

ГОДИШЊИ ПЛАН ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА ОДЕЉЕЊА РЕПУБЛИЧКЕ УРБАНИСТИЧКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ У 2025. ГОДИНИ

УВОД

На основу члана 10. Закона о инспекцијском надзору ("Службени гласник РС", број 36/15, 44/18 и 95/18), **Одељење републичке урбанистичке инспекције** Министарства грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре сачињава годишњи план инспекцијског надзора за 2025. годину, у циљу спровођења одредби **Закона о планирању и изградњи** ("Службени гласник РС", број 72/09, 81/09-исправка, 64/10-одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-одлука УС, 50/13, 98/13-одлука УС, 132/14, 145/14, 83/2018, 31/19, 9/20, 52/21 и 62/23) а на основу права, дужности и овлашћења из чланова 172. 173. и 174. истог.

Документ садржи детаљни план инспекцијског надзора републичке урбанистичке инспекције, на основу утврђеног стања и процене ризика.

1. Информација о инспекцији

1.1 Послови које обавља инспекција

Одељење републичке урбанистичке инспекције, обавља **послове надзора из области урбанизма и надзора над извршењем поверених послова урбанистичке инспекције (Покрајинска и урбанистичка инспекција града Београда).**

Надзор се врши на основу права и дужности из члана 172. и 173. и овлашћења из члана 174. Закона о планирању и изградњи ("Службени гласник РС", број 72/09, 81/09-исправка, 64/10-одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-одлука УС, 50/13, 98/13-одлука УС, 132/14, 145/14, 83/2018, 31/19, 9/20, 52/21 и 62/23) и одредбама прописаним члановима 12.13. и 18. Закона о инспекцијском надзору ("Службени гласник РС", број 36/15, 44/18 и 95/18).

Основни циљ инспекцијског надзора у области просторног планирања и урбанизма и надзора над радом поверених послова урбанистичке инспекције је праћење спровођења јавних политика и промена стања у простору у односу на непосредну примену закона и других прописа. Кроз контролу планске документације, докумената за спровођење планова (урбанистичких пројеката, локацијских услова и пројеката парцелације и препацелације) и контролу њихове усклађености и имплементације, ова инспекција побољшава спровођење циљева из вишиг планских документа и стратегија. Својим редовним активностима доприноси очувању јавног интереса, кроз одређени мониторинг имплементације јавних политика, Закона о просторном плану ("Службени гласник РС", број 88/2010), Стратегије одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године ("Службени гласник РС", број 47/2019), Националне архитектонске стратегије за период од 2023. године до 2035. године ("Службени гласник РС", број 49/2023) и др.

Контролом промене стања у простору који обухвата и надзор над радом поверених послова урбанистичке инспекције, ова инспекција има за циљ заштиту општих интереса, мониторинг над грађеном средином, и на тај начин доприноси утврђивању степена имплементације планских докумената и циљева планирања.

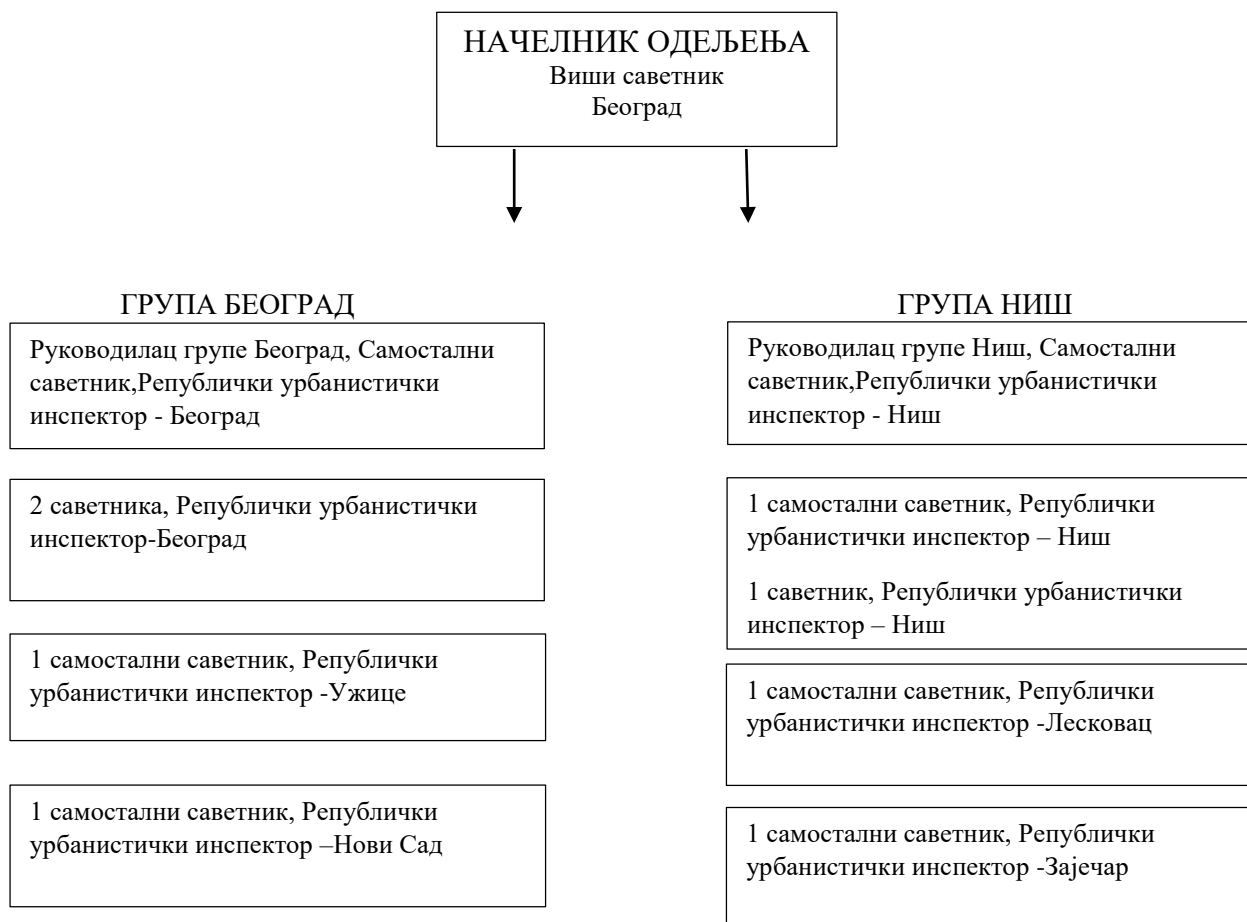
Специфични циљеви инспекцијског надзора се утврђују и усклађују са општим циљевима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

1.2 Списак закона

У свакодневном раду ово Одељење примењује следеће Законе:

- **Закон о планирању и изградњи** (“Службени гласник РС”, број 72/09, 81/09-исправка, 64/10-одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13-одлука УС, 50/13, 98/13-одлука УС, 132/14, 145/14, 83/2018, 31/19, 9/20, 52/21 и 62/23);
- Закон о инспекцијском надзору (“Службени гласник РС”, број 36/15, 44/18 и 95/18);
- Закон о државној управи (“Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014);
- Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“; бр. 18/2016, 95/2018-тумачење и 2/2023-одлука УС);
- Закон о државним службеницима (“Службени гласник РС”, бр. 79/2005, 81/2005 - испр, 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014);
- Закон о озакоњењу објеката (“Службени гласник РС”, бр. 96/2015, 83/2018, 81/2020-одлука УС, 1/2023-одлука УС и 62/2023);
- Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године („Службени гласник РС”, број 88/10);

1.3 Графички приказ организационе структуре инспекције



Послове у Одељењу *републичке урбанистичке инспекције* обављају запослени и то са седиштем у Београду, Нишу, Лесковцу, Новом Саду, Зајечару и Ужицу. Одељење се састоји од две групе по систематизацији радних места и то: група Београд и група Ниш

са укупно **једанаест извршилаца** (начелник Одељења, два руководиоца група, осам инспектора у *Табели 1.*). Тренутно радно место руководиоца групе Београд је непопуњено.

Редни Бр.	Распоређен(а) на послове	Седиште и адреса
1.	Начелник одељења	Омладинских бригада број 1 11070 Нови Београд
2.	Руководилац групе Београд Републички урбанистички инспектор	
3.	Републички урбанистички инспектори	
5.	Републички урбанистички инспектор	Златиборски управни округ ул. Димитрија Туцовића 52, 31000Ужице
6.	Републички урбанистички инспектор	Нови Сад Ул. Булевар Михајла Пупина бр.10, 21000
7.	Руководилац групе Ниш Републички урбанистички инспектор	Нишавски управни округ ул. Страхинића Бана 1а, 18000 Ниш
8.	Републички урбанистички инспектори	
9.		
10.	Републички урбанистички инспектор	Јабланички управни округ Ул. Пана Ђукића 9, 16000 Лесковац
11.	Републички урбанистички инспектор	Зајечарски управни округ Генерала Гамбете 44, 19000 Зајечар

Табела 1 Преглед основних података инспектора

2. Информације о инспекцијском надзору

Урбанистичка инспекција у складу са Законом о инспекцијском надзору, ради остваривања циљева инспекцијског надзора делује превентивно, спровођењем инспекцијског надзора као и спровођењем других активности (саветованих посета, сарадњом са другим инспекцијама и организацијама, учешћем на форумима, предавањима и сл.)

2.1 Информације превентивном деловању

Превентивно деловање у делу урбанистичког надзора је веома битна активност овог Одељења, због тога што се прате и анализирају сложени поступци (нарочито планских докумената), у којима је укључен велики број надлежних субјеката: обрађивачи-планери, урбанисти и архитекти, комисија за планове, одељења за урбанизам и скупштине ЈЛС, као и Министарство и Влада за планске документе које доноси Скупштина РС. Због тога постоји могућност настанка штетних последица, које се касније у редовном и ванредном инспекцијском надзору не могу отклонити (као што је на пример ситуација да се на основу планског документа који није законит изда документација за изградњу и изгради објекат). Стога, активности усмерене ка подстицању и подржавању законитости, безбедности пословања и поступања, смањују могућност за настанак штетних последица и незаконитих промена у простору. Тиме се помаже да се јавне политике, утврђене вишим планским

документима спроведу на исправан начин, кроз одговарајуће дефинисање правила уређења и грађења до крајњег циља – жељених промена стања у простору.

Превентивно деловање обухвата праћење и анализу донетих планских докумената и њихове усаглашености са плановима вишег реда, анализу урбанистичких пројеката и процену ефикасности имплементације планских докумената, анализу издатих локацијских услова и уочавање карактеристичних системских, односно честих одступања, прикупљање и анализу података о сепаратима имаоца јавних овлашћења и учешће у раду Комисија за планове.

Превентивним деловањем омогућава се: отклањање евентуалне међусобне неускалађености планских докумената (планови нижег реда са плановима вишег рада); поштовање задатих рокова за израду планске документације; спровођење планских докумената у складу са потребама грађана и инвеститорима који су често у колизији; дефинисање конкретних правила грађења, тип изградње (често су за парцелу дефинисани сви типови изградње, слободностојећи, у низу, прекинути низ, што за последицу има тумачење планског документа, честе приговоре грађана, недефинисану блоковску изградњу а касније и измене и допуне планског документа); уочавање честих ограничења на локацијама која се односе на прикључења на комуналну инфраструктуру која је планирана планским документом али није изведена, што за последицу има изградњу недостајаће инфраструктуре на терет инвеститора; успостављање боље и квалитетније сарадње локалне самоуправе са обрађивачем планског документа у прецизирању јасне стратегије развоја; оправданост спровођења планског документа изградом нижег планског документа итд.

Праћењем промене стања у простору, могу се уочити битна одступања и евидентирати у којој се фази иста јављају. Такве информације чине крајњи корак и евалуацију имплементације планских докумената.

Превентивно деловање у делу поверених послова урбанистичке инспекције, открива и информише о раду урбанистичке инспекције (Покрајина Војводина и град Београд). Због евидентираног недостатка у континуираном праћењу урбаног развоја, потребно је додатно ојачати мониторинг у оквиру одељења.

2.1 Информације о облицима инспекцијског надзора који ће се вршити

Урбанистичка инспекција спроводи оба облика надзора и теренски и канцеларијски. Међутим, честа је ситуација да се целокупни надзор може извршити и само канцеларијски, нарочито када је у питању контрола локацијских услова, јер се сва документација може преузети из система ЦЕОП. Који облик надзора се спроводи зависи од конкретне ситуације и предмета, што процењује инспектор, те се унапред не утврђују правила у вези са обликом надзора.

Карактеристике надзора из области урбанизма јесу сложеност и различитост. Напред наведено директно условљава и обавезну припрему и анализу, планирање довољног броја извршилаца као и њихове компетенције, одговарајуће потребно време за припрему и надзор и одговарајуће услове.

Предмет надзора није директно повезан са потпуном одговорношћу надлежног органа за усвајање (плански документ) потврђивање (урбанистички пројекат) и издавање (локацијски услови). Напред наведено указује да сваки од предмета надзора обухвата низ подпроцеса, органа или лица који имају одговорност у самом поступку. Стога, предузимање мера извршење наложених мера, као и казненог поступка (прекршајни

налози), захтева додатни сложени поступак чији исход зависи између осталог и од процене и компетенција инспектора.

Превентивно деловање у поређењу са редовним инспекцијским надзором зато има јачи ефекат и њиме се постижу бољи резултати, тако да се планира већи број превентивног деловања у односу на редовни инспекцијски надзор.

2.3. Информације о осталим активностима

Урбанистичка инспекција спроводи и низ других активности ради остваривања циљева инспекцијског надзора. Такве активности су: учешће у Комисијама за планове, константна комуникација са ЈЛС и праћење доношења планских докумената, организовање као и учешће на организованим састанцима, сарадња са другим организацијама, саветодавне посете и слично.

Сама чињеница да је израда и спровођење планских докумената, поступак у коме учествују бројни актери (појединци, институције, министарства итд.), указује на могућност и обавезу ове инспекције да са свим актерима сарађује и превентивно делује.

Имајући у виду да је увођењем система ЦЕОП, убрзан поступак издавања документације за изградњу, очекује се да планови буду квалитетни, што подразумева да буду јасни, читљиви и да омогуће брзо спровођење. Међутим, из претходног периода и поступања ове инспекције је уочено, да то није случај. Осим планских решења, велики проблем се јавља и због нејасних, непотпуних и недовољно прецизних услова ималаца јавних овлашћења, што у наредном кораку доводи да плански документи не могу бити брзо имплементирани. Стога ће, активности ове инспекције бити усмерене на побољшању квалитета планова, што ће у крајњем допринети и убрзању поступка издавања грађевинских дозвола.

2.4 Нове активности у складу са изменама закона, домаћим и светским прописима

Урбанистичка инспекција се информише и о осталим секторским законима и прописима, јер се истим прописују обавезне анализе, студије и слично које су неопходне за израду планских докумената. Од квалитета података и информација прикупљених пре или у току израде планског документа, зависи и квалитет планског решења и ефикасност његове имплементације. Због тога је битно да имаоци јавних овлашћења израде сепарате из своје области, као и све потребне студије које могу допринети бољој формулацији планских решења, правила уређења и грађења.

Изменом закона о планирању и изградњи (2023) уведена су нова права и обавезе и то контрола да ли је пројекат парцелације и препарцелације у складу са планским документом (члан 173. став 1 тачка 2а). Такође су уведена и овлашћења и могућност предузимања мера: подношење приговора уколико се утврди да пројекат парцелације и препарцелације нису у складу са законом (члан 174. став 1 тачка 2), подношење захтева за покретање прекршајног поступка (чланови 206а, 206б и 206в).

Улога одговорних лица у поступцима израде планских докумената, урбанистичких пројеката и идејних решења (у оквиру урбанистичког пројекта и локацијских услова), је од велике важности како за брзину издавања грађевинске дозволе, тако и за законитост и квалитет грађене средине. Због тога су, у оквиру права и дужности урбанистичке инспекције препознати различити надзирани субјекти: надлежне управе и одељења која спроводе поступак израде планских докумената имају улогу носиоца израде, имаоци јавних

овлашћења у поступцима израде и објављивања сепарата, правна лица односно одговорни пројектанти који израђују идејна решења, одговорни урбанисти итд. Сви они ће бити обухваћени редовним и ванредним надзорима, у складу са процењеним ризиком, у циљу обезбеђења законитости поступања.

Циљане контроле, које подразумевају већи број надзираних субјеката, спроводиће се по претходно извршеној анализи проблема или по претходно урађеном и спроведеном упитнику са циљаним питањима ради утврђивања учесталости неке појаве. Таквим контролама се очекује утврђивање да ли се нека појава (везана за процес или промену у простору) понавља и у ком интензитету. Информација и извештај након спроведених циљаних контрола треба да допринесу побољшању укупног система планирања и имплементације планских докумената, као и могућим изменама прописа ради отклањања таквих појава.

Сарадња са другим институцијама и организацијама, у циљу упознавања са радом и деловањем урбанистичке инспекције, реализоваће кроз презентације рада инспекције на стручним конференцијама, семинарима и форумима. Такође, ова инспекција ће унапредити капацитет инспектора, кроз подршку присуству различитим догађајима у земљи и иностранству (нпр. светски урбани форум) и размену знања и искуства.

Урбанистичка инспекција као институционални орган који има право и овлашћење да кроз своје надзоре прати и дефинисање циљева (кроз надзор израде планских докумената), и показатеље (кроз праћење стања у простору), односно да унапређује систем планирања и мониторинга, а на тај начин свеобухватно може значајно да унапреди и целокупни систем. Значајно је истаћи да се тиме повезује са глобално дефинисаним циљевима одрживог развоја (дефинисаних Агендом 2030), и својим радом активно учествује у њиховој имплементацији, нарочито кроз сарадњу са УН Хабитатом.

3. Учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора

Учесталост и обухват вршења инспекцијског надзора се планира на основу:

- 1) броја расположивих инспектора и процени потребног времена за остале послове (Табела 2) –редовни инспекцијски надзор
- 2) анализе досадашњих поступања, статистички извештај о броју примљених поднесака за поверене послове и поступања у 2023. (Табела 3)- за ванредне инспекцијске надзоре;
- 3) анализе територијалних јединица, броја градова и насељених места као и надзираних субјеката
- 4) досадашњег искуства и процене ризика – за редовне инспекцијске надзоре и саветодавне посете;

3.1 Распоживи број инспектора и дана

	Инспектор	Укупно дана (10 инспектора)
Укупан број дана у години	365	3650
Викенди	104	1040

Годишњи одмори	30	300
Празници	12	120
Укупан број радних дана	220	2200
Активности праћења стања, процене ризика, планирања, усклађивања и координације	43	430
Редовни и ванредни инспекцијски надзор и превентивно деловање	312	3210
Од тога редовни инспекцијски надзор	212	2120
*Остале активности	30	300

Степен ризика у односу на предмет надзора			
Предмет надзора/Објекат	Степен ризика	Учесталост инспекцијског надзора (годишње)	Планирани надзор (минимални број)
Плански документи Урбанистички пројекти Локацијски услови Промене стања у простору	критичан	2	
	висок	1	
	средњи	0,5	
	Низак	0,25	

Табела 2 Расположиви број инспектора и дана

3.2 Територијално подручје и преглед надзираних субјеката

Надзирани субјети у области надзора просторног планирања и урбанизма и субјекти над којима се врши надзор у делу поверених послова јесу јединице локалне самоуправе (ЈЛС), надлежна Одељења за послове урбанизма, ИЈО-имаоци јавних овлашћења, правна лица која израђују планске документе, урбанистичке пројекте, пројекте парцелације и препарцелације и идејна решења и одговорни урбанисти и пројектанти као и Одељења за обављање поверених послова урбанизма - урбанистичка инспекција (град Београд и АП Војводина). Напред наведена чињеница указује да су надзирани субјекти код ове инспекције директно повезани са територијалним подручјем.

Територијално подручје надзора ове инспекције обухвата целу територију Србије. Како би се правилно распоредили инспекцијски надзори осим процене ризика, врло важно је планирати и сагледавати надзоре у оквиру просторно урбанистичких целина, које су на основу регистра просторних јединаца, Завод за статистику поделио на регионе (Табела 3).

Одељење републичке урбанистичке инспекције врши надзор у следећим административним јединицама: **Београдски регион, Регион Војводине, Регион Шумадије и западне Србије и Регион јужне и источне Србије.**

РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Степен ризика у односу на врсту просторно урбанистичке целине					
Тип територијалне јединице		Степен ризика			Број
Град		критичан			37
Градови/општине		Висок	76	196	
		Средњи	120		
Насељена места		Низак	2810	4910	
		Незнатан	2100		
Административна јединица	Укупно	Београдски регион	Регион Војводине	Регион Шумадије и Западне Србије	Регион Јужне и Источне Србије
Управни окрузи и области	25	1	7	8	9
Градови	28	1	8	10	9
Градови/Општине (укупно)	167	17	45	53	53
Насељена места	4709	157	467	2112	1973

Табела 3 Административно територијална подела

3.4 Процењени ризик

Процена ризика се врши ради планирања оквирног минималног броја редовних инспекцијских надзора и саветодавних посета.

На основу величине ризика се планира и учесталост инспекцијских надзора. Имајући у виду све специфичности надзора које обавља ова инспекција, величина ризика се може одредити на основу предмета инспекцијског надзора и на основу територијалног подручја (што је у овом случају једнако надзираном субјекту).

Број надзора у односу на степен ризика		
Резултат	Ризик	Учесталост инспекција
од 0 до 10	Незнатан	Једном у 4 године
од 10 до 20	Низак	Једном у 4 године
од 20 до 30	Средњи	Једном у 2 године
Од 30 до 60	Висок	Једном годишње
60 и више	Критичан	Два пута годишње

За све врсте инспекцијског надзора у односу на предмет инспекцијског надзора је утврђен степен ризика и број контрола на годишњем нивоу.

Редовни инспекцијски надзори и превентивно деловање се усмерава на оне надзиране субјекте и територију на којој се одвија највећа активност у делу урбанизма и грађевинарства, то су пре свега: градови, општине с значајним економским потенцијалом, општине на чијој територији је обухват одређеног просторног плана подручја посебне намене и слично.

Због тога се приликом прорачуна броја редовних надзора и превентивних деловања предмет инспекцијског надзора повезује са територијалном јединицом.

Послови и активности	Предвиђен утрошак времена (у данима)
I. ПРАЋЕЊЕ СТАЊА, ПРОЦЕНА РИЗИКА, ПЛАНИРАЊЕ, УСКЛАЂИВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА	
Праћење стања и процена ризика	281
Израда плана инспекцијског надзора	41
Усклађивање и координација инспекцијског надзора	45
Укупно I:	367
II. РЕДОВНИ И ВАНРЕДНИ ИНСПЕКЦИЈСКИ НАДЗОР И ПРЕВЕНТИВНО ДЕЛОВАЊЕ	
Сарадња у поступку вршења самосталних и заједничких инспекцијских надзора	32
Поступање по представкама физичких и правних лица	430
Превентивно деловање инспекције	67
Редовни инспекцијски надзор	650
Ванредни инспекцијски надзор	280
Укупно II:	1459
III. ОСТАЛИ ПОСЛОВИ И АКТИВНОСТИ	
Извештавање о спроведеним инспекцијским надзорима - Припремање годишњих, кварталних и других извештаја	36
Сарадња са другим министарствима, МУП-ом, јавним тужилаштвом, другим органима и институцијама, удружењима и стручним телима	24
Израда мишљења на одлуке и друге опште акте	21
Казнени поступци	2
Управни спорови	13
Интерни састанци	27
Стручно усавршавање	42
Рад у радним групама за израду прописа	6
Рад у комисијама за планове	67
Укупно III:	238
Укупно (I+II+III):	2064
Укупно радних дана по инспектору	224

Степен ризика	Критичан	Висок	Средњи	Низак	Незнатан	Укупно
Тип субјекта- број	16	112	69	1276	2103	3576
Предвиђена учесталост инспекцијског надзора (В)	3	1	0,5	0,25	-	
Број инспекција на годишњем нивоу C=AxВ	48	112	34,5	638	-	832,5

Трајање инспекцијског надзора у данима (D) Укључујући планирање, припрему, путовање, узорковање и извештавање.	2	1	1	1	-	
Број инспектора у инспекцијском надзору (I)	1	1	1	1	-	
Укупан број инспектор-дана (E=CxDxI)	96	112	34,5	638	-	880,5
Број радних дана за редовни надзор по инспектору (F)						76
Број потребних инспектора E/F						11

Табела 4 Број редовних надзора у односу на број надзираних субјекта

4. Други елементи од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора

4.1 Подаци о ресурсима инспекције

Ово Одељење како је наведено, функционише са 8 инспектора, 2 руководиоца 1 начелник, и на располагању има 6 аутомобила, нарочито имајући у виду да се теренски надзори раде у седиштима надзираних субјеката на целој територији Републике Србије.

4.2. Планиране мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката

Не планира се ова врста активности јер се у оквиру поступања ове инспекције не очекује појава нерегистрованих субјеката, с тим у вези не планирају се ни мере и активности за спречавање обављања делатности и вршења активности нерегистрованих субјеката

НАЧЕЛНИК ОДЕЉЕЊА
Зоран Ђелов, дип.инж.арх.
