

ODLUKA O IZRADI PLANSKOG DOKUMENTA – NORMATIVNI OKVIR, KARAKTERISTIKE, PROBLEMI I PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE

Dejan S. Đorđević¹, Siniša Trkulja²

Apstrakt: U skladu sa važećim normativnim okvirom u Srbiji, odluku o izradi planskog dokumenta donosi organ nadležan za njegovo donošenje, po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za stručnu kontrolu, odnosno komisije za planove, osim za Prostorni plan Republike Srbije za koji odluku o izradi donosi Vlada Republike Srbije, na predlog ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja. Iako jedan od početnih, odluka o izradi planskog dokumenta predstavlja vrlo značajan korak u planskom procesu, koji se u praksi vrlo često svodi na ispunjavanje formalnih uslova, bez dovoljno razmatranja mogućih posledica u daljem postupku izrade i donošenja planskih dokumenata. U tom smislu, u radu se razmatra normativni okvir za pripremu i donošenje odluke o izradi planskog dokumenta, prikazuju osnovne karakteristike sa primerima iz domaće i inostrane prakse i ukazuje na probleme koji se javljaju, da bi se u zaključnom delu rada dali predlozi za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

Ključne reči: planski dokument, odluka o izradi, normativni okvir, unapređenje stanja.

DECISION ON PREPARATION OF PLANNING DOCUMENT - NORMATIVE FRAMEWORK, CHARACTERISTICS, PROBLEMS AND PROPOSALS FOR IMPROVEMENT

Abstract: In accordance with the valid normative framework in Serbia, the decision on preparation of a planning document is rendered by the authority competent for its adoption, upon securing the prior opinion of the authority responsible for professional control, i.e. the planning commission, except for the Spatial Plan of the Republic of Serbia, for which the decision on the preparation is rendered by the Government of the Republic of Serbia, on the proposal of the ministry responsible for spatial planning. Although one of the initial ones, the decision on preparation of a planning document represents a very significant step in the planning process, which in practice very often focuses only on meeting formal conditions, without sufficient consideration of possible consequences in the further process of preparation and adoption of planning documents. In this sense, the paper discusses the normative framework for the decision on preparation of a planning document, it presents the basic characteristics with examples from domestic and foreign practice, and it points out the problems that arise, in order to provide proposals for improving the situation in this area in the concluding part of the paper.

Key words: planning document, decision on preparation, normative framework, improvement.

¹ Agencija za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije, Kralja Milutina 10a, Beograd, dejan.djordjevic@appurs.gov.rs, ORCID: 0009-0008-5732-6200

² Agencija za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije, Kralja Milutina 10a, Beograd, sinisa.trkulja@appurs.gov.rs, ORCID: 0000-0003-4124-7600

NADLEŽNOST ZA DONOŠENJE

Pravni osnov za pripremu i donošenje odluke o izradi planskog dokumenta u Srbiji čine Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09 – ispravka, 64/10 – US, 24/11, 121/12, 42/13 – US, 50/13 – US, 98/13 – US, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – dr. zakon, 9/20, 52/21 i 62/23, u daljem tekstu: Zakon) i Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja („Službeni glasnik RS”, broj 32/2019, u daljem tekstu: Pravilnik).

Prema članu 46. Zakona, odluku o izradi planskog dokumenta donosi organ nadležan za njegovo donošenje, po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za stručnu kontrolu, odnosno komisije za planove. Ovo pravilo ima izuzetak (član 16. Zakona) u slučaju Prostornog plana Republike Srbije, za koji odluku o izradi donosi Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja.

Povezujući navedenu odredbu člana 46. i odredbe člana 35. Zakona koje se odnose na nadležnost za donošenje planskih dokumenata, utvrđuje se i nadležnost za donošenje odluke o izradi planskog dokumenta, i to:

- Odluku o izradi regionalnog prostornog plana donosi Vlada Republike Srbije. Ovo pravilo ima dva izuzetka:
 - u slučaju regionalnog prostornog plana autonomne pokrajine, odluku o izradi donosi skupština autonomne pokrajine; i
 - za regionalni prostorni plan za područje grada Beograda, odluku o izradi donosi skupština grada Beograda.
- Odluku o izradi prostornog plana područja posebne namene donosi Vlada Republike Srbije, osim za područja koja se u celini nalaze na teritoriji autonomne pokrajine, gde odluku o izradi donosi skupština autonomne pokrajine. Ovo pravilo ima dva izuzetka:
 - u slučaju prostornog plana područja posebne namene za izgradnju elektroenergetskih objekata za područja na kojima se planira izgradnja elektroenergetskih infrastrukturnih objekata koja zahtevaju poseban režim organizacije, uređenja, korišćenja i zaštite prostora, strateške energetske projekte, kao i projekte za izgradnju objekata od značaja za Republiku Srbiju, a koji se mogu izrađivati istovremeno sa izradom idejnog projekta, odluku o izradi u skladu sa stavom 3. člana 35. Zakona donosi Vlada Republike Srbije; i
 - u granicama zaštićenog područja u smislu odredbi zakona kojim se uređuje zaštita prirode, kao i u granicama zaštićenih nepokretnih kulturnih dobara od izuzetnog značaja i kulturnih dobara upisanih u listu Svetske kulturne i prirodne baštine, odluku o izradi prostornog plana područja posebne namene sa elementima detaljne regulacije, u skladu sa stavom 9. člana 35. Zakona donosi Vlada Republike Srbije.
- Odluku o izradi prostornog plana jedinice lokalne samouprave, kao i odluku o izradi generalnog urbanističkog plana, plana generalne regulacije i plana detaljne regulacije donosi skupština jedinice lokalne samouprave.

Imajući u vidu da je odredbama člana 51b Zakona, utvrđeno da se izmene i dopune planskog dokumenta obavljaju po postupku za izradu planskog dokumenta koji je propisan Zakonom i propisima donetim na osnovu Zakona, nadležnost za donošenje odluke o izmenama i dopunama planskog dokumenta je istovetna po vrstama planskih dokumenata kako je to prethodno navedeno.

Odluka o izradi kao i odluka o izmenama i dopunama planskog dokumenta obavezno se objavljuje u odgovarajućem službenom glasilu prema nadležnosti za donošenje, kao i u Centralnom registru planskih dokumenata.

ULOGA I ZNAČAJ PRETHODNIH RADNJI

Odredbama Zakona o planiranju i izgradnji i Pravilnika iz ove oblasti propisane su i određene prethodne radnje koje se obavezno obavljaju u postupku pripreme odluke o izradi planskog dokumenta. Pored toga, ovde se ukazuje i na druge moguće i potrebne prethodne radnje, a od kojih u značajnoj meri zavisi dalji postupak pripreme i donošenja odluke.

Ključnu ulogu ne samo u ovom postupku već i u celokupnoj proceduri u postupcima pripreme i praćenja izrade planskih dokumenata, ima nosilac izrade planskih dokumenata, odnosno nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji, autonomnoj pokrajini, opštini, gradu i gradu Beogradu. U tom smislu, članom 47a Zakona utvrđeno je da je nosilac izrade planskog dokumenta dužan da odredi organizacionu jedinicu u svom sastavu, koja između ostalog provodi i proceduru pripreme, razmatranja, donošenja i objavljivanja odluke o izradi planskog dokumenta.

Pored ostalog, obaveza nosioca izrade planskog dokumenta kao obavezna prethodna radnja pre donošenja odluke o izradi planskog dokumenta, je pribavljanje mišljenja nadležnog organa za poslove zaštite životne sredine o potrebi izrade strateške procene uticaja na životnu sredinu, kao i pribavljanje mišljenja organizacije za poslove zaštite nepokretnih kulturnih dobara o potrebi izrade Studije zaštite nepokretnog kulturnog dobra (utvrđeno članom 46. Zakona).

Imajući u vidu da u skladu sa članom 33. Pravilnika, sastavni deo odluke o izradi planskog dokumenta čini grafički prikaz granica i obuhvata planskog područja, koji se priprema u sitnijoj razmeri i prilagođen je za objavljivanje u službenom glasilu, kao prethodna radnja koja je u obavezi nosioca izrade planskog dokumenta može se smatrati i priprema navedenog grafičkog prikaza.

U skladu sa članom 34. Pravilnika, uz predlog odluke o izradi planskog dokumenta, organu nadležnom za donošenje dostavlja se i obrazloženje odluke o izradi planskog dokumenta, koje sadrži: pravni i planski osnov za donošenje odluke; razloge za donošenje odluke; pojašnjenje pojedinih elemenata odluke; osnovne podatke o inicijativi za izradu planskog dokumenta; mišljenje organa nadležnog za stručnu kontrolu i dr., a čija je priprema takođe obaveza nosioca izrade planskog dokumenta.

U prethodno navedenoj odredbi dolazimo i do jednog od ključnih pojmova kada su u pitanju planski dokumenti, a to je *inicijativa za izradu planskog dokumenta*. Po obaveznosti (ne)prihvatanja, inicijativa za izradu planskog dokumenta može se posmatrati sa dva aspekta: (1) ukoliko se odnosi na smernice iz planskih dokumenata višeg reda odnosno šireg područja, kojima je utvrđena obaveza izrade određenog planskog dokumenta u principu je neupitno prihvatanje ove inicijative koju u tom slučaju najčešće priprema nosilac izrade planskog dokumenta, mada se u slučaju odbijanja prihvatanja iste može pokrenuti postupak izmene i dopune planskog dokumenta višeg reda odnosno šireg područja kojim je utvrđena obaveza izrade konkretnog plana što je u praksi ređi slučaj; takođe u najčešćem slučaju neupitno je prihvatanje i inicijative za izradu planskog dokumenta koju podnose imaoci javnih ovlašćenja i/ili drugi organi i organizacije iz javnog sektora. (2) kada inicijativu za izradu planskog dokumenta podnose građani, formalna i neformalna udruženja, investitori i druge zainteresovane grupe, pojedinci itd. prihvatanje inicijative nije, odnosno ne bi trebalo biti bez posebnog razmatranja i odlučivanja. Kako to zakonski nije jasno uređeno, jedan od predloga koji proističe iz ovog rada je jasno utvrđivanje, kroz posebne propise, načina podnošenja inicijative za izradu planskog dokumenta, postupka razmatranja i odlučivanja o prihvatanju. U praksi se to najčešće svodi na razmatranje na sednicama komisije za planove, odnosno organa nadležnog za stručnu kontrolu i to najčešće u formi davanja mišljenja na predlog odluke o izradi planskog dokumenta, gde je inicijativa samo od jedan od više

Odluka o izradi planskog dokumenta – normativni okvir, karakteristike, problemi i predlozi za unapređenje

aspekata koji se razmatraju. U tom smislu, još jednom ovde želimo da podvučemo značaj *inicijative za izradu planskog dokumenta*, od koje praktično počinje i umnogome i zavisi ceo postupak izrade planskog dokumenta, i kao takva bi trebalo da bude posebno razmatrana u skladu sa normativnim okvirom kojim bi to na odgovarajući način bilo propisano, odnosno da bude jasno definisana kao poseban i vrlo značajan korak u planskom procesu.

Kao jedan od primera koji u određenoj meri može biti početni osnov za unapređenje naših propisa navodimo normativni okvir *Republike Hrvatske* gde je u skladu sa Zakonom o prostornom uređenju („Narodne novine, Službeni list Republike Hrvatske“, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19 i 67/23), uređen *postupak iniciranja izrade prostornog plana* na takav način da izradu prostornog plana lokalnog i područnog (regionalnog) nivoa³, kao i njegovih izmena i dopuna može inicirati svako, a inicijativa može sadržati i predlog načina finansiranja izrade plana. Pored toga, utvrđena je obaveza prema kojoj je župan, gradonačelnik, odnosno načelnik opštine dužan da najmanje jednom u kalendarskoj godini izvesti predstavničko telo jedinice područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave o zaključcima stručne analize primljenih inicijativa u svrhu utvrđivanja osnovanosti pokretanja postupka za izradu i donošenje prostornog plana, odnosno njegovih izmena i dopuna. Kada je u pitanju nadležnost za donošenje odluke o izradi, prema navedenom zakonu odluku o izradi prostornog plana državnog nivoa donosi ministar nadležan za poslove prostornog uređenja, dok odluku o izradi prostornog plana područnog (regionalnog), odnosno lokalnog nivoa donosi predstavničko telo jedinice područne (regionalne), odnosno lokalne samouprave, uz napomenu da je u svim slučajevima obavezno prethodno pribavljanje mišljenja u skladu sa posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita životne sredine i prirode. Odluka o izradi prostornog plana objavljuje se u Službenom listu Republike Hrvatske, odnosno u službenom glasilu jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave koja je tu odluku donela kao i u informacionom sistemu prostornog uređenja.

Pribavljanje mišljenja organa nadležnog za stručnu kontrolu, odnosno komisije za planove, koje je propisano članom 46. Zakona, predstavlja osnov za dalji postupak donošenja odluke o izradi planskog dokumenta. Odgovor na pitanje da li se to u praksi svodi na puko davanje pozitivnog mišljenja, često i na elektronskim sednicama, na pripremljen nacrt/predlog odluke dostavljen od nosioca izrade plana, bez (kraće ili duže) diskusije, bez razmatranja ko je i zbog čega podneo inicijativu za izradu plana, ostavljamo da sami daju čitaoci rada koji su imali prilike da učestvuju u ovom postupku. Ipak, nadamo se da to nije najčešća i/ili uobičajena praksa, a jedan od zaključaka ovog rada jeste da to svakako ne bi trebalo da bude praksa, već da se osim samoj sadržini odluke o izradi, posebna pažnja posveti i pripremi i razmatranju odgovarajućeg obrazloženja, čija sadržina je, kako je već navedeno propisana članom 34. Pravilnika, ali koje može sadržati i druge elemente koji su od posebnog značaja za izradu planskog dokumenta.

Osim Zakona o planiranju i izgradnji, i drugi propisi mogu uticati na postupak pripreme i donošenja odluke o izradi planskog dokumenta, kao što je *Zakon o lokalnoj samoupravi* („Službeni glasnik RS“, br. 129/07, 83/14 - dr. zakon, 101/16 - dr. zakon, 47/18 i 111/21 - dr. zakon), odnosno odgovarajući *statuti gradova i opština* doneti na osnovu ovog zakona. Naime, članom 11. Zakona o lokalnoj samoupravi, utvrđeno je da se najvišim pravnim aktom jedinice lokalne samouprave, odnosno statutom, pored ostalog uređuje i *sprovođenje obaveznog postupka javne rasprave prilikom pripreme prostornih i urbanističkih planova*.

³ Prema navedenom zakonu pod pojmom *prostorni planovi* podrazumevaju se: Državni plan prostornog razvoja, prostorni planovi područja posebnih obeležja, urbanistički plan uređenja državnog značaja (planovi državnog nivoa), prostorni plan županije, Prostorni plan Grada Zagreba, urbanistički plan uređenja županijskog značaja (planovi područnog/regionalnog nivoa), prostorni plan uređenja grada, odnosno opštine, generalni urbanistički plan i urbanistički plan uređenja (planovi lokalnog nivoa).

U skladu sa navedenim, pojedini gradovi i opštine doneli su statut kojim se propisuje sprovođenje javne rasprave o nacrtima odluka o izradi planskih dokumenata iz njihove nadležnosti, o čemu se brojni primeri mogu naći na zvaničnim internet stranicama opština i gradova (Grad Bor, 2025; Opština Dimitrovgrad, 2025; Opština Knjaževac, 2025; Opština Kosjerić 2025; itd.).

Iako se može smatrati da je ova praksa pozitivna zbog omogućavanja svim zainteresovanim da učestvuju u postupku donošenja odluke, posebno se mora napomenuti da se navedene javne rasprave sprovode u fazi kada je već dato pozitivno mišljenje nadležne komisije za planove, tako da ona najčešće ne učestvuje u daljim fazama pripreme odluke o izradi planskog dokumenta ukoliko dođe do izmene nacrtu odluke i upućivanja predloga odluke koji se razlikuje od varijante na koju je komisija za planove dala pozitivno mišljenje. U tom slučaju postoji mogućnost da se u ovom postupku bitno izmeni nacrt odluke, tako da je sugestija da se komisija za planove obavezno izjasni na konačni predlog odluke o izradi koji se dostavlja skupštini na donošenje, a naročito imajući u vidu da komisiju za planove formira skupština jedinice lokalne samouprave tako da komisija u tom smislu i ima navedenu nadležnost.

SADRŽINA ODLUKE

Sadržina odluke o izradi planskog dokumenta propisana je odredbama člana 46. Zakona o planiranju i izgradnji, kao i odredbama člana 32. Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja. Imajući u vidu predviđeni obim rada, ovde se neće detaljno razmatrati svi propisani elementi odluke, već će se dati komentar samo za one za koje se u praksi povremeno javljaju određene nedoumice u skladu sa dosadašnjim iskustvom autora rada.

Navedenim propisima utvrđeno je da odluka o izradi planskog dokumenta *sadrži okvirne granice obuhvata planskog dokumenta sa opisom*. Za pojedine vrste planskih dokumenata ovde ne može biti dileme, a pre svega kada su u pitanju planovi za administrativne jedinice. U tom smislu, potrebno je obratiti pažnju i na odredbe člana 35. Pravilnika kojima je propisano da se odlukom o izradi prostornog plana područja posebne namene i urbanističkog plana može definisati granica planskog područja kao preliminarne, odnosno može se odrediti da će se konačna granica planskog područja definisati prilikom pripreme nacrtu plana.

Kada je u pitanju odredba koja se odnosi na *uslove i smernice planskih dokumenata višeg reda i razvojnih strategija*, iako je jasno utvrđena, u praksi se najčešće u samoj odluci daje spisak ovih planskih dokumenata dok se konkretni uslovi i smernice prilažu u dokumentacionoj osnovi plana, a često čine i sastavni deo samog planskog dokumenta. Ima izuzetaka gde se i u samom tekstu odluke navode (pojedini) uslovi i smernice planskih dokumenata višeg reda, ali je to najčešće kada su u pitanju manji obuhvati ili izmene i dopune planova. Pojavljuju se i zloupotrebe ove odrednice, kada se u samom tekstu odluke „pogrešno” interpretiraju odredbe planskog dokumenta višeg reda što u daljem postupku može uticati na planska rešenja, u smislu da se nosilac izrade plana i obrađivač „drže” pravila koja su definisana u odluci i time brane (delimično) neslaganje sa pravilima utvrđenim planskim osnovom.

Slično je i sa odredbom koja se odnosi na *konceptualni okvir planiranja, korišćenja, uređenja i zaštite planskog područja sa strukturom osnovnih namena prostora i korišćenja zemljišta*, gde se u zavisnosti od vrste planskog dokumenta, veličine obuhvata, da li se radi novi plan ili „manje ili veće” izmene i dopune, daje detaljnija ili manje detaljna struktura osnovnih namena prostora i korišćenja zemljišta, ili se u pojedinim slučajevima čak i „preskače” ova odrednica.

Odluka o izradi planskog dokumenta – normativni okvir, karakteristike, problemi i predlozi za unapređenje

U odredbi koja se odnosi na *rok za izradu nacrt planskog dokumenta*, propisano je da isti ne može biti duži od 12 meseci od dana donošenja odluke o izradi plana. Odredba je potpuno jasna, iako je pitanje da li svaki nacrt plana može da se izradi u ovom roku. Takođe, nije jasno šta ako se donese odluka sa dužim rokom i ko u tom slučaju može i/ili je u obavezi da reaguje.⁴

Po pitanju rokova koji se obavezno definišu u odluci, može se navesti i odredba propisana stavom 9. člana 46. Zakona, kojom je utvrđeno da ukoliko je potrebna izrada studije zaštite nepokretnog kulturnog dobra, odlukom o izradi planskog dokumenta propisuje se rok za izradu, koji ne može biti duži od 12 meseci. Imajući u vidu da bi nacrt plana trebalo da bude urađen u skladu sa navedenom studijom, postavlja se pitanje da li je opravdano da maksimalni rok za izradu nacrt plana i studije zaštite nepokretnog kulturnog dobra mogu biti istovetni, odnosno da li bi trebalo propisati da je rok za izradu studije odgovarajuće kraći u odnosu na rok za nacrt plana, a što Zakon svakako ne zabranjuje.

Izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2023. godine, kao deo odluke o izradi plana, propisano je i davanje *podatka o faznoj izradi i usvajanju planskog dokumenta*. Kako sam Zakon kao ni propisi doneti na osnovu Zakona koji detaljnije uređuju ovu oblast ne definišu pojam „faze” u planskom sistemu, niti propisuju oblike njegove primene, potrebno je u što kraćem roku uskladiti zakonsku regulativu sa ovim rešenjem, a kako u praksi ne bi dolazilo do (pogrešnih) tumačenja koja mogu imati različite posledice po planiranje i uređenje prostora.⁵

Konkretna odredba u vezi sa sadržinom odluke o izradi planskog dokumenta koja je dodatno propisana odredbama člana 32. Pravilnika, odnosi se na broj primeraka plana koji je potrebno izraditi u analognom i digitalnom obliku, a koji je u svakom slučaju sastavni deo postupka ugovaranja izrade planskog dokumenta, tako da je predlog da se odlukom utvrdi minimalni broj primeraka koji je potrebno izraditi. Nakon uspostavljanja sistema elektronskog postupka pripreme, izrade i donošenja planskih dokumenata, predlog je da se odlukom (opciono) definiše minimalni broj primeraka plana koji je potrebno izraditi u štampanom obliku, isključivo ukoliko je to zahtev donosioca planskog dokumenta.

U postupku izmena i/ili dopuna planskog dokumenta, odluka o izradi sadrži i pojedine delove koji su posebno propisani Zakonom i Pravilnikom. U tom smislu, u skladu sa odredbama stava 5. člana 46. Zakona i člana 36 Pravilnika, odlukom o izmenama i dopunama planskog dokumenta definiše se deo obuhvata planskog dokumenta koji se menja, navode se razlozi za izmenu i dopunu planskog dokumenta, kao i predmet izmena i dopuna planskog dokumenta. Takođe, potrebno je imati u vidu i odredbe člana 51b Zakona, prema kojima se u slučaju manjih izmena i dopuna planskog dokumenta, primenjuje skraćeni postupak, koji se uređuje aktom o izmenama i dopunama, odnosno odgovarajućom odlukom o izradi planskog dokumenta u skladu sa članom 46. Zakona, gde je obavezno navesti da se radi o skraćenom postupku izrade izmena i dopuna planskog dokumenta, kao i koliki je period trajanja javnog uvida.

Specifičnost odluke o izradi plana detaljne regulacije (koja se ne odnosi na druge planske dokumente), uređena stavom 6. člana 27. Zakona je mogućnost određivanja perioda zabrane izgradnje u obuhvatu tog planskog dokumenta, a najduže 12 meseci od

⁴ U Odluci o izradi Generalnog urbanističkog plana Niša („Službeni list grada Niša”, broj 13/2024), propisan je rok za izradu nacrt plana od 18 meseci od dana donošenja Odluke.

⁵ Više o ovoj temi videti u Lalošević, M., Hadži Arsenović, M. (2024). Izrada i donošenje planskih dokumenata kroz faze. U B. Lukić, V. Šećerov, D. S. Đorđević, Z. Radosavljević (ur.), *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja* (str. 109-115). Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije i Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet. ISBN 978-86-6283-157-6.

dana donošenja te odluke. Primetno je da se u praksi sve manje koristi ova mogućnost, za koju smatramo da može biti od značaja za izgradnju i uređenje prostora u obuhvatu plana, naročito ako se istim planiraju nove površine i objekti javne namene.

Ovde još jednom navodimo odredbe člana 33. Pravilnika, kojima je utvrđeno da sastavni deo odluke o izradi planskog dokumenta čini grafički prikaz granica i obuhvata planskog područja, koji se priprema u sitnijoj razmeri i prilagođen je za objavljivanje u službenom glasilu. Razlog ponavljanja je to što se u praksi javljaju primeri gde navedeni grafički prikaz ne čini sastavni deo odluke o izradi plana ili se priprema kao deo obrazloženja odluke i kao takav se ne objavljuje u odgovarajućem službenom glasilu, a što nije u skladu sa propisima koji uređuju ovu oblast.

PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE

U skladu sa prethodno razmatranim normativnim okvirom za pripremu i donošenje odluke o izradi planskog dokumenta, datim osnovnim karakteristikama sa primerima iz domaće i inostrane prakse, kao i naznačenim problemima i predlozima, dalje se razrađuju oni za koje smatramo da su najznačajniji u cilju unapređenja stanja u ovoj oblasti.

U pogledu objavljivanja odluke o izradi planskog dokumenta, predlog je da se sve odluke, bez obzira na donosioca, objavljuju u posebnom službenom glasilu (u elektronskom obliku), koje bi se odnosilo samo na oblast prostornog i urbanističkog planiranja gde bi na jednom mestu bile dostupne sve odluke o izradi i donošenju planskih dokumenata svih nivoa (npr. kao „Prosvetni glasnik“ ili slično). Nešto slično već postoji kroz utvrđeno formiranje Centralnog registra planskih dokumenata, ali bi kroz predloženi način to bilo obavezujuće ne samo kroz *Zakon o planiranju i izgradnji* već i druge propise koji se odnose na objavljivanje ovih dokumenata.

Značajnije promene predlažu se prvenstveno u delu koji se odnosi na pokretanje *inicijative za izradu planskog dokumenta*, i to kroz predlog za jasno utvrđivanje, kroz posebne propise:

- obaveznosti, načina i uslova za podnošenje inicijative za izradu planskog dokumenta;
- načina sprovođenja obaveznog postupka javne rasprave;
- postupka razmatranja i odlučivanja o prihvatanju ili odbijanju inicijative;
- načina i obaveznosti objavljivanja podataka o prihvatanju ili odbijanju inicijative.

Kada su u pitanju planski dokumenti administrativnih jedinica ili drugih jasno utvrđenih prostora (Prostorni plan RS, regionalni prostorni planovi svih nivoa, prostorni planovi jedinica lokalnih samouprava, prostorni planovi područja posebne namene zaštićenih područja i sl.), razmatranje inicijative za izradu novog plana nije uvek neophodno, ali se predlaže obavezno razmatranje inicijative za njihovu izmenu i/ili dopunu, a što je u praksi (čest) slučaj sa prostornim planovima jedinica lokalnih samouprava i prostornim planovima područja posebne namene. Za urbanističke planove, predlaže se da razmatranje inicijative bude obavezno u svakom slučaju, bez obzira na vrstu i tip planskog dokumenta.

I konačno, u delu koji se odnosi na pribavljanje *mišljenja organa nadležnog za stručnu kontrolu, odnosno komisije za planove*, neophodno je da se osim na samu sadržinu odluke o izradi, posebna pažnja posveti pripremi i razmatranju odgovarajućeg obrazloženja, čija sadržina jeste propisana članom 34. Pravilnika, ali koje je potrebno dopuniti i drugim elementima koji su od posebnog značaja za izradu planskog dokumenta, a o čemu bi se odlučivalo u zavisnosti od specifičnih karakteristika samog planskog dokumenta.

LITERATURA

Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09 – ispravka, 64/10 – US, 24/11, 121/12, 42/13 – US, 50/13 – US, 98/13 – US, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – dr. zakon, 9/20, 52/21 i 62/23).

Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja („Službeni glasnik RS”, br. 32/2019).

Zakon o prostornom uređenju („Narodne novine, Službeni list Republike Hrvatske”, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19 i 67/23).

Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon, 101/16 – dr. zakon, 47/18 i 111/21 – dr. zakon).

Grad Bor (2025). Dostupno na: <https://bor.rs/javne-rasprave> (Pristupljeno: 16. aprila 2025.).

Opština Dimitrovgrad (2025). Dostupno na: https://www.dimitrovgrad.rs/javne_rasprave/2024 (Pristupljeno: 16. aprila 2025.).

Opština Knjaževac (2025). Dostupno na: <https://knjazevac.ls.gov.rs/index.php/vesti/2165-javna-rasprava-o-nacrtu-odluke-o-izradi-plana-generalne-regulacije-knjazevca> (Pristupljeno: 16. aprila 2025.).

Opština Kosjerić (2025). Dostupno na: <https://www.kosjeric.rs/javni-pozivi/javna-rasprava-o-nacrtu-odluke-o-izmeni-plana-generalne-regulacije-grada-kosjerica> (Pristupljeno: 16. aprila 2025.).