

UDK: [331.5:061]:34
DOI: 10.5937/LSPUPNXI26085D
Pregledni naučni rad

O FORMALNOPRAVNIM ASPEKTIMA POSTUPKA KONTROLE USKLAĐENOSTI PLANSKIH DOKUMENATA

Dejan S. Đorđević¹, Zoran Radosavljević²

Apstrakt: U skladu sa važećim normativnim okvirom u Republici Srbiji, dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni, tako da planski dokument nižeg hijerarhijskog reda mora biti u skladu sa planskim dokumentom višeg hijerarhijskog reda. Kontrolu usklađenosti regionalnog prostornog plana za područje autonomne pokrajine, regionalnog prostornog plana za područje grada Beograda, prostornog plana jedinice lokalne samouprave i generalnog urbanističkog plana, sa planskim dokumentima višeg hijerarhijskog reda, Zakonom o planiranju i izgradnji i propisima donetim na osnovu ovog zakona, vrši komisija koju obrazuje ministar nadležan za poslove prostornog planiranja i urbanizma, odnosno za planske dokumente na teritoriji autonomne pokrajine, komisija koju obrazuje nadležni organ autonomne pokrajine. Kao jedan od završnih koraka u postupku pripreme i donošenja planskih dokumenata koji se sprovodi posle javnog uvida, a pre donošenja planskog dokumenta, kontrola usklađenosti predstavlja vrlo značajan korak u planskom procesu, koji se ne može svesti samo na proveru ispunjenosti formalnih uslova. U tom smislu, nakon kratkog osvrtu na istorijat, u radu se razmatra normativni okvir za sprovođenje postupka kontrole usklađenosti planskih dokumenata u Republici Srbiji, zatim se prikazuju osnovne faze samog postupka, da bi se kroz ukazivanje na uočene probleme, došlo do predloga za unapređenje stanja u ovoj oblasti.

Ključne reči: planski dokumenti, kontrola usklađenosti, normativni okvir, unapređenje stanja.

ON THE FORMAL-LEGAL ASPECTS OF THE PROCEDURE FOR COMPLIANCE CONTROL OF PLANNING DOCUMENTS

Abstract: In accordance with the current normative framework in the Republic of Serbia, spatial and urban planning documents must be harmonized, so that a planning document of a lower hierarchical order must be in accordance with a planning document of a higher hierarchical order. The compliance control of the regional spatial plan for the area of the autonomous province, the regional spatial plan for the area of the city of Belgrade, the spatial plan of the local self-government unit and the general urban plan, with planning documents of a higher hierarchical order, the Law on Planning and Construction and the

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

² Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Sektor za prostorno planiranje i urbanizam, Beograd, Sremska 3-5, zoran.radosavljevic@mgsi.gov.rs

regulations adopted on the basis of this law, is carried out by a commission formed by the minister responsible for spatial planning and urbanism, that is, for planning documents on the territory of the autonomous province, by a commission formed by the competent body of the autonomous province. As one of the final steps in the process of preparation and adoption of planning documents, which is carried out after public review, and before the adoption of the planning document, compliance control is a very important step in the planning process, which cannot be reduced only to checking the fulfillment of formal conditions. Therefore, after a brief review of the history, the paper discusses the normative framework for the implementation of the procedure for compliance control of planning documents in the Republic of Serbia, then presents the basic stages of the procedure itself, in order to come up with a proposal for improving the situation in this area by pointing out the observed problems.

Key words: planning documents, compliance control, normative framework, improvement.

UVOD

Institut kontrole, odnosno odobrenja planskih dokumenata od strane „viših organa“, odnosno višeg nivoa uprave u odnosu na one koji ih izrađuju i usvajaju (donose), u Srbiji postoji još od 19. veka. Prema Radosavljević, Z. (2016:216-222), Dopuna Zakona o mestima iz 1885. godine uvela je obavezu izrade regulacionih planova za varoši i varošice, tako što je članom 7. utvrđeno da „kad se koje mesto proglasi za varoš ili varošicu, dotična opština dužna je da u roku od tri godine od dana izdatog Kraljevog ukaza o proglašenju izradi pravilan regulacioni i nivelacioni plan nove varoši ili varošice s obeležjenjem varoškog za zgrade određenog prostora“. Dalje je propisano da se tako izrađen plan podnosi ministrima unutrašnjih dela i građevina na odobrenje, i, kada se odobri, sačinjavao se u tri jednaka komada koji su se čuvali u ministarstvu unutrašnjih dela i građevina i u dotičnoj opštini. U skladu sa ovim propisom varoši i varošice moraju se razvijati po odobrenom planu i „mimo tog plana neće se smeti kuće i druge zgrade podizati“, a odstupanja od odobrenog plana bila su izuzetna i moguća samo po naročitom odobrenju ministra unutrašnjih dela i građevina, a što je obavezno naknadno unošeno u plan. Građevinskim zakonom iz 1931. godine, značajno su usložnjeni propisi iz ove oblasti, tako da je nadležnost za odobravanje/saglasnost raznolika i to: za gradove Beograd, Zemun i Pančevo kao i za sva sedišta banskih uprava daje se rešenjem Ministra građevina u saglasnosti sa Ministarskim savetom, za sve ostale gradove (varoši) rešenjem Ministra građevina, a za sve varošice i trgovišta rešenjem nadležnog Bana. Ministar građevina odobrava planove za industrijska naselja, turistička i klimatska mesta u sporazumu sa Ministrom trgovine i industrije, a za banje i lečilišta u sporazumu sa Ministrom šuma i rudnika, koji ovo svoje pravo mogu preneti i na nadležnog bana. Ministar može da oglasi čitav grad ili varošicu vrednim da mu se očuva istorijsko arhitektonski karakter, a za takve gradove ili varošice, regulacioni plan i uredbu odobriće Ministar građevina u sporazumu sa Ministrom prosvete.

U daljem zakonodavnom razvoju Srbije, postupak kontrole, kao i nadležnost za davanje odobrenja/saglasnosti je menjana, ali je izvesno da je uvek u pitanju viši nivo uprave, odnosno „viši organ“, pri čemu je naročito zapaženo mesto državne komisije za kontrolu planova u tom postupku. Primetna je i tendencija na skraćivanju rokova za davanje odobrenja/saglasnosti, što je posledica potrebe da se obezbedi efikasnost u postupanju.³

³ Više o institutu odobrenja plana u zakonodavnom razvoju Srbije, počev od Dopune Zakona o mestima iz 1885. godine, preko Građevinskog zakona iz 1931. godine, propisa nakon Drugog svetskog rata do aktuelnog normativnog okvira, videti u Radosavljević, Z. (2016:209-268).

NADLEŽNOST

Aktuelni pravni osnov za sprovođenje postupka kontrole usklađenosti planskih dokumenata u Srbiji čine odredbe člana 33. Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispravka, 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020, 52/2021, 62/2023 i 91/2025, u daljem tekstu: Zakon) i člana 9-11. Pravilnika o načinu i postupku izbora članova komisije za stručnu kontrolu planskih dokumenata, komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata, komisije za planove jedinice lokalne samouprave i komisije za stručnu kontrolu urbanističkog projekta, pravu i visini naknade članovima komisije, kao i uslovima i načinu rada komisija („Službeni glasnik RS”, br. 32/2019, u daljem tekstu: Pravilnik).

Prema članu 33. Zakona, dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni, tako da planski dokument nižeg hijerarhijskog reda mora biti u skladu sa planskim dokumentom višeg hijerarhijskog reda. Krovni dokument prostornog i urbanističkog planiranja sa kojim moraju biti u skladu svi drugi planski dokumenti⁴ je Prostorni plan Republike Srbije.

Dalje je propisano je da se saglasnost Glavnog republičkog urbaniste, u pogledu usklađenosti planova sa planskim dokumentima višeg hijerarhijskog reda, Zakonom i propisima donetim na osnovu Zakona, pribavlja posle sprovedenog postupka javnog uvida, i to za:

- regionalni prostorni plan za područje autonomne pokrajine;
- regionalni prostorni plan za područje grada Beograda;
- prostorni plan jedinice lokalne samouprave; i
- generalni urbanistički plan.

Izuzetak predstavljaju prostorni plan jedinice lokalne samouprave i generalni urbanistički plan na teritoriji autonomne pokrajine, za koje se u skladu sa Zakonom, pribavlja saglasnost Glavnog pokrajinskog urbaniste.

Kontrolu usklađenosti vrši komisija koju obrazuje ministar nadležan za poslove prostornog planiranja i urbanizma, odnosno za planske dokumente na teritoriji autonomne pokrajine, nadležni organ autonomne pokrajine. U skladu sa odredbama člana 166g Zakona, od avgusta 2023. godine⁵, poverene poslove kontrole usklađenosti planskih dokumenata koje obavlja ministarstvo nadležno za poslove prostornog planiranja i urbanizma, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine, obavlja Agencija za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije.

Uslovi i način rada komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata propisani su navedenim Pravilnikom, a o čemu je detaljnije izloženo u delu ovog rada koji se odnosi na sprovođenje samog postupka kontrole usklađenosti.

⁴ U zakonodavstvu Republike Srbije razlikuju se planski dokumenti koji se izrađuju i donose u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji od onih koji su utvrđeni Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 30/2018). Ipak, a imajući u vidu odredbe člana 23. Zakona o planskom sistemu, prema kojima Plan razvoja i Prostorni plan Republike Srbije moraju biti međusobno usklađeni, odnosno da postoji obaveza da se prilikom izrade svih drugih planskih dokumenata vodi računa o njihovoj usklađenosti sa Planom razvoja, Prostornim planom Republike Srbije, Investicionim planom i drugim planskim dokumentima višeg i jednakog značaja, može se zaključiti da i planski dokumenti izrađeni prema ovom zakonu, moraju biti usklađeni sa Prostornim planom Republike Srbije. Kako svi planski dokumenti doneti po Zakonu o planiranju i izgradnji takođe moraju biti u skladu sa Prostornim planom Republike Srbije, sledi da svi planski dokumenti u Srbiji, izrađeni po oba navedena zakona moraju biti međusobno usklađeni.

⁵ Član 7. i 8. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS”, br. 63/2023).

O formalnopravnim aspektima postupka kontrole usklađenosti planskih dokumenata

Zakonom je utvrđeno da ukoliko Glavni republički odnosno Glavni pokrajinski urbanista, utvrdi da nema uslova za davanje saglasnosti na plan, naložice nosiocu izrade planskog dokumenta izradu novog nacrtu tog planskog dokumenta u roku od 90 dana od dana dostavljanja naloga.

Po pitanju Zakonom propisanih rokova, Komisija je u obavezi da po izvršenoj kontroli sastavi odgovarajući izveštaj u roku od osam dana, dok ukupni rok za davanje, odnosno odbijanje davanja saglasnosti ne može biti duži od 30 dana od dana prijema zahteva za davanje saglasnosti. Ukoliko u ovom roku kontrola usklađenosti nije izvršena, smatraće se da je saglasnost data.

Iz prethodno navedenog uočava se da članom 33. Zakona nisu obuhvaćeni svi planski dokumenti, odnosno da se, pored onih koji su u nadležnosti ministarstva, odnosno Agencije za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije, saglasnost Glavnog republičkog odnosno Glavnog pokrajinskog urbaniste ne pribavlja na planove generalne regulacije i planove detaljne regulacije. U tom smislu, u postupku izrade ovih planskih dokumenata, vrlo je značajan postupak stručne kontrole, koji se obavlja u skladu sa Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja („Službeni glasnik RS”, br. 32/2019 i 47/2025). U ovom postupku presudnu ulogu ima Komisija za planove jedinice lokalne samouprave, čiji značaj se ovim normativnim rešenjem još više uvećava, tako da je potrebno posebnu pažnju posvetiti odabiru članova komisije, kako bi mogli odgovoriti ovako značajnom zadatku.⁶

POSTUPAK KONTROLE USKLAĐENOSTI PLANSKIH DOKUMENATA

Kontrola usklađenosti se vrši posle javnog uvida nacrtu planskog dokumenta, a pre utvrđivanja predloga plana od strane nadležnog organa. U tom smislu, nakon sprovedenog postupka javnog uvida, nosilac izrade planskog dokumenta⁷, podnosi Agenciji za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije (u daljem tekstu: Agencija) odgovarajući zahtev za davanje saglasnosti. Prijemom (urednog) zahteva u Agenciji, pokreće se, odnosno započinje postupak kontrole usklađenosti konkretnog planskog dokumenta, a u skladu sa članom 33. st. 3. i 4. Zakona, prema kojem se rokovi u ovom postupku računaju od dana prijema zahteva za davanje saglasnosti.

Uz zahtev se prilaže nacrt planskog dokumenta (čiji sastavni deo obavezno čini i dokumentaciona osnova), pripremljen u skladu sa Izveštajem o javnom uvidu i priloženom izjavom odgovornog prostornog planera, odnosno odgovornog urbaniste, datom shodno članu 28. stav 2. tačka 4) Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, da je planski dokument pripremljen u skladu sa Zakonom i propisima donetim na osnovu Zakona, kao i da je planski dokument pripremljen i usklađen sa Izveštajem o obavljenom javnom uvidu.

Uobičajeno je da se u postupku kontrole usklađenosti pravi razlika između pojedinih faza, s obzirom na procesne sekvence koje su relativno izdvojene jedna od druge. Određene faze su obavezne (npr. pokretanje postupka), dok se za neke druge može reći da su eventualne/opcione, s obzirom na to da su podložne promenama u skladu sa internim procesnim radnjama koje se preduzimaju u okviru postupka od strane nadležnog organa, odnosno Agencije i komisije za kontrolu usklađenosti.

⁶ Stručna kontrola planskih dokumenata nije tema ovog rada, a kao vrlo značajan Zakonom propisan postupak prethodi javnom uvidu u planski dokument.

⁷ Nosilac izrade planskih dokumenata je nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji, autonomnoj pokrajini, opštini, gradu i gradu Beogradu (član 47. stav 1. Zakona).

Nakon prijema zahteva, Agencija proverava urednost zahteva, odnosno kompletnost dostavljenog materijala i po potrebi obaveštava nosioca izrade planskog dokumenta o uočenim (formalnim) nedostacima koje je potrebno otkloniti. Pored navedenog, nadležnom ministarstvu, odnosno nadležnom organu autonomne pokrajine dostavlja se obaveštenje o podnetom (urednom) zahtevu, a u cilju obrazovanja Komisije za kontrolu usklađenosti.⁸

U daljem postupku, vrši se pripremanje i sazivanje sednice Komisije. Predlog dnevnog reda sednice priprema predsednik Komisije u saradnji sa nadležnom službom Agencije. Poziv za sednicu Komisije dostavlja se članovima Komisije, nosiocu izrade planskog dokumenta i obrađivaču planskog dokumenta. Poziv sadrži predlog dnevnog reda, vreme i mesto gde će se sednica održati. Uz poziv se dostavlja materijal za predložene tačke dnevnog reda.

Po dobijanju poziva i pratećeg materijala, članovi Komisije dužni su da izvrše uvid u planski dokument – kontrolu usklađenosti i da predsedniku Komisije i Agenciji u datom roku dostave svoje primedbe i sugestije na planski dokument. Predsednik Komisije u saradnji sa nadležnom službom Agencije, pre sednice Komisije, primedbe članova Komisije (pojedinačne izveštaje) dostavlja nosiocu izrade plana i obrađivaču plana i ostavlja im rok u kome se u pisanoj formi moraju izjasniti o podnetim pojedinačnim primedbama članova Komisije. Odgovori se blagovremeno, takođe pre sednice, dostavljaju članovima Komisije.

Sednici Komisije prisustvuju članovi Komisije, predstavnici Agencije, predstavnici nosioca izrade planskog dokumenta i predstavnici obrađivača planskog dokumenta.

Nakon predstavljanja sprovedenog postupka (predstavnik Agencije i po potrebi predstavnik nosioca izrade planskog dokumenta ukoliko je bilo određenih specifičnosti), obrađivač plana iznosi svoj stav o dobijenim primedbama i sugestijama članova Komisije, posle čega se raspravlja o konkretnim pitanjima (vodi se diskusija), nakon čega se (na tzv. zatvorenom delu sednice) vrši donošenje zaključaka po pojedinačnim primedbama.

Na osnovu vođene rasprave i ocene eventualnih nedostataka koji se konstatuju u vršenju kontrole usklađenosti, komisija donosi zaključak o usklađenosti plana, a u vezi sa tim i o predlogu za davanje saglasnosti ili odbijanju/uskraćivanju davanja saglasnosti.

Nakon toga, Komisija sastavlja i donosi izveštaj o izvršenoj kontroli usklađenosti i u roku od osam dana od dana izvršene kontrole, dostavlja ga Glavnom republičkom odnosno Glavnom pokrajinskom urbanisti. Izveštaj sadrži podatke o izvršenoj kontroli usklađenosti i zaključak o usklađenosti sa predlogom o postupanju.

U skladu sa odredbama člana 33. Zakona i člana 11. Pravilnika o načinu i postupku izbora članova komisije za stručnu kontrolu planskih dokumenata, komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata, komisije za planove jedinice lokalne samouprave i komisije za stručnu kontrolu urbanističkog projekta, pravu i visini naknade članovima komisije, kao i uslovima i načinu rada komisija („Službeni glasnik RS”, br. 32/2019), komisija u izveštaju zaključuje da je planski dokument koji je predmet kontrole usklađenosti:

⁸ Zakonom i Pravilnikom nije jednoznačno određeno da li se komisija za kontrolu usklađenosti obrazuje kao stalno, jedinstveno telo koje vrši kontrolu svih planskih dokumenata u okviru date nadležnosti, ili kao ad hoc komisija formirana posebno za svaki podneti zahtev (budući da navedenim propisima nije određeno trajanje mandata komisije). Svrishodnije rešenje, koje je u analogiji sa propisanim rešenjem za komisiju za planove (član 52. Zakona), jeste formiranje jedinstvenog tela sa definisanim mandatom. Ovde je potrebno navesti da je zakonodavac Izmenama i dopunama Zakona iz 2023. godine predvideo obrazovanje i *Republičke/pokrajinske komisije za dokumenta prostornog i urbanističkog planiranja*, sa zadatkom obavljanja stručnih poslova u postupku izrade i sprovođenja planskih dokumenata, stručne provere usklađenosti urbanističkog projekta sa planskim dokumentom i Zakonom iz nadležnosti ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma, odnosno nadležnog pokrajinskog organa za dokumenta prostornog i urbanističkog planiranja. Međutim broj članova, način rada, sastav i druga pitanja od značaja za rad ove komisije nisu bliže uređena Zakonom i/ili odgovarajućim podzakonskim aktom.

1. usklađen (u ovom slučaju komisija predlaže Glavnom republičkom odnosno Glavnom pokrajinskom urbanisti da se izda saglasnost na predmetni planski dokument u skladu sa Zakonom);
2. delimično usklađen (u ovom slučaju komisija nalaže nosiocu izrade planskog dokumenta da se postupi po izveštaju komisije i nakon toga zadužuje izabranog člana i sekretara komisije, kao i nadležna lica nosioca izrade planskog dokumenta da provere da li je planski dokument usklađen, te ukoliko se nakon provere utvrdi da je plan usklađen, o tome se bez odlaganja obaveštava komisija, čime se stiču uslovi za nastavak procedure razmatranja i usvajanja planskog dokumenta u skladu sa Zakonom i ovim pravilnikom); ili
3. neusklađen (u ovom slučaju, kada komisija zaključi da se nisu stekli uslovi u skladu sa Zakonom i propisima donetim na osnovu Zakona za davanje saglasnosti, obaveštava se nosilac izrade planskog dokumenta, da je potrebno izraditi novi nacrt planskog dokumenta u roku od 90 dana, koji se ponovo upućuje u postupak davanja saglasnosti, u skladu sa Zakonom).

Na podlozi činjenica utvrđenih u postupku kontrole usklađenosti plana, i na osnovu toga formiranog predloga Komisije, Glavni republički odnosno Glavni pokrajinski urbanista daje saglasnost na planski dokument ili odbija saglasnost/uskraćuje davanje saglasnosti.

Važno je napomenuti da u slučaju odbijanja davanja saglasnosti na planski dokument, nosilac izrade najkasnije u roku od 90 dana podnosi ponovni zahtev za saglasnost i novi nacrt tog planskog dokumenta ispravljen u skladu sa razlozima odbacivanja izdavanja saglasnosti. Međutim, rešenje u slučaju da nadležni organ ponovo odbije da izda saglasnost na novi nacrt planskog dokumenta Zakon ne uređuje, već je pretpostavka da se postupak nastavlja u skladu sa istim pravilima – novi nalog, rok, ponovni zahtev, itd.

Ovde još jednom napominjemo da ukoliko nadležni organ ne (iz)da poseban nalog, niti izvrši verifikaciju u propisanom roku (odnosno ako kontrola usklađenosti nije izvršena u roku od 30 dana od dana prijema zahteva), smatraće se da je saglasnost data (član 33. stav 8. Zakona).

PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE

Uočeni problemi i mogućnosti za unapređenje se mogu podeliti na one koji se odnose na normativni okvir i propisani postupak kontrole usklađenosti, o čemu je u radu posvećena veća pažnja, kao i na one koji se odnose na konkretne primere sprovođenja kontrole usklađenosti planskih dokumenata za čiji detaljniji prikaz predviđeni obim ovog rada predstavlja ograničenje.

Po pitanju „vrste” planskih dokumenata za koje je predviđeno sprovođenje kontrole usklađenosti, nameće se navođenje odredbi člana 35. stav 9. Zakona prema kojima 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, prostorni plan područja posebne namene sa elementima detaljne regulacije donosi Vlada. U tom smislu, u navedenim zaštićenim područjima ne donose se urbanistički planovi, tako da je zakonodavac iz ranije verzije člana 33. Zakona brisao obavezu da se kontrola usklađenosti vrši i za urbanistički plan koji se izrađuje u obuhvatu plana područja posebne namene unutar granica proglašenog ili zaštićenog prirodnog dobra.⁹ Imajući u vidu da su ova zakonska rešenja relativno nova, njihovu opravdanost pokazaće praksa u narednom periodu, ali je svakako potrebno voditi računa o tome da se u zaštićenim (bilo koje vrste) područjima od značaja za državu sprovodi posebna/specifična kontrola usklađenosti planskih dokumenata.

⁹ Član 7. i 8. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS”, br. 63/2023).

Kada su u pitanju rokovi za sprovođenje postupka kontrole usklađenosti, jasna je potreba da se obezbedi efikasnost u postupanju, ali bi i tu imalo mesta za korekcije u skladu sa kompleksnošću „zadatka“. Naime, pretpostavka je da nije isto sprovesti kontrolu usklađenosti regionalnog prostornog plana za područje autonomne pokrajine ili regionalnog prostornog plana za područje grada Beograda i prostornog plana neke od manjih jedinica lokalne samouprave čiji deo teritorije obuhvata mali broj planova višeg reda (bez ikakvog umanjenja značaja ovog planskog dokumenta). Primeri iz okruženja daju nam različita normativna rešenja, tako da u Hrvatskoj prema Zakonu o prostornom uređenju („Narodne novine, Službeni list Republike Hrvatske“, br. 155/2025)¹⁰, ministarstvo je dužno da izda suglasnost u pogledu usklađenosti s ovim zakonom ili dopisom obavestiti nosioca izrade o uočenim nedostacima u roku od 90 dana od prijema urednog zahteva za izdavanje saglasnosti. Za razliku od toga, u Crnoj Gori, prema Zakonu o uređenju prostora („Službeni list CG“, br. 19/2025)¹¹, ministarstvo je dužno da ocenu o usklađenosti dostavi nosiocu pripremljenih poslova, u roku od 15 dana od dana dostavljanja predloga lokalnog planskog dokumenta.

Po pitanju rokova, potrebno je ukazati na opasnost koja se stalno iznova javlja prilikom promena u ovoj oblasti a odnosi se na pitanje tzv. „pozitivnog ćutanja uprave“, tj. da će se, ako nadležni organ ne izda saglasnost (ili ne vrati planski dokument na doradu) u roku od 30 dana, smatrati da je saglasnost data. Iskustva kazuju da primena ove pravne mere u ovoj pravnoj oblasti ne rešava (niti ubrzava) stvari već (u znatnom broju slučajeva) otvara „Pandorinu kutiju“ koja stvara niz novih, teško premostivih pravnih i drugih problema. Umesto „pozitivnog ćutanja uprave“ zakonodavac bi trebalo da omogući stvaranje realnih pretpostavki za praksu koja bi doprinela efikasnosti postupka (Radosavljević, Z., 2016:289).

Takođe, važno je ukazati i na zanimljiv slučaj u vezi sa odobrenjem, odnosno kontrolom usklađenosti planskog dokumenta koji je prisutan u domaćoj praksi, a koji Zakonom takođe nije rešen (Radosavljević, Z., 2016:317). Naime, konačni predlog planskog dokumenta se često menja i/ili dopunjuje amandmanima skupštine jedinice lokalne samouprave, bez ponovnog pribavljanja saglasnosti na takva rešenja. Neretko se ovakvim postupcima derogira i sama suština i svrha planiranja, pri čemu planska rešenja nastala kroz čitav niz odluka donetih u planskom postupku bivaju drastično izmenjena - namena zemljišta, urbanistički parametri i sl., a zabeleženi su i slučajevi u kojima su primedbe pravnih i fizičkih lica koje su podnete tokom javnog uvida i odbijene (nisu prihvaćene) od strane Komisije za planove, odborničkim amandmanima reaktivirane, uz nalog da budu inkorporirane u planski dokument. Kao predlog za unapređenje mogu poslužiti odredbe hrvatskog Zakona o prostornom uređenju, kojima je utvrđeno da ako se u postupku donošenja planskog dokumenta (koji je prošao postupak davanja saglasnosti) konačni predlog plana dopunjuje i/ili menja amandmanima predstavničkog tela, donošenju tog plana pristupa se nakon što nosilac izrade pribavi saglasnost ministarstva.

Još jedan primer koji se može razmatrati kao predlog za unapređenje u ovoj oblasti predstavljaju odredbe hrvatskog Zakona o prostornom uređenju, prema kojima ministarstvo, u svrhu izdavanja saglasnosti, može od imalaca javnih ovlašćenja i drugih lica zatražiti odgovarajuća mišljenja na planski dokument koji se razmatra. Rok za izdavanje mišljenja je 15 dana, a ukoliko se ono ne dostavi u predviđenom roku, smatraće se da primedbi nema. Dakle, organ koji sprovodi postupak kontrole usklađenosti, u toku samog postupka pribavlja potrebna mišljenja i koristi ih u daljem razmatranju planskog dokumenta i donošenju pozitivnog, delimično pozitivnog ili negativnog zaključka o usklađenosti.

¹⁰ Prema ovom zakonu, pre donošenja prostornog plana županije odnosno Grada Zagreba, generalnog urbanističkog plana, prostornog plana uređenja grada ili opštine unutar zaštićenog obalnog područja mora, te urbanističkog plana uređenja unutar prostora ograničenja, pribavlja se saglasnost ministarstva u pogledu usklađenosti s ovim zakonom.

¹¹ Prema ovom zakonu, ministarstvo proverava da li je predlog lokalnog planskog dokumenta (prostorno-urbanistički plan lokalne samouprave, lokalni plan detaljne regulacije i urbanistički projekat) usklađen sa: odlukom o izradi tog dokumenta, planskim dokumentom šire teritorijalne cjeline, standardima i normativima, kao i sa odredbama ovog zakona.

Na kraju, neophodno je ukazati i na konkretan značaj samog instituta kontrole usklađenosti planskog dokumenta, odnosno odobrenja plana, koje prema Radosavljević, Z. (2016:391-394), predstavlja koristan i pouzdan (posredni) instrument za koordinaciju i vertikalno usklađivanje, kao i kontrolu/praćenje sprovođenja nacionalne politike planiranja i uređenja prostora i naselja na nižim nivoima, subnacionalnom i lokalnom. Praćenjem hronologije i sadržaja izveštaja komisija za ocenu i davanje mišljenja na nacрте/predloge prostornih i urbanističkih planova, može se konstatovati da ovaj postupak predstavlja koristan vid saradnje sa opštinskim organima i planerskim institucijama, da doprinosi prevazilaženju slabosti u pripremanju prostorno-planske dokumentacije, poboljšanju kvaliteta planova i unapređenju planske delatnosti u celini. Naložene mere kontrolom usklađenosti nisu upravljene samo na otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, već, znatno više, na otklanjanje mogućih posledica koje mogu nastati povredom propisa.

LITERATURA

Radosavljević, Z. (2016): Institut odobrenja plana u Srbiji: primena i perspektiva razvoja. Doktorska disertacija. Beograd: Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet.

Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispravka, 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020, 52/2021, 62/2023 i 91/2025).

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 30/2018).

Zakon o prostornom uređenju („Narodne novine, Službeni list Republike Hrvatske”, br. 155/2025).

Zakon o uređenju prostora („Službeni list CG”, br. 19/2025).

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 63/2023).

Pravilnik o načinu i postupku izbora članova komisije za stručnu kontrolu planskih dokumenata, komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata, komisije za planove jedinice lokalne samouprave i komisije za stručnu kontrolu urbanističkog projekta, pravu i visini naknade članovima komisije, kao i uslovima i načinu rada komisija („Službeni glasnik RS”, br. 32/2019).

Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja („Službeni glasnik RS”, br. 32/2019 i 47/2025).