник РС, бр. 85/14, Стратегији развоја шумарства Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 59/06, Стратегији управљања водама на територији Републике Србије за период од 2016. до 2034. године, *Службени гласник РС*, бр. 3/17, Националној стратегији одрживог коришћења природних ресурса и добара, *Службени гласник РС*, бр. 33/12, Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године, *Службени гласник РС*, бр. 101/15.

⁴⁵ Примера ради, нису присутни у Стратегији индустријске политике Србије од 2021–2030, *Службени гласник РС*, бр. 35/20.

⁴⁶ Примера ради, упитно је са којим ППРС су усклађене Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030, *Службени гласник РС*, бр. 47/2019 и Национална архитектонска стратегије за период од 2023. до 2025, *Службени гласник РС*, бр. 48/2023, које су чак у ЗПИ наведене међу документима просторног и урбанистичког планирања.

У Нацрту Стратегије заштите животне средине – зелена агенда за Републику Србију за период 2024–2033. године (у даљем тексту: Нацрт Стратегије заштите животне средине), у делу „Национални оквир јавне политике“, наводи се да је ова стратегија „повезана са бројним документима јавних политика (стратегијама и програмима), који су или већ усвојени или су у изради“, па се, након набрајања тих стратегија и програма на неколико страница, међу њима помиње и Нацрт новог ППРС, за који стоји да је „основни плански документ просторног планирања и развоја у Републици Србији којим се одређује дугорочни стратешки оквир за усмеравање и управљање просторним развојем“ (V.: Нацрт Стратегије заштите животне средине, 17). У делу у ком се Нацрт Стратегије заштите животне средине осврће на оствареност циљева у области заштите животне средине у претходном периоду (2010–2019) указује се на то да је један од циљева јавне политике, утврђен у Националном програму заштите животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 12/10, била интеграција политике заштите животне средине са економском и политиком других сектора, учествовање у припреми и спровођењу секторских стратегија у деловима који се односе на животну средину, али и интегрисање принципа заштите животне средине у просторно и урбанистичко планирање. Међутим, није вршено извештавање о постигнутим учинцима нити је праћен напредак у његовом спровођењу (V.: Нацрт Стратегије, 35). На проблем неусклађености јавних политика указује се и у Нацрту новог ППРС, истичући да „још увек није јасно у којој мери“ ће процес консолидације система јавних политика имати утицаја на њихову просторну и секторску координацију, посебно с обзиром „на испољен недостатак концепције дугорочног развоја што се може неповољно одразити на дугорочну заштиту и резервисање простора, посебно за намене од националног интереса/значаја“ (V.: Нацрт новог ППРС, 9).

⁴⁷ Прописано је да ће Влада предлог Плана развоја поднети Народној скупштини на разматрање и усвајање најкасније до 1. јануара 2020. (чл. 53, ст. 1. ЗПС),

се у планском систему Србије остварују начела управљања системом јавних политика. Међу тим начелима су и *начело превенције и предострожности и начело интегралности и одрживог раста и развоја*, које подразумева да се приликом израде и спровођења планских докумената узимају у обзир захтеви заштите животне средине (чл. 3. ЗПС). Штавише, изостаје процес усаглашавања садржаја планских докумената из ЗПС са садржајем ППРС као планског документа најширег обухвата и највишег хијерархијског реда у области просторног планирања.

СТРАТЕШКА ПРОЦЕНА УТИЦАЈА ПЛАНСКИХ ДОКУМЕНАТА

Услови, начин и поступак вршења процене утицаја одређених планова и програма на животну средину ради обезбеђивања заштите животне средине и унапређивања одрживог развоја интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме и усвајања планова и програма у Србији су уређени Законом о стратешкој процени утицаја⁴⁸ (у даљем тексту: ЗСПУ), а у погледу планова и програма у области просторног планирања поједине одредбе садржане су и у ЗПИ.

Предмет стратешке процене утицаја на животну средину (у даљем тексту: СПУ)⁴⁹ су *планови и програми*⁵⁰ *за које је СПУ предвиђена у чл. 5. ЗСПУ. У том члану је најпре прописано да се за планове и програме у одређеним областима СПУ обавезно врши* (ст. 1),⁵¹ а потом је предвиђено

међутим, поступак припреме Нацрта плана развоја Републике Србије прописан је тек 2023. у Уредби о поступку припреме Нацрта плана развоја Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 54/2023.

⁴⁸ *Службени гласник РС*, бр. 135/2004. и 88/2010.

⁴⁹ СПУ подразумева припрему извештаја о стању животне средине, спровођење поступка консултација, уважавање извештаја и резултата консултација у поступку одлучивања и доношења или усвајања одређених планова и програма, као и пружање информација и података о донетој одлуци (чл. 3, т. 2. ЗСПУ).

⁵⁰ Под њима се подразумевају сви развојни или други планови и програми, основе, стратегије, укључујући и њихове измене, које припрема и/или усваја орган на републичком, покрајинском или локалном нивоу, или које надлежни орган припрема за одговарајући поступак усвајања у Народној скупштини или Влади Републике Србије, односно скупштини или извршном органу аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, као и планови и програми који се доносе на основу прописа (чл. 3, т. 1).

⁵¹ СПУ се обавезно врши планове и програме у *одређеним областима* а којима се *успоставља оквир* за одобравање будућих развојних пројеката одређених прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину, односно Законом о

да се и за планове и програме за које није обавезна СПУ она ипак *може захтевати* (ст. 2).⁵² Предвиђено је да ће министар надлежан за послове заштите животне средине, ближе утврдити листу планова и програма за које се обавезно врши СПУ, као и листу планова и програма за које се СПУ може захтевати (чл. 5, ст. 3), но ове листе нису утврђене.

ЗСПУ уређује поступак за спровођење СПУ,⁵³ а уколико се приступило СПУ, крајњи резултат је извештај о СПУ који, након сагласности надлежног органа, постаје део документације која се прилаже уз план или програм.⁵⁴

процени утицаја на животну средину (у даљем тексту: ЗПУ). За ове планове и програме СПУ се не мора вршити једино ако је њима предвиђено коришћење мањих површина на локалном нивоу или се ради о мањим изменама планова и програма које не захтевају прописани поступак усвајања – али чак и у тим случајевима СПУ се може изградити, у смислу чл. 5, ст. 2.

⁵² Предвиђено је да се СПУ *може вршити* и за: а) планове из ст. 1. којима је предвиђено коришћење мањих површина на локалном нивоу или у случају мањих измена које не захтевају прописани поступак усвајања; као и за б) планове који нису наведени у ст. 1, односно за које СПУ није обавезна (чл. 5, ст. 2). Смисао ст. 2. није сужавање поља примене правила из ст. 1. него проширивање основа за вршење СПУ и у односу на планове и програме за које СПУ није обавезна – *уколико се утврди да постоји могућност значајних утицаја тих планова на животну средину*. О томе да ли ће се за ове пројекте вршити СПУ одлуку доноси орган надлежан за припрему плана и програма, уколико према критеријумима прописаним у чл. 6. утврди да планови и програми могу имати значајнији утицај на животну средину, а све то у поступку који је прописан у ЗСПУ.

⁵³ ЗСПУ утврђује три фазе и кораке у оквиру тих фаза: 1) припремна фаза, у којој се доноси одлука да ће се приступити СПУ или не, по претходно прибављеном мишљењу о одлуци од органа надлежног за заштиту животне средине, заинтересованих органа и организација, и бира се носилац израде извештаја о СПУ; 2) израда извештаја о СПУ и 3) поступак одлучивања о извештају СПУ, који обухвата претходно прибављање мишљења на извештај од органа надлежног за заштиту животне средине, заинтересованих органа и организација, и јавности, потом достављање извештаја о СПУ органу надлежном за заштиту животне средине на оцену, и на крају одлучивање о давању сагласности на извештај.

⁵⁴ Извештај садржи идентификацију, опис и процену могућих значајних утицаја на животну средину због реализације плана и програма, као и варијанте разматране и усвојене на основу циљева и просторног обухвата плана и програма (чл. 3, т. 3). У њему се описују, вреднују и процењују *могући значајни утицаји* на животну средину до којих може доћи имплементацијом плана и програма и одређују *мере* за смањење негативних утицаја на животну средину (чл. 12, ст. 1). Поред елемената утврђених у чл. 12, ст. 2, међу којима су смернице за израду стратешких процена на нижим хијерархијским нивоима и процене утицаја пројеката на животну средину, извештај о СПУ садржи и разрађене смернице за планове или програме на нижим хијерархијским нивоима (чл. 16).

Стратешка процена утицаја и ЗПИ

За разлику од изворног текста ЗПИ, по ком је СПУ саставни део свих просторних планова у Србији,⁵⁵ важећи ЗПИ прописује да је извештај о СПУ саставни део документационе основе просторних планова⁵⁶ – што није исто што и обавезан елемент у садржају планова – док је и даље саставни део просторног плана подручја посебне намене. Оно што ППРС, регионални просторни план и просторни план подручја посебне намене – не и просторни план јединице локалне самоуправе,⁵⁷ треба да садрже јесу *мере заштитне животнојне средине*.⁵⁸

Даље, саставни део просторног плана подручја посебне намене, просторног плана јединице локалне самоуправе и урбанистичких планова су правила уређења (чл. 29), а која треба да садрже *услове и мере заштитне природних добара и непокретних културних добара и заштите природног и културног наслеђа, животнојне средине и живота и здравља људи* (чл. 30, ст. 1, т. 4), што, међутим, није исто што и СПУ.⁵⁹

Дакле: 1) СПУ није саставни део ППРС, регионалних просторних планова и просторних планова јединица локалне самоуправе, али је и даље *саставни део просторног плана подручја посебне намене*; 2) извештај о СПУ као резултат спроведене стратешке процене представља *саставни део документационе основе*⁶⁰ свих просторних планова (па

⁵⁵ СПУ је била обавезан елемент ППРС (чл. 15, ст. 2), регионалних просторних планова (чл. 18, ст. 2), просторних планова јединица локалне самоуправе (чл. 20, ст. 2) и просторних планова подручја посебне намене (чл. 22, ст. 2) – не и урбанистичких планова – све до измена и допуна ЗПИ из 2011. (в. чл. 15, 6, 8, 9), од када ово правило важи само за просторни план подручја посебне намене (чл. 22, ст. 2). Након тога, 2014. су Законом о изменама и допунама ЗПИ (у даљем тексту: ЗИД ЗПИ 2014) унете одредбе којима је прописано да је извештај о СПУ саставни део документационе основе просторних планова (V: чл. 13, 14, 15, 17. ЗПИ).

⁵⁶ V: чл. 13, 14, 15, 17.

⁵⁷ Што се тиче урбанистичких планова, за генерални урбанистички план није прописано да садржи мере заштите животне средине, док план генералне регулације и план детаљне регулације садрже мере заштите само за заштићене природне целине.

⁵⁸ Вид. чл. 15, 18, 20, 22. ЗПИ, као и чл. 2, ст. 2, т. 2; чл. 4, ст. 2, т. 3; чл. 6, ст. 4, т. 7; чл. 14, ст. 1, т. 3. Правилника о документима планирања.

⁵⁹ У изворном тексту ЗПИ *било је прописано да правила уређења садрже СПУ* планског документа на животну средину (V: чл. 30, ст. 1, т. 4. ЗПИ 2009). Међутим, ова одредба је измењена 2011, тако да се СПУ више не налази међу правилима уређења.

⁶⁰ Сходно ЗСПУ, извештај о СПУ је део документације која се прилаже уз план или програм – дакле, његов је саставни део (чл. 3, т. 3) а не документациона основа. Шта је документациона основа може се сазнати из Правилника о документима планирања, који прописује да она представља хронолошки систематизован скуп материјала и докумената који су коришћени за израду планског документа и који се односе на процедуру стручне контроле, јавног увида и доношење планског документа (чл. 28, ст. 1).

и просторног плана подручја посебне намене),⁶¹ 3) за урбанистичке планове СПУ није била предвиђена као обавезан елемент садржаја нити је саставни део документационе основе; 4) ППРС, регионални просторни план и просторни план подручја посебне намене садрже мере заштите животне средине, за које се не тражи да су усклађене са извештајем о СПУ тог плана; 5) мере заштите животне средине су, кроз правила уређења, саставни део просторног плана подручја посебне намене, просторног плана јединице локалне самоуправе и урбанистичких планова, за које се не предвиђа изричито да их садрже.

ЗПИ прописује да „одлука о изради планског документа“ (а плански документ је и просторни и урбанистички план) садржи нарочито „одлуку о изради или неприступању израде стратешке процене утицаја“ (чл. 46, ст. 2, т. 10). Из овога произлази следеће: а) и одлука о изради урбанистичких планова може да садржи одлуку да се приступи СПУ, иако ЗПИ не предвиђа да је извештај о СПУ саставни део документационе основе; б) чак и за просторне планове за које је предвиђено да је извештај о СПУ саставни део документационе основе, СПУ тог плана може да изостане, ако се тако одлучи.

У овом делу је потребно проценити усклађеност ЗПИ са одредбама ЗСПУ о припремној фази СПУ.

У поступку СПУ нарочито је важан иницијални корак прве фазе, јер ако није предузет како треба, даљи поступак СПУ може изостати. Наиме, први корак у оквиру припремне фазе је одлучивање о изради СПУ, које резултира доношењем:

а) *одлуке да се СПУ изради* – која се доноси за планове и програме за које се СПУ обавезно врши, али и за планове и програме за које се СПУ може захтевати, уколико се утврдило да они могу имати значајнији утицај на животну средину применом критеријума из чл. 6, а што се образлаже у одлуци; или

б) *одлуке да се СПУ не изради* – која се доноси за планове и програме за које је иначе СПУ обавезна само ако је њима предвиђено коришћење мањих површина на локалном нивоу или у случају мањих измена планова и програма које не захтевају прописани поступак усвајања, као и за планове и програме за које СПУ није обавезна – у оба случаја ако се утврдило да планови и програми не могу имати значајнији утицај на животну средину применом критеријума из чл. 6, што се образлаже у одлуци.

За планове и програме из чл. 5, ст. 1. доноси се, по правилу, одлука да се СПУ изради – *само изузетно* се може донети одлука да се СПУ не изради, под условом 1) да се ради о плану и програму којим је предвиђено

⁶¹ V.: чл. 15, ст. 2; чл. 18, ст. 2; чл. 20, ст. 2; чл. 21, ст. 2.

коришћење мањих површина на локалном нивоу или о мањим изменама које не захтевају прописани поступак усвајања, и 2) да се за такав план и програм утврдило да не постоји могућност значајних утицаја на животну средину. За остале планове и програме из чл. 5, ст. 1. не утврђује се да ли постоји могућност значајних утицаја на животну средину – *сматра се да она постоји*.

ЗСПУ предвиђа да одлуку о СПУ доноси орган надлежан за припрему плана и програма и она је саставни део одлуке о припреми плана и програма (чл. 9, ст. 4). Пре доношења одлуке, овај орган је дужан да претходно прибави мишљење како од органа надлежног за послове заштите животне средине, тако и од других заинтересованих органа и организација⁶² (чл. 9, ст. 1. и 3).⁶³

Управо у овом делу постоји веза са ЗПИ, јер ЗПИ такође уређује поједина питања о доношењу одлуке о СПУ планских докумената.

ЗПИ садржи одредбу којом утврђује обавезу *носиоца* израде плана да пре доношења одлуке о изради плана, чији је саставни део и одлука о изради или неприступању СПУ, прибави од надлежног органа за послове заштите животне средине *мишљење о њој* пре израде СПУ (чл. 46, ст. 6).

Полазећи од тога да ЗПИ разликује орган који је надлежан да донесе одлуку о изради планског документа – то је орган који и доноси плански документ⁶⁴ – и орган који је надлежан за припрему планских докумената – а то је носилац израде плана,⁶⁵ произлази да, сходно ЗПИ, одлуку о изради СПУ не доноси орган који је надлежан за припрему плана него орган који доноси одлуку о изради планског документа, што није у складу са чл. 9. ЗСПУ. Сходно ЗПИ, улога носиоца плана је да прибави претходно мишљење.

⁶² То су органи и организације Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе који, у складу са својим надлежностима, имају интерес у доношењу одлука које се односе на заштиту животне средине (чл. 3, т. 4. ЗСПУ).

⁶³ Наиме, прописано је да је у припреми одлуке орган дужан да затражи мишљење достављањем захтева за давање мишљења, уз који се прилаже и предлог одлуке с прописаном садржином (чл. 11, ст. 1. и 2). Такође, утврђен је рок за достављање мишљења, као и претпоставка да на предложену садржину одлуке о изради СПУ, односно на предлог одлуке о неприступању изради СПУ нема примедба, уколико се мишљење не достави у року. Другим речима, прибавља се претходно мишљење о предлогу одлуке о СПУ.

⁶⁴ V.: чл 35. ЗПИ.

⁶⁵ Носилац израде плана је орган *надлежан за послове јавног и урбанистичког планирања* у Републици Србији, аутономној покрајини, општини, граду и граду Београду (чл. 47), а који може да уступи израду привредном друштву, односно другом правном лицу које испуњава прописане услове за израду планских докумената, а уступање врши у складу са законом којим се уређују јавне набавке.

Претходно мишљење прибавља се о потреби СПУ. Но, поставља се питање, како и о чему се оно прибавља. С тим у вези треба напоменути да је 2014. у ЗПИ, поред ове одредбе, а као њен претходник са којим је чинио логичну целину, био унет став по ком се прво прибављало претходно мишљење на предлог одлуке о изради или неприступању СПУ. Брисањем овог става у ЗИД ЗПИ 2018. дошло је до тренутно нелогичног решења да се *прибавља мишљење о потреби али не и мишљење о предложеној садржини одлуке, што није у складу са чл. 11. ЗСПУ, по ком се уз мишљење доставља и предлог одлуке.*

ЗСПУ прописује да предлог одлуке који се доставља на претходно мишљење треба да садржи исте елементе које садржи одлука о СПУ. Тако би у предлогу одлуке да се приступи СПУ требало да се наведу разлози за израду СПУ, док би у одлуци да се СПУ не израђује требало навести разлоге за неприступање СПУ. Како се у ЗПИ више не тражи да се прибави мишљење на предлог одлуке о СПУ, *доставља се мишљење на основу чега се даје мишљење о томе да ли је СПУ потребна или не.*

Поред тога, носилац израде плана прибавља претходно мишљење само од надлежног органа за послове заштите животне средине, док се изричито не предвиђа да је дужан да прибави мишљење других заинтересованих органа и организација које би имале интерес у доношењу одлуке о СПУ, а што би било у складу са ЗСПУ. Носилац израде плана има обавезу да *након што је већ донео одлуку о изради плана*, чији је саставни део и одлука да се приступи или не приступи СПУ тог планског документа, организује рани јавни увид (чл. 45а), а ради упознавања „јавности (правних и физичких лица) са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за развој просторне целине, могућим решењима за урбану обнову, као и ефектима планирања“ (чл. 45а, ст. 1). Међутим, тиме се не тражи нити прибавља мишљење о СПУ, јер је већ донета одлука хоће ли јој се приступити или не.

При томе, треба истакнути да и сами ЗИД ЗПИ, којима су унете упитне одредбе, предвиђају следеће:

„Одредбе других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет уређивања овог закона неће се примењивати, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине“⁶⁶.

Из овога се признаје недвосмислен примат решења из ЗСПУ.

⁶⁶ V.: чл. 134. ЗИД ЗПИ 2014, чл. 109. ЗИД ЗПИ 2018. Управо овим ЗИД унете су спорне одредбе.

Плански документи као предмет стратешке процене утицаја

Међу областима у којима се обавезно врши СПУ, на првом месту наводи се просторно и урбанистичко планирање или коришћења земљишта (чл. 5, ст. 1. ЗСПУ). Иако листа планова и програма није утврђена, и без ње се долази до тога да су предмет обавезне СПУ документи просторног и урбанистичког планирања из ЗПИ.⁶⁷

С обзиром на њихову природу, значај и обухват, *могућности значајније утицаја на животнојну средину се подразумева* – не мора се утврђивати применом критеријума из чл. 6. ЗСПУ.⁶⁸ Осим тога, чл. 5, ст. 2. ЗСПУ не би требало тумачити у циљу изузимања појединих докумената од обавезне СПУ. Штавише, када се чл. 5, ст. 2. ЗСПУ доведе у везу са чл. 9, ст. 3. ЗСПУ, *одлука да се не израђује СПУ може се донети само у погледу планова и програма за које СПУ није обавезна* и та одлука се образлаже применом критеријума из чл. 6.

Израда СПУ за документе просторног и урбанистичког планирања *само изузетно није обавезна*: ако је њима предвиђено коришћење мањих површина на локалном нивоу или у случају *мањих измена планова и програма које не захтевају пројисани послови* усвајања – но, и за њих се СПУ може захтевати. У свим другим случајевима, СПУ је обавезна. Сходно томе, измене докумената просторног и урбанистичког планирања не морају бити предмет обавезне СПУ, али је тада потребно да одлука

⁶⁷ Полазећи од чл. 5, ст. 1. ЗСПУ у вези са чл. 3, т. 1. ЗСПУ, предмет обавезне СПУ у овој области су *планови и програми* којима се успоставља *оквир за одобравање будућих развојних пројеката одређених у ЗПУ*. Да бисмо утврдили о којим плановима и програмима се ради, потребно је, дакле, консултовати ЗПУ, чиме се долази до тога: а) да је *пројекат*: „извођење грађевинских радова, уградња инсталација, постројења и опреме, њихова реконструкција, уклањање и/или промена технологије, технологије процеса рада, сировине, репроматеријала, енергената и отпада; те остале интервенције у природи и природном окружењу укључујући радове који обухватају експлоатацију минералних сировина“ (чл. 2, т. 4. ЗПУ), и б) да су предмет процене утицаја пројекти који се *планирају и изводе, промене технологије, реконструкције, проширење капацитета, престанак рада и уклањање пројеката* који могу имати значајан утицај на животну средину. Да би се изводили овакви „пројекти“ неопходно је да постоји неки оквир за њихово одобравање, а тај оквир се успоставља управо плановима и програмима које уређује ЗПИ. Оквир за одобравање извођења грађевинских радова, уградњу инсталација, постројења и опреме, њихову реконструкцију итд. утврђен је у документима просторног планирања из ЗПИ.

⁶⁸ Чак и када би се ти критеријуми примењивали, *не би се могла донети одлука да за просторне и урбанистичке планове не присијуи СПУ*, а посебно због њиховог значаја за заштиту животне средине, степена утицаја на друге планове и програме, укључујући и оне у различитим хијерархијским структурама, степена којим се њиме успоставља оквир за реализацију пројеката у погледу локације, природе, обима и услова функционисања или у вези са алокацијом ресурса.

о неприступању СПУ садржи образложење критеријума из чл. 6, као и образложење да се ради о мањим изменама и да те измене не захтевају прописани поступак.

Из свега наведеног несумњиво произлази да су у смислу ЗСПУ сви просторни и урбанистички планови предмет обавезне СПУ, без обзира на решења садржана у ЗПИ. Због тога су, са станивишта ЗСПУ, упитне одлуке о неприступању СПУ за измене појединих докумената просторног и урбанистичког планирања.⁶⁹

Једно од начела СПУ је начело хијерархије и координације, које подразумева да се СПУ врши на различитим хијерархијским нивоима на којима се доносе планови и програми. Ово начело је разрађено у чл. 7. ЗСПУ, који уређује хијерархијски оквир и основ,⁷⁰ а при томе је у чл. 16. изричито прописано да извештај о СПУ плана и програма вишег

⁶⁹ Примера ради, у образложењу Одлуке о неприступању СПУ стоји да измене и допуне Стратегије урбаног развоја са Акционим планом „немају нових значајних утицаја на животну средину“ који нису већ процењени у извештајима СПУ ППРС 2010 (који не садржи СПУ) и новог ППРС (који није донет), па је због тога одлучено да „не постоје разлози за приступање изради“ СПУ за измене и допуне Стратегије. Из овога се не види да ли је реч о мањим изменама Стратегије које би биле разлог да се СПУ не врши (тим пре што СПУ није спроведена ни за Стратегију) нити да је одлука образложена применом критеријума из чл. 6. ЗСП. V.: Одлука о неприступању изради стратешке процене утицаја измена и допуна Стратегије одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године са Акционим планом за период од 2023. до 2025. године на животну средину *Службени гласник РС*, бр. 135/2022).

Примера ради, у образложењу одлуке да се не приступа СПУ за измене и допуне Просторног плана подручја посебне намене система хидроелектране на Ибру стоји да су измене и допуне мањег обима, ради усаглашавања елемената Просторног плана и корекције имплементационог оквира, а по потреби и других делова Просторног плана у складу ЗПИ, али није испуњен други услов – да измене *не захтевају прописани поступак усвајања*. Наиме, одлука о изради измена и допуна, као и измене и допуне донете су у прописаном поступку. Осим тога, из измењеног плана види се да се не ради о мањим изменама. Поред тога, само је наведено да се не мења обухват Просторног плана и „не очекују се промене које би имале утицај на животну средину и одрживи развој“, док је образложење критеријума из чл. 6. ЗСПУ изостало. V.: Одлука о неприступању изради стратешке процене утицаја измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене система хидроелектране на Ибру на животну средину *Службени гласник РС*, бр. 65/2023); Одлука о изради измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене система хидроелектране на Ибру (*Службени гласник РС*, бр. 71/2023); Уредба о изменама и допунама Уредбе о утврђивању просторног плана подручја посебне намене система хидроелектрана на Ибру (*Службени гласник РС*, бр. 88/2024).

⁷⁰ Као прво, прописано је да се СПУ ради на основу нивоа, врсте, циљева и садржаја плана или програма. Као друго, прописано је да, ако је план или програм саставни део одређене хијерархијске структуре, тада се СПУ ради у складу са СПУ плана или програма вишег хијерархијског нивоа.

хијерархијског нивоа садржи разрађене смернице за планове или програме на нижим хијерархијским нивоима.⁷¹

Ова правила се могу применити на документе просторног планирања за које је утврђена хијерархија у ЗПИ. Како је ППРС основни плански документ просторног планирања и развоја у држави и то највишег хијерархијског реда, СПУ би за све просторне и урбанистичке планове у Србији требало да се спроводи у складу са смерницама које су садржане у извештају о СПУ за ППРС.

ППРС 2010 не садржи СПУ, нити су њиме биле утврђене смернице за израду СПУ на нижим хијерархијским нивоима – смернице за процене утицаја пројеката на животну средину.⁷² У Нацрту Извештаја о СПУ за нови ППРС⁷³ утврђене су „смернице“ за СПУ на нижим хијерархијским нивоима,⁷⁴ међутим, то није довољно.

Доследна примена правила о хијерархији СПУ би значило да би извештај о СПУ за ППРС требало да садржи смернице којима би се дефинисала не само потреба за СПУ планских докумената на нижим хијерархијским нивоима, *него и критеријуми* који би се примењивали за процену утицаја пројеката који се одобравају и реализују на основу њих. То даље значи да би се приликом СПУ планских докумената на нижим хијерархијским нивоима водило рачуна о смерницама разрађеним у ППРС.

Пошћуна примена овог правила у хијерархијском систему планских докумената значила би и да се *приликом СПУ урбанистичких планова узимају у обзир смернице из извештаја о СПУ просторних планова*, нарочито у делу дефинисања потреба за процену утицаја конкретних пројеката. Тиме би се установио један кохерентан систем за процену утицаја за пројекте у овој области, односно за изградњу објеката и извођења грађевинских радова.

⁷¹ Овим смерницама дефинишу се потребе за израдом стратешких процена и процена утицаја пројеката на животну средину, одређују су аспекти заштите животне средине и друга питања од значаја СПУ планова и програма нижег хијерархијског нивоа.

⁷² Иако је тада важећи ЗПИ то захтевао, а ЗППРС је донет у време када је ЗСПУ већ ступио на снагу и примењивао се, па је морала бити примењена и одредба тог закона о садржају извештаја о СПУ.

⁷³ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Нацрт Извештаја о стратешкој процени утицаја Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године на животну средину, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Strateska%20procena%20PPRS.pdf>, приступљено 3. новембра 2024, 101.

⁷⁴ Полазећи од критеријума који су садржани у Прилогу I ЗСПУ предлаже се да се СПУ изради за све *регионалне просторне планове, све просторне планове подручја посебне намене и све просторне планове јединица локалне самоуправе*, а да се СПУ израђује за оне *урбанистичке планове* којима се планира један или више пројеката за које је потребна израда студије о ПУ.

Нажалост, у области просторног планирања и развоја примена ових правила *изостаје*, што се последично одражава и на процену утицаја пројеката на животну средину.

ПРОЦЕНА УТИЦАЈА ПРОЈЕКТА

У Србији је поступак процене утицаја (у даљем тексту: ПУ)⁷⁵ за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину уређен у ЗПУ, а релевантне одредбе у области планирања и изградње садржане су и у ЗПИ.

Предмет ПУ су *пројекти*, а тај израз означава: а) извођење грађевинских радова, уградњу инсталација, постројења и опреме, њихову реконструкцију, уклањање и/или промену технологије, технологије процеса рада, сировине, репроматеријала, енергената и отпада; и б) остале интервенције у природи и природном окружењу укључујући радове који обухватају експлоатацију минералних сировина (чл. 2, ст. 1, т. 4). ПУ се врши за одређене пројекте *из појединих области*.⁷⁶

Из чл. 1. ЗПУ који одређује предмет уређивања овог закона, произлази да се ПУ спроводи за пројекте *који могу имати значајне утицаје на животну средину*. Даље, с обзиром на обавезност спровођења ПУ, ЗПУ разликује: 1) пројекте за које се ПУ *мора* вршити, и 2) пројекте за које ПУ *није обавезна али се може захтевати* (чл. 4). Који су то пројекти ближе је прописала Влада 2008. доношењем Уредбе о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину⁷⁷ (у даљем тексту: Уредба о ПУ).⁷⁸ Несумњиво је да грађење објеката и извођења радова,

⁷⁵ ПУ представља превентивну меру заштите животне средине и као таква спроводи се како би се *прикупили подаци и предвидели могући шtetни утицаји* одређених пројеката на живот и здравље људи, флору и фауну, земљиште, воду, ваздух, климу и пејзаж, материјална и културна добра и узајамно деловање ових чинилаца, и како би се *утврдиле и предложиле мере* којима се такви утицаји могу спречити, смањити или отклонити имајући у виду изводљивост пројеката (чл. 2, ст. 1, т. 5. ЗПУ).

⁷⁶ ПУ се врши у области индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, водопривреде, управљања отпадом и комуналних делатности), као и за пројекте ван тих области а који се планирају на заштићеном природном добру и у заштићеној околини непокретног културног добра (чл. 3, ст. 3. ЗПУ).

⁷⁷ Службени Гласник РС, бр. 114/2008.

⁷⁸ Међу пројектима за које је обавезна ПУ на листи I су, примера ради, постројења за прераду нафте, гасификацију и топљење угља, производњу електричне

који су уређени у ЗПИ, представљају пројекте у смислу ЗПУ⁷⁹ – неки од њих су пројекти за које је ПУ обавезна, а за друге се ПУ може захтевати иако није обавезна.⁸⁰

Поступак ПУ спроводи се кроз неколико фаза, а то су, у зависности од врсте пројекта:⁸¹

А) за пројекте за које је обавезна процена утицаја: 1) одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја, и 2) одлучивање о давању сагласности на студију о ПУ; и

Б) за пројекте за које ПУ није обавезна: 1) одлучивање о потреби ПУ, 2) одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја, и 3) одлучивање о давању сагласности на студију о процени утицаја. Носилац пројекта⁸² најпре подноси надлежном органу захтев о потреби ПУ, на

енергије, површинску обраду метала; комбинована хемијска постројења; изградња магистралних железничких пруга укључујући припадајуће објекте (мостове, тунеле и станице); постројења за третман опасног отпада; одређена индустријска постројења; површински копови минералних сировина одређене површине итд. Пројекти за које се може захтевати ПУ, наведени су у Листи II, по областима (пољопривреда, аквакултура и шумарство, производња енергије, екстрактивна индустрија, производња и прерада метала, индустријска прерада минерала, прехрамбена индустрија, итд.) и за сваки од њих одређени су критеријуми који се имају узети у обзир.

⁷⁹ Као прво, израз пројекат у ЗПУ означава а) извођење грађевинских радова, уградњу инсталација, постројења и опреме, њихову реконструкцију, уклањање и/или промену технологије, технологије процеса рада, сировине, репроматеријала, енергетика и отпада; и б) остале интервенције у природи и природном окружењу, укључујући радове који обухватају експлоатацију минералних сировина (чл. 2, ст. 1, т. 4). Као друго, предмет ПУ су пројекти који се планирају и изводе, промене технологије, реконструкције, проширење капацитета, престанак рада и уклањање пројекта који могу имати значајан утицај на животну средину (чл. 3, ст. 1), као и пројекти који су реализовани без израде студије о процени утицаја, а немају одобрење за изградњу или се користе без употребне дозволе (чл. 3, ст. 2). ЗПУ изричито прописује да ови пројекти могу бити предмет процене утицаја „ако је њихово извођење, односно употреба у складу са прописима којима се уређује планирање и изградња“ (чл. 3, ст. 4).

⁸⁰ Полазећи од Уредбе о ПУ, ПУ би се могла захтевати рецимо у погледу одређених инфраструктурних пројеката, конкретно пројеката урбаног развоја: за трговачке, пословне и продајне центре чија је укупна корисна површина веће од 60.000 m², за стадионе са пратећим објектима, чији капацитет прелази 25.000 посетилаца; за надземне и/или подземне паркинге ако су капацитета 1.000 или више места.

⁸¹ Надзор над применом ових одредаба врши инспекција за заштиту животне средине (чл. 35–36), чији инспектор може наложити подношење захтева за покретање поступка процене утицаја, као и испуњење услова и спровођење мера утврђених у одлуци којом се утврђују минимални услови заштите животне средине (чл. 37). Такође, ако носилац не би поднео захтев за одлучивање о потреби ПУ, могао би се казнити за прекршај, док кажњавање за привредни преступ није предвиђено (в. чл. 41–42).

⁸² Носилац пројекта је подносилац захтева за добијање дозволе или одобрења за изградњу или реконструкцију објекта или осталих интервенција у природи и

прописаном обрасцу, чија садржина је одређена у ЗПУ, а ближе уређена у Правилнику о садржини захтева о потреби процене утицаја и садржини захтева за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину⁸³ (у даљем тексту: Правилник о ПУ).⁸⁴ Ово је нарочито важан тренутак јер се тада *решава хоће ли се или неће уопште вршити процена* могућих штетних утицаја на животну средину.

Процена утицаја представља превентни инструмент за заштиту животне средине. Њен смисао је да се пре одобравања одређеног пројекта уоче, препознају и предвиде вероватни или могући значајнији штетни учинци пројекта на животну средину, те да се благовремено утврде заштитне мере за спречавање тих утицаја, у времену када је то било могуће, односно за њихово свођење на најмању могућу меру. Да би се то постигло, процена утицаја би требало да се спроводи у најранијој фази поступка одобравања пројекта како би се делотворно могло утицати на исход одлуке. За ПУ грађења објеката и извођења радова одредбе релевантне управо за овај момент садржи и ЗПИ.

природном окружењу, односно лице које планира да обавља или обавља делатност из области која је предмет процене утицаја на животну средину (чл. 2, ст. 1, т. 3).

⁸³ Службени гласник РС, бр. 69/2005.

⁸⁴ Захтев се подноси органу надлежном за послове заштите животне средине републичког, покрајинског или локалног нивоа (чл. 2, ст. 1, т. 2), у зависности од тога који орган одобрава извођење пројекта. Након што утврди да је захтев уредан, надлежни орган *обавештава* заинтересоване органе и организације и јавност о поднетом захтеву, кроз обавештење чија садржина је такође утврђена, и који се позивају да у одређеном року доставе своје мишљење (чл. 10), при чему је изричито прописано да надлежни орган, одлучујући о поднетом захтеву, узима у обзир, поред специфичности пројекта и локације, и достављена мишљења заинтересованих органа и организација и заинтересоване јавности (ст. 4).

Надлежни орган одлуку о томе да ли је ПУ ипак потребна доноси применом прописаних критеријума, који су такође утврђени у Уредби о ПУ. При томе, за одређене врсте пројеката Уредбом је прописано да се ПУ може захтевати за сваки конкретан случај, полазећи од тога да они могу имати значајни утицај на животну средину, док је за друге утврђена одређена граница преко које наступа претпоставка могућег штетног утицаја. Тако је, рецимо, за пројекте у гумарској индустрији предвиђено да се ПУ може захтевати за сва постројења за производњу и прераду гуме, док је за пројекте у производњи енергије прописано енергије да се ПУ може захтевати за она постројење за производњу енергије из хидропотенцијала која су снаге преко 2 MW.

Ако би утврдио да је ПУ потребна, надлежни орган *би могао да одреди и обим и садржај студије* о процени утицаја. Осим тога, уколико одлучи да ПУ није потребна, може утврдити *минималне услове* заштите животне средине, у складу са посебним прописима. У оба случаја, одлуку доставља носиоцу пројекта и о њој обавештавају заинтересоване органе и организације и јавност, који имају право жалбе на одлуку.

Процена утицаја и ЗПИ

ЗПИ утврђује услове и начин грађења објеката и извођења радова, који се, по правилу, врше на основу грађевинске дозволе и техничке документације,⁸⁵ узимајући у обзир Правилник о садржини, начину и поступку израде и начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објеката⁸⁶ (у даљем тексту: Правилник).

Са становишта ПУ нарочито су важни локацијски услови. Њихова важност произлази из разлога што је за њих прописано 1) да се издају на основу планског документа,⁸⁷ 2) да са њима треба да буду усклађени пројекат за грађевинску дозволу и пројекат за извођење, те 3) да су саставни део решења којим се издаје грађевинска дозвола, при чему 4) између осталог, садрже и податак

„...о томе да ли је у вези са изградњом објекта или извођењем радова у складу са издатим локацијским условима потребно покренути поступак прибављања *сагласности на ситуацију процене утицаја на животну средину*, односно одлуке да није *потребна израда те ситуације*, а које надлежни орган прибавља кроз обједињену процедуру од министарства надлежног за послове животне средине“ (чл. 55, ст. 1, т. 4а).

Ова одредба унета је кроз ЗИД ЗПИ 2018, а с њом у вези је и чл. 19. Уредбе о локацијским условима из 2023,⁸⁸ којим је прописано да локацијски услови садрже информацију

„...о потреби спровођења процедуре процене утицаја на животну средину у вези са изградњом објекта или извођењем радова, за које се издају локацијски услови, која се од органа надлежног за послове заштите животне средине прибавља у обједињеној процедури кроз ЦИС“ (чл. 19, ст. 2).⁸⁹

⁸⁵ Техничка документација израђује се као генерални пројекат; идејно решење; идејни пројекат; пројекат за грађевинску дозволу; пројекат за извођење; пројекат изведеног објекта (чл. 116).

⁸⁶ *Службени гласник РС*, бр. 96/2023.

⁸⁷ Локацијски услови се издају: на основу просторног плана подручја посебне намене и просторног плана јединице локалне самоуправе, за делове територије у обухвату плана за које није предвиђена израда урбанистичког плана; на основу плана генералне регулације, за делове територије за које није предвиђена израда плана детаљне регулације; на основу плана детаљне регулације; на основу планског документа, којим је предвиђена израда урбанистичког пројекта и урбанистичког пројекта који је израђен по захтеву инвеститора; односно на основу подзаконског аката у одређеним случајевима (чл. 57).

⁸⁸ *Службени гласник РС*, бр. 87/2023.

⁸⁹ Када се тај податак/информација добије на наведени начин, постаје саставни део локацијских услова. Инвеститор даље поступа у зависности од тога о чему је обавештен: 1) ако је обавештен о томе да је ПУ потребна, онда уз пројекат за грађевинску

Поставља се питање да ли су оваква решења усклађена са ЗПУ.

Сходно ЗПУ, за пројекте за које је ПУ обавезна, а који су на Листи I Уредбе о ПУ – међу њима су и грађење одређених објеката и извођење одређених радова – изостаје фаза одлучивања о потреби ПУ: не подноси се захтев, не процењује се да ли ће се ПУ вршити или не, нити се доноси одлука. Тим пре, за те пројекте *нема њојшребе ни да се њрибавља било какав њодатњак у смислу ЗПИ* – довољно је оно што пише у ЗПУ. За пројекте за које је ПУ обавезна подноси се захтев за одређивање обима и садржаја студије о ПУ, и даље се поступа како је то прописано у ЗПУ. За пројекте за које се може захтевати ПУ, а који су на Листи II Уредбе о ПУ – међу њима су и грађење одређених објеката и извођење одређених радова – подноси се захтев надлежном органу који доноси одлуку да ли је ПУ ипак потребна, што се чини у складу са ЗПУ, а не онако како је прописано у ЗПИ.⁹⁰

Сходно ЗПИ, инвеститор тражи и добија од органа надлежног за издавање локацијских услова „податак“ или „информацију“ о томе да ли је ПУ потребна или не.⁹¹ Међутим, прибављање/достављање „податка“ или „информација“ о потреби ПУ који су садржани у локацијским усло-

дозволу прилаже студију о ПУ и сагласност на њу, а по добијању грађевинске дозволе подноси пријаву радова уз коју прилаже сагласност на студију о ПУ; б) ако је обавештен о томе да ПУ није потребна, онда уз пројекат за грађевинску дозволу прилаже одлуку да ПУ није потребна.

⁹⁰ Издавањем локацијских услова надлежни орган обавештава/информише инвеститора о томе да ли је потребно спровести ПУ или не, а даље поступање инвеститора проистиче из таквог податка/информације – као да не постоји закон који уређује управо ова питања, а постоји и то је ЗПУ, који уређује дужности ноциоца пројекта, овлашћења надлежног органа и поступак спровођења ПУ.

⁹¹ Инвеститор се обраћа надлежном органу за издавање локацијских услова подношењем захтева, уз који прилаже идејно решење будућег објекта, односно дела објекта (скица, цртеж, графички приказ и сл.), израђено у складу са Правилником (чл. 53а, ст. 6. ЗПИ). Надлежни орган се потом кроз обједињену процедуру обраћа министарству надлежном за послове животне средине, а резултат је податак о томе да ли је ПУ потребна или не. При томе, у одређеним случајевима инвеститор није ни дужан да прибави локацијске услове (чл. 53а, ст. 8. ЗПИ), па тако не добија ни податак о потреби ПУ.

Локацијски услови издају се у тренутку кад постоји само идејно решење, које представља приказ планиране концепције будућег објекта, којим се обавезно приказују „само подаци неопходни за издавање локацијских услова“ и „без разраде техничких решења“ (чл. 117а. ЗПИ), и њему се не прилажу елаборати и студије (чл. 41. Правилника). Полазећи од садржаја идејног решења тешко је замислити како се на основу тога може дати податак да ли је ПУ потребна или не. Насупрот томе, према ЗПУ, надлежни орган одлуку о потреби ПУ доноси узимајући у обзир не само критеријуме приписане у Уредби о ПУ, него и специфичности пројекта и локације, као и достављена мишљења заинтересованих органа и организација и заинтересоване јавности (чл. 10, ст. 4. ЗПУ).

вима, а са којима се морају ускладити пројекат за који су садржани у грађевинској дозволи – не ослобађа носиоца пројекта обавезе да покрене поступак ПУ у складу са ЗПУ, подношењем захтева о потреби ПУ, *нијти може да замени одлуку* органа надлежног за заштиту животне средине која се доноси у поступку у складу са ЗПУ. За овај захтев утврђени су садржај и прилози, а његовим подношењем *јокреће се јосјуйак*

Полазећи од идејног решења издају се локацијски услови, који садрже и податак о потреби ПУ, а потом се израђује пројекат за грађевинску дозволу, којој се, сходно Правилнику из 2023, прилажу студија о ПУ и сагласност на студију о ПУ, односно одлука да ПУ није потребна, као и изјаве одређених лица да је пројекат усаглашен с мерама и условима заштите животне средине из тих одлука. При томе, у ЗИД ЗПИ 2023. је изричито прописано да надлежни орган приликом одлучивања о издавању грађевинске дозволе не проверава *да ли су јројекатј за јрађевинску дозволу, извод из јројектја и јројектја документјација усајлашени са мерама и условима зашјтјије* животне средине из одлуке о сагласности на студију и студије о ПУ, односно одлуке да није потребна ПУ, него се ова усаглашеност *јојјврђује изјавом инвестјјјора и одјоворној јројектјантја* (чл. 135, ст. 1). Из тога пролази да је већ у тренутку подношења пројекта за грађевинску дозволу претходно донета одлука о томе да ПУ није потребна, односно да је спроведена ПУ, да је израђена студија о ПУ и да је дата сагласност на ту студију, којом су утврђени услови и мере за спречавање, смањење и отклањање штетних утицаја на животну средину (у смислу чл. 24, ст. 2. ЗПУ), те да је пројекат са њима усаглашен.

Док из ЗПИ и Правилника произлази да се уз пројекат за грађевинску дозволу прилаже већ израђена студија о ПУ и већ прибављена сагласност на студију о ПУ, поставља се питање да ли је то могуће сходно ЗПУ. Наиме, ЗПУ предвиђа следеће: 1) носилац пројекта за који се обавезно врши ПУ и за који је надлежни орган утврдио обавезу ПУ најпре подноси *захјјев за одређивање обима и садржаја стјудије* о ПУ, а уз који прилаже *идејни јројекатј*, односно извод из идејног пројекта (чл. 12. ЗПУ); 2) надлежни орган потом доноси одлуку о обиму и садржају студије о ПУ, *узимајући у обзир сјјецифичностји јројектја и локације*, као и достављена мишљења заинтересованих органа и организација и заинтересоване јавности (чл. 13. ЗПУ); 3) након што је израђена студија о ПУ, надлежни орган доноси одлуку о давању сагласности, на основу спроведеног поступка, те извештаја техничке комисије. Дакле, да би се дошло до студије о ПУ и сагласности на студију, поступак ПУ спроводи се полазећи од „идејног пројекта“ који прилаже носилац пројекта. Међутим, ЗПИ под идејним пројектом подразумева врсту техничке документације (V: чл. 118) која има другу сврху у односу на ЗПУ. При томе, израђује се само за потребе изградње објеката и извођења радова из чл. 145, а то су одређени објекти и одређени радови за који се и не издаје грађевинска дозвола. Поред тога, идејни пројекат се израђује и за потребе изградње објеката и извођења радова за које се издаје грађевинска дозвола, али само за оне који су таксативно наведени у чл. 133. Због тога се поставља питање шта се то од документације из ЗПИ подноси као „идејни пројекат“ уз захтев за одређивање обима и садржаја студије о ПУ, полазећи од ког би надлежни орган узео у обзир специфичности пројекта и локације и донео одлуку, а студија о ПУ била израђена. То свакако није идејно решење из ЗПИ, а ни пројекат за грађевинску дозволу, јер он треба да садржи, између осталог, опис начина за испуњење основних захтева за објекат дефинисаних у студији о ПУ, која му се прилаже, што претпоставља да је студија о ПУ претходно израђена.

одлучивања о потреби ПУ, који је прва фаза у поступку ПУ, који се води пред органом надлежним за послове заштите животне средине.⁹² Надлежни орган у оквиру овлашћења утврђених у ЗПУ доноси или одлуку да је ПУ потребна или одлуку да она није потребна, у ком случају може утврдити и минималне услове заштите животне средине.

ЗАКЉУЧАК

Инструменти процене утицаја на животну средину представљају важан превентивни инструмент који служи томе да се предупредe негативни утицаји, тако што се они унапред препознају и предвиде се мере којима се приликом планирања и спровођења одређених пројеката њихово могуће негативно дејство спречава или минимализује. Тако би и у области развоја и коришћења простора требало да се спроводи стратешка процена утицаја планских докумената у области просторног планирања, који успостављају оквир у ком ће се градити објекти и изводити грађевински радови, а процена утицаја за конкретне пројекте који се реализују у оквирима које постављају просторни и урбанистички планови.

⁹² Надлежни орган би по пријему уредног захтева био дужан да обавести *заинтересоване органе и организације* – међу њима органе и организације Републике, односно аутономне покрајине и локалне самоуправе и предузећа, а који су овлашћени за утврђивање услова и издавање дозвола, одобрења и сагласности за изградњу објеката, планирање и уређење простора – као и јавност, између осталог, о: називу, врсти и локацији пројекта чије се извођење планира, месту и времену могућности увида у податаке, обавештења и документацију из захтева носиоца пројекта, природи одлуке која ће бити донета на основу поднетог захтева. Обавештење би требало да садржи и позив за достављање мишљења, која би потом надлежни орган, одлучијући о потреби ПУ, узео у обзир, уз специфичности пројекта и локације. Чак и када би одлучио да у погледу ових пројеката није потребна ПУ, могао би да утврди минималне услове заштите животне средине. Поред свега наведеног, надлежни орган би о одлуци која је резултат поступка одлучивања о потреби ПУ био дужан да обавести заинтересоване органе и организације, али и јавност, који имају право жалбе.

Поред тога, услед решења о обједињеној процедури из ЗПИ јавност је у почетној фази, када се одлучивало да ли је за одређени пројекат потребно спровести ПУ, већ била искључена. Такође, поставља се и питање евентуалних правних средстава која би јавности била доступна у вези са „податком“ о потреби ПУ, а нарочито из разлога што „податак“ и није одлука надлежног органа.

Због тога се не остварује сврха ПУ као партиципативног инструмента заштите животне средине – њен смисао је да се спроводи у транспарентном поступку и то тако да се у свим фазама омогући да се јавност информише о предложеном пројекту и изнесу мишљење и примедбе, као и да јој је обезбеђено адекватно правно средство против одлуке надлежних органа.

Како је у Србији тренутно проблем недоследног и несистемског приступа процесу планирања присутан не само у фази спровођења плана, него и у фази израде плана, није непојмљиво да (последично недоследно и несистемско) просторно и урбанистичко (не)планирање и/или коришћење земљишта доводи до штетних утицаја на животну средину приликом изградње објеката и извођења грађевинских радова. Но, оно што је нарочито опасно јесте када постоје прописи који уређују одређена међусобно повезана питања, али они нису усклађени једни са другима.

Неусклађеност прописа у области животне средине и у области планирања и изградње током година се све више испољава. ЗСПУ је донет 2004, а ЗПУ 2009, и мењани су само једном, док је ЗПИ претрпео неколико значајних измена, па и у погледу правила која се непосредно односе на стратешку процену утицаја планских докумената на животну средину, те процене утицаја пројеката на животну средину. При томе, законске интервенције се чине на такав начин и до те мере да се смисао стратешке процене утицаја и процене утицаја на животну средину готово обесмишљава, и поред одредаба у ЗПИ да се **одредбе других закона којима се на другачији начин уређују питања која су предмет уређивања овог закона неће примењивати, осим закона и прописа којима се уређује заштита животне средине.**

Док је у изворном тексту ЗПИ било изричито прописано да је СПУ саставни део свих просторних планова, то више не важи (са изузетком просторног плана подручја посебне намене) – него је сада извештај о СПУ саставни део документационе основе просторних планова, ако се одлучи да се приступи СПУ. Такође, првобитно је било предвиђено да правила уређења, као саставни део просторног плана подручја посебне намене и просторног плана јединице локалне самоуправе садрже СПУ – међутим, тако нешто више не стоји у ЗПИ. Што се тиче генералних урбанистичких планова, планова генералне регулације и планова детаљне регулације, ни у погледу њих не важи више правило да правила уређења, као саставни део урбанистичких планова, треба да садрже СПУ, нити је пак прописано да је извештај о СПУ саставни део документационе основе.

ЗСПУ прокламује неколико начела СПУ: *I. Начело одрживог развоја*, чијим циљевима се доприноси тако што се битни аспекти животне средине разматрају и укључују у припрему и усвајање планова и програма у одређеним областима, а за које се сматра (планови и програми за које се СПУ обавезно врши), односно утврди да постоји могућност значајнијих утицаја на животну средину (па се за те планове и програме СПУ може захтевати). Документи просторног планирања спадају у планове и програме за које је СПУ обавезна и за њих се не би могло одлучити да СПУ није потребна; *II. Начело униформности*, које се остварује тиме што се

у одговарајуће секторске и међусекторске програме и планове укључују услови заштите животне средине. Као што је показано, планског приступа нема; *III. Начело предосиђрожносћи* подразумева да се приликом усвајања планова и програма води рачуна о томе да се штетни утицаји на животну средину спрече или смање на најмању могућу меру. Полазећи од анализираних решења из ЗПИ, не може се сматрати да се оно остварује за планске документе; *IV. Начело хијерархије и координације* захтева да се приликом процене утицаја планова и програма на нижим хијерархијским нивоима води рачуна о смерницама за СПУ за планове и програме на вишем хијерархијском нивоу. Како СПУ за ППРС 2010 није постојала, такве смернице и нису утврђене, а како нови ППРС није донет, такве смернице не постоје; *V. Начело јавносћи* подразумева да се јавност информише о одређеним плановима и програмима и о њиховом могућем утицају на животну средину. У ЗСПУ је изричито прописано да

„...у циљу информисања и обезбеђења пуне отворености *посћујка* *при-време* и доношења или усвајања планова и програма, јавност мора, *пре доношења било какве одлуке*, као и после усвајања плана и програма, имати приступ информацијама које се односе на те планове и програме или њихове измене.“

Сходно ЗПИ, јавност на коју утичу или могу утицати просторни и урбанистички планови, односно која има интерес у доношењу одлука о СПУ, не обавештава се, не консултује, не пита пре него што надлежни орган одлучи хоће ли се приступити СПУ планских докумената – не може се сматрати да ЗПИ доприноси циљевима начела јавности. Када говоримо о СПУ планова и програма у области просторног и урбанистичког планирања чини се да се ниједно од ових начела не остварује.

Полазећи од одредаба ЗСПУ, за све планске документе у области просторног и урбанистичког планирања требало би да се врши обавезна СПУ, што би за последицу имало да извештаји о СПУ просторних и урбанистичких планова садрже, између осталог, процену могућих утицаја с описом мера предвиђених за смањење негативних утицаја на животну средину. Даље, у ЗСПУ је предвиђено да ако је план или програм саставни део одређене хијерархијске структуре, СПУ се ради у складу са смерницама за СПУ плана или програма вишег хијерархијског нивоа. То значи да би Извештај о СПУ за ППРС требало да садржи смернице за израду СПУ за све планске документе, који би се узели у обзир приликом израде СПУ за све регионалне просторне планове, просторне планове јединица локалне самоуправе, просторне планове подручја посебне намене, генералне урбанистичке планове, планове генералне регулације и план детаљне регулације. Такође, Извештај о СПУ ППРС би требало да садржи

смернице за процену тицаја пројеката који се реализују у оквирима планских докумената.

На овај начин би се у области просторног и урбанистичког планирања створио један системски, складан приступ процени могућих утицаја – како планова, тако и пројеката – на животну средину и мерама за смањење негативних утицаја. Међутим, то је изостало.

ЛИТЕРАТУРА

- Živković, M., Milenković, M. (2012). Značaj procene uticaja za urbanističko planiranje. *Ekologija i pravo*. Beograd: Institut za uporedno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta Union, 184–210.
- Loh, C. G. (2011). Assessing and interpreting non-conformance in land-use planning implementation. *Planning Practice and Research*, 26/2011, 271–287.
- Mehra, S. et al, (2022). Impact of Construction Material on Environment. *Ecological and Health Effects of Building Materials*, 427–442.
- Nagaraju, K., Stuti, G. (2023). Impact of construction activities on environment. *International journal of engineering technologies and management research*, 10/2023, 17–24.
- Nikolić, D., Pantić, M., Jokić, B. (2021). Urban and Spatial Planning: Pragmatic Considerations for Plan Implementation Improvements (A Case Study of the City of Bor). *SAGE Open Journal*, 1/ 2021, 1–14.
- Pisarić, M. (2013). Environmental Impact Assessment of the Effects of Certain Projects in EU Court of Justice, 21. *International Conference Ecological Truth*. Bor: Technical Faculty, 4–7 June, 2013, 477–484.
- Симовић, М. (2022). Превенција природних катастрофа и заштита природних ресурса. *Гласник АКВ*, 3/2022, 909–963.
- Hersperger, A. M. et al, (2018). Urban land-use change: The role of strategic spatial planning. *Global Environmental Change*, 51/2018, 32–42.
- Hersperger, A. M. et al, (2019). Understanding strategic spatial planning to effectively guide development of urban regions. *Cities*, 94/2019, 96–105.
- Шкулић, М. (2023). Уставноправна заштита животне средине. *Гласник АКВ*, бр. 4/2023, 1187–1250.

Правни извори

- Закон о стратешкој процени утицаја, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004. и 88/2010.
- Закон о процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004. и 36/2009.
- Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

- Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009. – 105, 81/2009. – испр., 64/2010. – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013. – одлука УС, 50/2013. – одлука УС), 98/2013. – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019. – др. закон, 9/2020, 52/2021 и 62/2023.
- Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 88/2010.
- Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 24/2011.
- Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 132/2014.
- Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/2018;
- Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 83/2018.
- Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 28/2020, 116/2022, 92/2023. – др. закон.
- Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 62/2023.
- Закон о Просторном плану Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 13/1996.
- Уредбе о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 114/2008.
- Уредба о утврђивању Програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, за период од 2011. до 2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 102/2011.
- Уредбе о локацијским условима *Службени гласник РС*, бр. 87/2023.
- Уредба о изменама и допунама Уредбе о утврђивању просторног плана подручја посебне намене система хидроелектрана на Ибру, *Службени гласник РС*, бр. 88/2024.
- Правилник о садржини захтева о потреби процене утицаја и садржини захтева за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 69/2005.
- Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, *Службени гласник РС*, бр. 32/2019;
- Правилник о садржини, начину и поступку израде и начину вршења контроле техничке документације према класи и намени објеката, *Службени гласник РС*, бр. 96/2023.
- Одлука о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године, *Службени гласник РС*, бр. 48/2019.
- Одлука о неприступању изради стратешке процене утицаја измена и допуна Стратегије одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године са Акционим планом за период од 2023. до 2025. године на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 135/2022.
- Одлука о неприступању изради стратешке процене утицаја измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене система хидроелектране на Ибру на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 65/2023.

Одлука о изради измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене система хидроелектране на Ибру, *Службени гласник РС*, бр. 71/2023.

Национални програм заштите животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 12/10.

Други извори

Агенција за заштиту животне средине, Животна средина у Србији 2004–2019, 2019, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Jubilarna-Publikacija-2004-2019.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024.

Агенција за заштиту животне средине, Извештај о стању животне средине у Републици Србији за 2022. годину, 2023, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/ZivotnaSredina2022.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024.

Агенција за заштиту животне средине, Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Републици Србији 2023. године, 2024, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Vazduh2023.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024.

Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Документа за спровођење просторних планова и извештаји о остваривању, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d0%be%d0%bd%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d1%80%d0%be%d1%81%d1%82%d0%be%d1%80%d0%bd%d0%b8-%d0%bf%d0%bb%d0%b0%d0%bd%d0%be%d0%b2%d0%b8/>, приступљено: 3. 11. 2024.

Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Рани јавни увид и јавни увид, <https://www.appurs.gov.rs/%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4-%d0%b8-%d1%98%d0%b0%d0%b2%d0%bd%d0%b8-%d1%83%d0%b2%d0%b8%d0%b4/>, приступљено: 3. 11. 2024.

Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, Просторни план Републике Србије до 2035. године, <https://www.appurs.gov.rs/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5-%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5/>, приступљено: 3. 11. 2024.

Влада Републике Србије, Предлози закона за време мандата Владе Републике Србије изабране 28. октобра 2020. године, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/493942/predlozi-zakona-za-vreme-mandata-vlade-republike-srbije-izabrane-28-oktobra-2020-godine.php>, приступљено: 3. 11. 2024.

Влада Републике Србије, Извештаји о раду Владе, <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/583756>, приступљено: 3. 11. 2024.

Влада Републике Србије, Извештај о остваривању Просторног плана Републике Србије и стању просторног развоја 2014, 2015, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/izvestaji/2017/02-3687_15_Izvestaj.pdf, приступљено: 3. 11. 2024.

Влада Републике Србије, Извештај о раду Владе за 2021, 2022, https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/660076/izvestaj-o-rad-u-vlade-za-2021_cyr.pdf, приступљено: 3. 11. 2024.

- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Нацрт просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/PPRS%20Nacrt.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024.
- Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Нацрт извештаја о стратешкој процени утицаја Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године на животну средину, 2021, <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Strateska%20procena%20PPRS.pdf>, приступљено: 3. 11. 2024.
- Министарство заштите животне средине, Нацрт стратегије заштите животне средине – зелена агенда за Републику Србију за период 2024–2033. године, 2024, <https://ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucescje-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-republike-srbije-za-period-2024-2033-godine>, приступљено: 3. 11. 2024.
- Народна скупштина Републике Србије, Закони у процедури, <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html>, приступљено: 3. 11. 2024.
- Народна скупштина Републике Србије, Извештаји, <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji-izvestaji-.1785.html>, приступљено: 3. 11. 2024.