

У складу са одредама члана 15. Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – други закон),

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре доноси,

## **УПУТСТВО**

**о примени појединих одредби Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - УС, 64/10 – УС, 24/11, 121/12, 42/13 - УС, 50/13 - УС, 98/13 - УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – други закон и 9/20) -урбанистички пројекат-**

### **I Предмет упутства**

Овим упутством детаљније се одређује начин извршавања појединих одредби Закона о планирању и изградњи и прописа донетих на основу овог закона, те се у том смислу врши и њихово међусобно усаглашавање, у циљу ефикаснијег издавања локацијских услова, а тиме и бржег издавања дозвола за изградњу.

### **II Разлози за доношење упутства**

Основна интенција законодавца приликом измена и допуна Закона о планирању и изградњи у периоду од 2014. године до данас, је да се у Републици Србији подстакне инвестирање, и омогући бољи пословни амбијент, на начин да се поједноставе и учине ефикаснијим поступци издавања локацијских услова, дозвола и других управних и вануправних аката у процесу планирања и изградње, односно да се поред спровођења планских докумената, и поступак израде планских докумената учини значајно ефикаснијим.

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2014. године, уведени су нови правни институти у поступку спровођења планских докумената. Уведена је обједињена процедура у оквиру које се: издају локацијски услови, грађевинска и употребна дозвола, односно врши пријава радова, прибављају услови за пројектовање и прикључење, односно прибављају друге исправе и документи коју издају имаоци јавних овлашћења а услов су за издавање локацијских услова, односно изградњу објеката, као и за упис права својине на изграђеном објекту.

Увођењем нових правних института, интенција законодавца је да се поступци издавања услова ималаца јавних овлашћења, као и других управних и вануправних аката у процесу планирања и изградње учине значајно ефикаснијим, а пре свега поштовањем утврђених рокова. Истовремено, интенција законодавца је да се у што је могуће већој мери, користећи нове правне институте, у складу са законом, позитивно и ефикасно решавају предмети, истовремено водећи рачуна да се поштују начела општег управног поступка.

У поступцима спровођења докумената просторног и урбанистичког планирања и издавања локацијских услова, надлежни органи у провери планског основа све учесталије издају негативне локацијске услове, односно споре постојање ваљаног планског основа, иако постоје усвојени плански документ и потврђени урбанистички пројекат који су на правној снази и у правном саобраћају (примена одредбе члана 57. став 4. Закона о планирању и изградњи). У том смислу, постоји ризик да се успори реализација пројеката значајних за Републику Србију, односно изградњу објеката инфраструктуре, као и изградњу других објеката значајних за развој Републике Србије, односно за локални развој. Истовремено постоји ризик од правне несигурности, имајући у виду да се оспорава ваљаност важећих планских докумената и потврђених урбанистичких пројеката који су на правној снази и у правном саобраћају. Наиме, приликом поступања надлежних органа приликом издавања локацијских услова, било да се ради о приватним инвеститорима или да су у питању инвестиције из јавног сектора (јединице локалне самоуправе или Република Србија и њихова јавна предузећа или други имаоци јавних овлашћења), потенцијално се ствара правна несигурност, и својеврсни „плански и правни вакуум“, што је у директној супротности са интенцијом законодавца, као и у супротности са основним правним принципима и институтима.

Ово оспоравање ваљаности планског основа се дешава у случају изградње:

- а) линијских инфраструктурних објеката (саобраћајна, енергетска, хидротехничка, телекомуникациона и друга инфраструктура);
- б) објеката у оквиру индустријско – привредних – енергетских комплекса;
- в) објеката у оквиру пројеката који су проглашени пројектима значајним за Републику Србију;
- г) стамбено – пословних објеката на основу потврђених урбанистичких пројеката којим је извршено висинско уједначавање венаца или слемена објеката изграђених у блоку до максимално предвиђене висине објеката изграђеног у складу са законом у том блоку (одредба члана 60. став 5. Закона о планирању и изградњи).

У том смислу, потребно је овим упуством детаљније одредити начин поступања надлежних органа, на начин да се приликом поступања међусобно усаглашено примењују и спроводе поједине одредбе Закона о планирању и изградњи.

### **III Преглед појединих одредби Закона о планирању и изградњи и прописа донетих на основу овог закона**

Приликом измена и допуна Закона о планирању и изградњи 2014. године, по први пут је у актуелној пракси планирања и изградње одређено да се план детаљне регулације, односно урбанистички пројекат могу израдити на захтев инвеститора и у случају када то није експлицитно одређено планским документом ширег подручја (одредбе измењеног и допуњеног члана 27. став 2, односно члана 60. став 1.).

Истовремено, измењеним и допуњеним одредбама члана 57. став 4. одређено је да се уколико је планским документом предивђена израда урбанистичког пројекта, или је урбанистички пројекат израђен по захтеву инвеститора, локацијски услови издају на основу тог планског документа и урбанистичког пројекта.

Ова одредба се у актуелној пракси примењује као кумулативни услов (издавање локацијских услова и из планског документа и из урбанистичког пројекта), с тим да се каснијим изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2018. и 2020. године, показало да у неким случајевима није могућа кумулативна примена наведене одредбе.

Приликом реализације сложених инфраструктурних пројеката у неким случајевима неопходна је измена и допуна грађевинске дозволе из различитих разлога. У неким случајевима долази до одступања од првобитног ситуационог решења објекта, што захтева и додатно решавање имовинско правног основа, односно поставља се питање планског основа. Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи уведена је скраћена процедура измена и допуна планских докумената и истовремено су уведени нови правни институти у вези израде, односно предмета и улоге урбанистичког пројекта у спровођењу планских докумената.

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2018. године одређено је да се урбанистички пројекат може израдити и за изградњу објеката јавне намене за потребе утврђивања јавног интереса, без измене планског документа, изузев за утврђивање јавног интереса за пројекте у заштићеним подручјима (природна и културна баштина).

Такође, одређено је за потребе развоја села да се урбанистички пројекат може израдити и за изградњу објеката који су у функцији обављања делатности пољопривредног газдинства, односно делатности сеоског туристичког домаћинства, наутичког туризма и/или ловног туризма (примера ради објекти за прераду и чување пољопривредних производа, објекти за смештај и исхрану туриста и сл.). Ови урбанистички пројекти се раде у подручјима која нису у обухвату планског документа који се може директно применити.

Изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2018. године одређено је да се урбанистичким пројектом могу изузетно, у случају усклађивања са важећим планским документом (тог или ширег подручја), применити урбанистички параметри, и то на начин да се користи или највећи дозвољени индекс заузетости или највећи индекс изграђености грађевинске парцеле, односно највећа дозвољена висина или највећа дозвољена спратност објекта у зависности од карактеристика локације и архитектонско – урбанистичког контекста. Урбанистичким пројектом може се прописати и висинско уједначавање венца или слемена објеката изграђених у складу са законом у том блоку.

Ова одредба је резултат неуједначене праксе приликом израде и спровођења планских докумената, као и као резултат непланске изградње, односно каснијег поступка озакоњења. Законом о озакоњењу објеката („Службени гласник РС“, бр. 96/15, 86/18 и 81/20 – одлука УС) одређено је да се актом јединице локалне самоуправе може

изузетно одредити спратност која је већа од спратности прописане важећим планским документом.

Овај општи акт јединице локалне самоуправе су донеле у року утврђеним Законом о озакоњењу објеката (почетком 2016. године), по урбанистичким зонама, целинама или блоковима. Другим речима, урбанистичким пројектом се врши висинско изједначавање, односно висинска регулација изграђених објеката у блоковима у складу са законом. Под законом, овде се сматра целокупни законски оквир из области планирања, изградње, озакоњења, заштите животне средине, природног и културног наслеђа и др.

Полазећи од законом одређених начела планирања, уређења и коришћења простора (одрживи развој, рационално коришћење земљишта, рационално и одрживо коришћење необновљивих реурса и оптимално коришћење обновљивих реурса, и др.), изменама и допунама Закона о планирању и изградњи 2020. године извршено је прецизирање одредби члана 60. став 3. Закона о планирању и изградњи, на начин да се урбанистички пројекат може израдити и за објекте за производњу енергије из биомасе као обновљивог извора енергије, у функцији пољопривредне производње. Тиме је омогућено да се на појединим локацијама плански подстиче рационално управљање отпадом на принципима циркуларне економије, као и да се смање евентуални негативни утицаји на животну средину, смањењем продукције гасова стаклене баште и смањење потрошње необновљивих извора енергије.

#### **IV Урбанистички параметри и упутство за поступање (примену и спровођење)**

У погледу примене урбанистичких параметара (индекс заузетости и индекс изграђености, висина објекта и спратност), кумулативна примена урбанистичких параметара није обавезна још од 2011. године. Наиме, доношењем Правилника о изменама и допунама Правилника о садржини, начину и поступку израде планских докумената који је био на правној снази од 12. марта 2011. до 20. јула 2015. године, а чије су одредбе потврђене у изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2014. године и прописима донетим на основу овог закона, у праксу планирања и изградње је уведено да се у планским документима који имају елементе директног спровођења, у правилима грађења, између осталог одређују највећи дозвољени индекс заузетости или изграђености грађевинске парцеле, као и највећа дозвољена спратност или висина објекта. Другим речима, одређено је да се индекс изграђености и индекс заузетости не примењују кумулативно, односно да се у планским документима не одређује њихова кумулативна примена, јер су се у пракси показала значајна ограничења у спровођењу планских докумената. Из тих разлога, устројена је пракса по којој се примењује једно од ова два правила. Најчешћи случај је да се примењује индекс заузетости, док се изузетно користи и индекс изграђености, али само као фактор провере, не и као обавезујући урбанистички параметар.

Ова пракса је потврђена изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2014. године, тако да је прихваћен овај приступ у спровођењу планских докумената, односно ова пракса је актуелна у изради и спровођењу планских докумената. Одредбама члана 31. Закона о планирању и изградњи, јасно је и недвосмислено између осталог одређено да правила грађења у планским документима који се директно спроводе, садрже највећи дозвољени индекс заузетости или изграђености грађевинске парцеле, највећу дозвољену висину или спратност објекта. У складу са тиме, одређена је садржина урбанистичког пројекта. Урбанистички пројекат између осталог садржи и нумеричке показатеље (површине, индекс изграђености или индекс заузетости, спратност или висина и др.), тако да се у пракси урбанистички параметари примењују опционо (не кумулативно), и то или индекс заузетости или индекс изграђености, односно или спратност или висина.

Одредбама члана 60. Закона о планирању и изградњи став 5. прописано је да се урбанистичким пројектом може изузетно, у случају усклађивања са важећим планским документом (тог или ширег подручја), применити урбанистички параметри, на начин да се користи или највећи дозвољени индекс заузетости или највећи дозвољени изграђености грађевинске парцеле, односно највећа дозвољена висина или највећа дозвољена спратност објекта, у зависности од карактеристика локације и архитектонско – урбанистичког контекста. У овом ставу је истовремено прописано да се урбанистичким пројектом може прописати и висинско уједначавање венаца и слемена објеката изграђених у блоку до максимално предвиђене висине објекта изграђеног у складу са законом у том блоку. У ставу 6. истог члана, прописано је да надлежна комисија за планове, доноси закључак о могућности израде урбанистичког пројекта којим се планира висинско уједначавање венаца или слемена објеката изграђених у блоку, у непосредној зони интервенције предметног блока, до максимално предвиђене висине објекта изграђеног у складу са овим законом у том блоку, пре почетка израде урбанистичког пројекта, уз извод из планског документа и приказа ширег окружења локације. Тиме се правремено дају инструкције инвеститору о могућности архитектонско – урбанистичке интервенције у контексту локације, односно да ли је могуће извршити урбанистичким пројектом висинску регулацију, односно изједначавање висина објеката у блоку, који су изграђени у складу са законом.

У складу са претходно наведеним, како би се испоштовала интенција законодавца, као и да би се ефикасно спроводили важећи документи просторног и урбанистичког планирања, потребно је да се у вези примене одредбе члана 57. став 4. Закона о планирању и изградњи, примени приступ да се као примарни основ за издавање локацијских услова примењује урбанистички пројекат, па затим плански документ на основу кога је потврђен урбанистички пројекат, с тим да се планским документом не потиру правила која су одређена у потврђеном (важећем) урбанистичком пројекту. Овај приступ у поступању је неопходан из разлога јер је одредбама:

- а) члана 60. став 2. Закона о планирању и изградњи одређено да се урбанистички пројекат може израдити и за изградњу објеката јавне намене за потребе утврђивања јавног интереса, без измене планског документа, изузев за утврђивање јавног интереса за пројекте у заштићеним подручјима;
- б) члана 60. став 3. Закона о планирању и изградњи одређено да се урбанистички пројекат може израдити и за изградњу објеката који је у функцији обављања делатности пољопривредног газдинства, односно делатности сеоског туристичког домаћинства, наутичког туризма и/или ловног туризма (примера ради објекти за прераду и чување пољопривредних производа, објекти за смештај и исхрану туриста, објекти за производњу енергије из биомасе као обновљивог извора енергије у функцији пољопривредне производње и сл.), за подручје које није у обухвату планског документа који се може директно применити;
- в) члана 60. став 5. Закона о планирању и изградњи одређено је да се урбанистичким пројектом може изузетно у случају усклађивања са важећим планским документом тог или ширег подручја, применити урбанистички параметри, и то на начин да се користи или највећи дозвољени индекс заузетости или највећи индекс изграђености грађевинске парцелом односно највећа дозвољена висина или највећа дозвољена спратност објекта, у зависности од карактеристика локације и архитектонско – урбанистичког контекста. Урбанистичким пројектом може се прописати и висинско уједначавање венаца или слемена објеката изграђених у блоку до максимално предвиђене висине објеката изграђеног у складу са законом у том блоку;
- г) члана 61. Закона о планирању и изградњи одређено да се приликом урбанистичко – архитектонске разраде локације урбанистичким пројектом може утврдити промена намене у смислу прецизирања компатибилности, у складу са капацитетима инфраструктуре и компатибилности намена које су одређене у планском документу.

Наведеним одредбама Закона о планирању и изградњи је одређено да се урбанистичким пројектом могу прецизирати решења из планских докумената и донекле изменити решења из планских докумената, нарочито по питању:

- а) изградње објеката јавне намене (одредба члана 60. став 2. Закона о планирању и изградњи) – објекти инфраструктуре и други објекти јавне намене;
- б) изградње објеката ван грађевинског подручја (одредба члана 60. став 3. Закона о планирању и изградњи) – објекти ванграђевинског подручја;
- в) висинског уједначавања са изграђеним објектима (одредба члана 60. став 5. Закона о планирању и изградњи);
- г) промене и прецизно дефинисање планираних намена у оквиру планом дефинисаних компатибилности (одредба члана 61. став 2. Закона о планирањем).

Другим речима, примена одредбе члана 57. став 4. Закона о планирању и изградњи, као кумулативни приступ примене планског документа и урбанистичког пројекта практично није могућа овим случајевима, те је неопходно да се као примарни основ за издавање локацијских услова користе потврђени урбанистички пројекти, а затим плански документи на основу којих су потврђени урбанистички пројект, на начин да се не потиру правила која су одређена у потврђеном (важећем) урбанистичком пројекту.

Истовремено, могу се користити и општа правила за парцелацију, регулацију и изградњу која су одређена Правилником о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу („Службени гласник РС“, број 22/15), као полазна основа за планирање и уређење простора.

У случају да се донесе закључак на основу члана 60. став 6. Закона о планирању и изградњи, а у складу са одредбама члана 60. став 5. Закона о планирању и изградњи, у смислу да се урбанистичким пројектом може одредити висинско уједначавање венаца или слемена објеката изграђених у блоку до максимално предвиђене висине објекта изграђеног у складу са законом у том блоку, стварају се услови да се примене одредбе члана 61. Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу, у смислу да се спратност објеката свих врста у блоку, утврђује у складу са околном постојећом градњом.

## **V      Ступање на снагу**

Ово упутство ступа на снагу даном потписивања и објављује се на Интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Број: 011-00-605/2020-1

У Београду, 27. новембра 2020. године

**МИНИСТАР**  
Томислав Момировић