

УНАПРЕЂЕЊЕ ПЛАНСКЕ И ПРОЈЕКТНЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ КРОЗ ДОПУНУ ЗАКОНА О ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ

IMPROVEMENT OF PLANNING AND PROJECT DOCUMENTATION THROUGH THE AMENDMENT OF THE LAW ON PLANNING AND CONSTRUCTION

Александар Павловић¹

Резиме: Сагледавањем Закона о планирању и изградњи уочено је да саобраћај као и безбедност саобраћаја нема одговарајуће место у том законском акту. Неправедно изостављен у односу на друге области, саобраћај и безбедност саобраћаја, такође нису јасно дефинисани у овом кровном закону. С друге стране, постојеће законске регулативе која директно дефинише област саобраћаја: Закон о безбедности саобраћаја на путевима и Закон о путевима, такође не дају јасне дефиниције, услове и начин израде првенствено планске документације. Овакво стање дозвољава и доводи до: израде лоше планске а самим тим и техничке документације, заобилажење саобраћајних инжењера у процесу израде планске и техничке документације, отежава рад јединица локалне самоуправе, што на крају доводи до деградације саобраћајне струке и самим тим до смањења безбедности саобраћаја у јединици локалне самоуправе, а самим тим региона и државе. Да би се извршило системско решавање проблема као и враћање саобраћајне струке на право, водеће, место у мисији саобраћајног развоја јединице локалне самоуправе, региона и државе, потребно је извршити јасно дефинисање израде планске и техничке документације уз обавезну израду саобраћајних анализа, студија и стратегија као и обавеза ангажовања саобраћајних инжењера на изради планске и техничке документације. Након ових предузетих радњи, у договору са ресорним министарством, потребно је извршити допуну Закона о планирању и изградњи, а све у циљу повећања безбедности саобраћаја. Овакав начин решавања овог проблема једини је прави пут да саобраћај и безбедност саобраћаја заузму припадајуће место у Закону о планирању и изградњи, као и да јединице локалне добију одговарајућу и употребљиву планску и техничку документацију.

Кључне речи: унапређење документације из области саобраћај, повећање безбедности саобраћаја, допунa Закона о планирању и изградњи.

Abstract: Considering the Law on Planning and Construction, it was noticed that traffic as well as traffic safety has no proper place in that legal act. Unjustly omitted in relation to other areas, traffic and traffic safety are also not clearly defined in this law. On the other hand, the existing legislation that directly defines the area of traffic: the Law on Road Traffic Safety and the Law on Roads also does not provide clear definitions, terms and method of making the primary planning documents. This situation permits and leads to: drafting poor planning and therefore technical documentation, bypassing traffic engineers in the process of drafting planning and technical documentation, hindering the work of local self-government units, which ultimately leads to the degradation of the traffic profession and, consequently, to reducing traffic safety in the the local self-government unit, and therefore the region and the state. To perform systemic troubleshooting as well as the return of the traffic profession to the right, leading, place in the mission of traffic development of the local self-government unit, region and state, it is necessary to make a clear definition of planning and technical documentation, with obligatory preparation of traffic analyzes, studies and strategies, as well as the obligation to engage traffic engineers in the preparation planning and technical documentation. Following these actions, in agreement with the line ministry, it is necessary to amend the Law on Planning and Building in order to increase traffic safety. This way of solving this problem is the only right way for traffic and traffic safety to take a proper place in the Law on Planning and Construction, and for units local get appropriate and usable planning and technical documentation.

Keywords: improvement of traffic documentation, increasing traffic safety, amendments to the Law on Planinig and Construction,

1. УВОД

Циљ сваке јединице локалне самоуправе и осталих надлежних у области саобраћаја свакако би требало да буде одржавање задовољавајућег нивоа безбедности саобраћаја као и константан рад и улагање у повећања постојеће безбедности саобраћаја.

¹ Павловић Александар, дипл. инж. саобраћаја, ЦИС инжењеринг д.о.о., Васе Пелагића 42, 25250 Оџаци, Република Србија, aleks.pavlovic@gmail.com

Достизање постављеног циља може се квалитетно постићи решавањем најпре основних проблема, а то је израда усклађене и квалитетне законске регулативе у свим областима које се директно и индиректно тичу безбедности саобраћаја као и њено примерено спровођење.

Радећи у области просторног планирања, урбанизма, грађевинарства и саобраћаја, у оквирима законске регулативе Републике Србије, уочио сам бројне проблеме везане за спровођење и имплементирање исте у пракси.

Кроз овај рад извршен је кратак преглед закона који у оквиру својих надлежности директно, или индиректно утичу на безбедност саобраћаја, извршен је упоредни приказ и анализа законске регулативе и на основу анализе су да дате одређене смернице за решавање препознатих проблема.

С обзиром на велики број уочених проблема, овим радом је немогуће сваком посветити посебну пажњу, па сам зато за потребе овог рада изабрао тему која је једнако важна за више области. Проблематика техничке документације је важна како са становишта урбанистичког планирања и пројектовања, изградње објеката тако и за област саобраћајног пројектовања. Свакако између наведених области постоји велика зависност, а најзначајнији заједнички проблем који је потребно решити је безбедност саобраћаја. Недостаци техничке документације се огледају у смислу њеног садржаја, врсте, обима, квалитета и наравно стручног кадра који се њоме бави, који је израђује, контролише и спроводи.

2. ПРИКАЗ ЗАКОНА И АНАЛИЗА ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ

Да би били у стању да сагледамо наведену проблематику и извршимо потребно упоређивање и анализирање дефинисане техничке документације као и рада јединица локалних самоуправа, за потребе овог рада, обухваћени су адекватни чланови следећих законских докумената Републике Србије:

- Закон о планирању и изградњи
- Закон о путевим,
- Правилник о саобраћајној сигнализацији и
- Закон о безбедности саобраћаја на путевима.

2.1. Закон о планирању и изградњи

Закон о планирању и изградњи дефинише да је његова основна улога уређивање услова и начина уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградње објеката; вршење надзора над применом одредаба овог закона и инспекцијски надзор; друга питања од значаја за уређење простора и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката.

Кроз начела за уређење и коришћење простора дефинисано је да се планирање, уређење и коришћење простора заснива на начелима: одрживог развоја кроз интегрални приступ у планирању; равномерног територијалног развоја; рационалног коришћења земљишта подстицањем мера урбане и руралне обнове и реконструкција; рационалног и одрживог коришћења необновљивих ресурса и оптималног коришћења обновљивих ресурса; заштите и одрживог коришћења природних добара и непокретних културних добара; превенције техничко-технолошких несрећа, заштите од пожара и експлозија, заштите од природних непогода, отклањања узрока који изазивају климатске промене; планирања и уређења простора за потребе одбране земље; усаглашености са европским прописима и стандардима из области планирања и уређења простора; унапређење и коришћење информационих технологија које доприносе бољој ефикасности и економичности рада јавне управе на пословима изградње; учешће јавности; очување обичаја и традиције; очувања специфичности предела; хоризонталне и вертикалне координације.

Закон је дефинисао и документа просторног и урбанистичког планирања, а то су: плански документи; документи за спровођење просторних планова; урбанистичко – технички документи; Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије; Национална архитектонска стратегија.

У оквиру планских докумената Закон о планирању и изградњи препознаје просторне и урбанистичке планове, и то:

- Просторни план Републике Србије;
- Регионални просторни план;
- Просторни план јединице локалне самоуправе;
- Просторни план подручја посебне намене,

Док су урбанистички планови:

- Генерални урбанистички план;
- План генералне регулације;
- План детаљне регулације.

Према Закону ПГР-ови и ПДР-ови разрађују саобраћајну концепцију из планске документације вишег реда кроз детаљнији приказ и опис решења са дефинисањем правила грађења и уређења. Правилима у оквиру планова је предвиђено да се поред правила грађења за објекте израде и правила уређења и разграничења јавних површина а кроз препарцелације и парцелације којима би се одредили коридори и капацитети за саобраћајну инфраструктуру.

Овај Закон такође дефинише садржај и врсту техничке документације и то:

- Техничка документација јесте скуп пројеката који се израђују ради: утврђивања концепта објекта, разраде услова, начина изградње објекта и за потребе одржавања објекта.
- Техничком документацијом се предвиђају мере којима се обезбеђује да објекат, у целини, односно у сваком посебном делу, буде погодан за предвиђену употребу, као и да, у економски прихватљивом времену употребе, објекат задовољи следеће основне захтеве: носивост и стабилност; заштита од пожара; хигијена, здравље и животна средина; безбедност и приступачност приликом употребе; заштита од буке; економично коришћење енергије и очувања топлоте; и одрживо коришћење ресурса.
- Врсте техничке документације су: генерални пројекат (ГНП), идејно решење (ИДР), идејни пројекат (ИДП), пројекат за грађевинску дозволу (ПГД), пројекат за извођење (ПЗИ) и пројекат изведеног објекта (ПИО).

У оквиру овог Закона дефинисан је још један битан документ, а то су локацијски услови код којих је дефинисано да се издају на основу: увида у плански документ, односно сепарат, или од имаоца јавних овлашћења.

2.1.1. Анализа Закона о планирању и изградњи

Као што се може приметити из навођења начела Закона о планирању и изградњи саобраћајној области и безбедности саобраћаја не даје се на важности као што је случај са областима заштите непокретних културних добара, заштите животне средине, противпожарне заштите и др., иако су те области такође дефинисане посебним законима као и безбедност саобраћаја.

У оквиру Закона дефинисана је Стратегија одрживог развоја и Национална архитектонска стратегија, а Стратегија безбедности саобраћаја се не спомиње. Сувишно је говорити о важности Стратегије безбедности саобраћаја.

Ако даље анализирамо планску и пројектну документацију, као техничку документацију ниже врсте, такође можемо видети да се нигде не спомиње саобраћај и безбедност саобраћаја.

За израду планских докумената није условљена обавеза учествовања саобраћајног инжењера, већ место саобраћајног инжењера могу „покрити“ грађевински инжењер и архитекта. Такође, израда планских докумената није условљена израдом потребних анализа, студија и стратегија из области саобраћаја.

Приликом издавања услова за изградњу и израду планске и пројектне документације јединица локалне самоуправе се води на основу Закона о планирању и изградњи, и све услове издаје на основу планског документа или на основу услова Управљача пута. У нашем случају, Управљач пута углавном

нема плански документ и ако га има он је неадекватан са становишта саобраћаја, а поготово са становишта безбедности саобраћаја, тако да је Управљач приморан да своје услове прописује на основу Закона о путевима и Закона о безбедности саобраћаја на путевима. Наведена процедура је законски исправна. Законски исправна не мора да значи да је стручно добра јер код оваквог начина издавања услова јавља се велики недостатак који се огледа у томе да Управљач пута непосредно адекватну документацију за издавање техничких информација и услова већ своје услове и информације издаје искључиво уопштено, колико се ко сети, наводећи ставове из Закона о путевима, Закона о безбедности саобраћаја на путевима и Правилника о саобраћајној сигнализацији. Неопходно је да и Управљач пута своју документацију везану за саобраћаја и безбедност саобраћаја базира на планској документацији коју усваја јединица локалне самоуправе у склопу плана генералне или детаљне регулације. Израдом такве документације сва документација би била усклађена, а област саобраћаја стручно и детаљно разрађена.

У процесу издавања услова, кроз давање сагласности, укључено је и Министарство унутрашњих послова, Одељење саобраћајне полиције, које се налази на територији јединице локалне самоуправе које у оквиру својих надлежности обавља послове на основу Закона о безбедности саобраћаја на путевима и Правилника о саобраћајној сигнализацији.

Овај начин прибављања услова за израду планске и техничке документације није добар јер не даје адекватне податке за израду исте. Такође, нејасним дефинисањем области саобраћаја у Закону о планирању и изградњи доводи да, неадекватан кадар, који се може наћи у локалној самоуправи, код управљача пута као и код привредних друштава која се баве првенствено израдом планске документације, локална самоуправа добија планску и техничку документацију која са аспекта саобраћаја и безбедности саобраћаја даје нереална решења, тешко спроводљива, а некад и неспроводљива, економски неоправдана, а са аспекта безбедности саобраћаја неприхватљива.

2.2. Закон о путевима

Закон о путевима даје јасне дефиниције да:

- Управљачу јавног пута поверава се вршење јавних овлашћења која се односе на: издавање услова за израду техничке документације за изградњу и реконструкцију саобраћајних прикључака, за постављање линијског инфраструктурног објекта, за издавање сагласности за одржавање спортске и друге приредбе на пута, дозволе за обављање ванредног превоза, издавање сагласности за преусмеравање саобраћаја на јавни пут у случају обављања радова на изградњи, реконструкцији, одржавању и заштити јавног пута.
- Саобраћајно – технички услови садрже нарочито: ознаку и број јавног пута; назив или број деонице јавног пута; почетку и крајњу стационажу деонице јавног пута; почетну и крајњу стационажу дела јавног пута за који се издају саобраћајно технички услови; опште услове; посебне услове; катастарске парцеле дела јавног пута за који се издају саобраћајно - технички услови.
- Планирање, пројектовање и изградња јавних путева врши тако да се планска и техничка решења ускладе са најновијим знањима технике пројектовања и изградње јавних путева, са захтевима безбедности саобраћаја, демографским и привредним потребама, економским начелима и мерилима за оцену оправданости њихове изградњем прописима о заштити животне средине и прописима којима се уређује пољопривредно земљиште.
- Приликом редовног одржавања јавних путева потребно је да управљач јавног пута изради саобраћајни пројекат који садржи начине обезбеђења зона радова на редовном одржавању јавног пута; приликом рехабилитације јавног пута управљач јавног пута потребно је да достави захтев за доношење решења о техничком регулисању саобраћаја чији је саставни део саобраћајни пројекат; и приликом ургентног одржавања управљач јавног пута дужан је да обезбеди саобраћајни пројекат који садржи начине обезбеђења зона радова на ургентном одржавању јавног пута,
- Режим одвијања саобраћаја за време извођења радова на одржавању дефинише да је саставни део решења саобраћајни пројекат уколико се радови изводе на тај начин да се изврши обустава саобраћаја на јавном путу,

- У Посебним условима изградње и реконструкције јавних путева, код изградње и реконструкције јавних путева дефинисано је да се изградња и реконструкција јавног пута врши у складу са законом који се уређује планирање и изградња и у складу са Законом о путевима.

2.2.1. Анализа Закона о путевима

Из наведеног се види да ни Закон о путевима, као и Закон о планирању и изградњи, не дефинише врсту техничке документације него наводи потребу за израдом саобраћајног пројекта.

У једном члану Закон о путевима се позива на Закон о планирању и изградњи где се наводи да се изградња и реконструкција врши у складу са законом који уређује планирање и изградњу, и у складу са Законом о путевима.

Свакако, небитно да ли се издају решења и дозволе на основу Закона о планирању и изградњи или Закона о путевима неопходно је дефинисати врсту документације а све због одређивања нивоа разраде и места примене. Због уске везе са оквирима у којима се примењује Закон о планирању и изградњи сасвим је логично да се изврши подела саобраћајно техничке документације по врсти у Закону о путевима и иста усклади са врстама из Закона о планирању и изградњу.

2.3. Закон о безбедности саобраћаја на путевима

Закон о безбедности саобраћаја на путевима, предвиђа:

- Привредно друштво, друго правно лице или предузетник који пројектује, гради, реконструише, одржава и управља путевима, дужно је да то чини на начин који омогућава безбедно одвијање саобраћаја,
- Техничко регулисање саобраћаја под којим се подразумевају све мере и акције којима се утврђује режим саобраћаја у редовним условима и у условима радова на путу, а нарочито: усмеравање и вођење саобраћаја у редовним условима и у условима радова на путу, а нарочито: усмеравање и вођење саобраћаја, управљање брзинама у функцији густине саобраћајног тока, ограничење брзине у функцији стања коловоза и временских услова, одређивање једносмерних путева и улица, утврђивање путева и улица у којима се забрањује саобраћај или саобраћај одређене врсте возила, ограничења брзине кретања за све или појединачне категорије возила, одређивање простора за паркирање и заустављање возила, снадбевање, усмеравање и преусмеравање корисника, одређивање безбедног и ефикасног начина регулисања саобраћаја на раскрсницама, локација аутобуских стајалишта, дозвољена осовинска оптерећења, ради заштите животне средине и слично.
- Саобраћајно – техничким мерама у насељу уређује се режим саобраћаја у редовним условима и у току радова на путу, а нарочито: усмеравање транзитног, теретног, бициклистичког, пешачког саобраћаја, утврђивање путева и улица намењених јавном превозу путника, начин коришћења саобраћајних трака за возила јавног превоза путника, ограничење брзине за све или поједине категорије возила, одређивање једносмерних улица, пешачких зона, зона успореног саобраћаја, Зона „30“, зона школа, зона заштите животне средине, одређивање безбедног и ефикасног начина регулисања саобраћаја на раскрсницама, одређивање простора за паркирање и заустављање возила, снадбевање, усмеравање и преусмеравање корисника и слично.
- За спровођење утврђеног режима саобраћаја мора се изградити саобраћајни пројекат и на путу поставит саобраћајна сигнализација према пројекту.

2.3.1. Анализа Закона о безбедности саобраћаја на путевима

Закон о безбедности саобраћаја на путевима – ЗОБС, као кровни закон који најбоље дефинише безбедност саобраћаја, фактички дефинише да се све радње које су везане за пројектовање, грађење, реконструкцију, одржавање и управљање путевима саобраћаја врше на тај начин да се увек обезбеди безбедно одвијање саобраћаја. Са те стране ЗОБС је дао добру дефиницију која условљава безбедно одвијање саобраћаја на првом месту.

Са друге стране ни у ЗОБС-у, као ни у Закону о планирању и изградњи и Закону о путевима, не постоје јасне дефиниције ни једног планског ни техничког документа из области саобраћаја, а самим тим непостоји ни усклађености са осталом техничком документацијом, као ни начин имплементације и спровођења.

Посебан осврт би направио за појам Техничко регулисање саобраћаја. Техничко регулисање саобраћаја по својој дефиницији може бити плански документ, али такође може бити и одређена врста техничке - пројектне документације. У пракси се могу наћи појмови: План техничког регулисања саобраћаја, Пројекат техничког регулисања саобраћаја и Техничко регулисање саобраћаја. Сва документација која носи назив Пројекат или План техничког регулисања саобраћаја фактички је неважећа. Због недовољне дефинисаности најчешћи случај је да се документ Техничко регулисање саобраћаја не израђује, а израђени документи да се не користе.

2.4. Правилник о саобраћајној сигнализацији

Правилник о саобраћајној сигнализацији предвиђа:

- Саобраћајна сигнализација се поставља и обележава на путу на основу саобраћајног пројекта у складу са одредбама правилника и прописима којима се уређује област саобраћаја,
- Саобраћајни пројекат је пројекат саобраћаја и саобраћајне сигнализације, у складу са прописима којима се уређује техничка документација,
- Саобраћајни пројекат садржи: насловну страну; садржај пројектне документације; општу документацију у складу са прописима; пројектни задата оверен печатом и потписом инвеститора; технички извештај; предмер и предрачун саобраћајне сигнализације; техничке услове за израду и постављање саобраћајне сигнализације, за одговарајући ниво израде исте, у складу са прописима којима се ближе уређује техничка документација; прилог о мерама заштите на раду и заштити животне средине које се односе на пројекат, за одговарајући ниво израде исте, у складу са прописима којима се уређује техничка документација; графички део пројекта и детаље саобраћајне сигнализације.

2.4.1. Анализа Правилника о саобраћајној сигнализацији

Правилник о саобраћајној сигнализацији је једини подзаконски документ који из области саобраћаја дефинише појам и садржај саобраћајног пројекта.

Недостатак код дефиниције саобраћајног пројекта је такође што се само наводи да је он „пројекат саобраћаја и саобраћајне сигнализације, у складу са прописима којима се уређује техничка документација“, што представља једину везу са Законом о планирању и изградњи. Оваквом дефиницијом остављен је велики простор јединици локалне самоуправе за тражење, односно не тражење, израде саобраћајног пројекта, што напослетку углавном доводи до касне израде саобраћајног пројекта.

3. ЗАКЉУЧАК

На основу свега наведеног може се видети да једна значајна област, саобраћај као и безбедност саобраћаја, која се односи на планску и техничку документацију није дефинисана ни у Закону о планирању и изградњи, али ни у Закону о путевима и Закону о безбедности саобраћаја.

Не треба дискутовати о важности планске и техничке документације која треба да покрије област саобраћаја, а самим тим и безбедности саобраћаја, већ треба створити услове да саобраћајне анализе, студије и стратегије буду услов за израду одговарајуће планске документације. Овако израђена планска документација би представљала добар основ за израду остале техничке документације тј. пројекта саобраћаја и саобраћајне сигнализације у зависности од врсте потребне документације и потреба првенствено јединица локалне самоуправе.

У склопу стварање услова за израду потребне планске и техничке документације један од услова мора да буде и услов обавезног ангажовања саобраћајних инжењера на изради планске и техничке документације. Не сме се препустити и допустити да инжењери архитектуре и грађевине могу да

обављају послове и да раде на пословима урбанистичког и просторног планирања уместо саобраћајног инжењера. Такође јединице локалне самоуправе морају да јачају сопствене капацитете запошљавањем саобраћајних инжењера на одговарајућа радна места.

Након овако дефинисане и израђене планске и пројектне документације, и ангажовања саобраћајних инжењера, јединице локалне самоуправе добиће адекватну документацију на основу које ће моћи да унапређују своје деловање на пољу повећања безбедности саобраћаја у својој заједници.

Једино активно ангажовање саобраћајне струке, првенствено саобраћајних инжењера на свим нивоима, а нарочито у јединицама локалне самоуправе, уз тачно дефинисање саобраћаја и безбедности саобраћаја у планској и техничкој документацији, а уз подршку ресорних министарстава омогућиће да се област саобраћаја постави на право - прво водеће место у мисији системског саобраћајног развоја јединице локалне самоуправе, региона и државе.

Системско решавање наведених проблема у области саобраћаја може довести до квалитетног планирања и одвијања саобраћаја и успешног решавања безбедности саобраћаја што ће довести и до коначног изласка из мрака саобраћајне струке.

4. ЛИТЕРАТУРА

- Закон о планирању и изградњи (2019), "Службени гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010 - Одлука УС РС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - Одлука УС РС, 50/2013 - Одлука УС РС, 98/2013 - Одлука УС РС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019 и 37/2019 - други закон
- Правилник о поступку спровођења обједињене процедуре електронским путем (2017), "Службени гласник РС", бр. 113/2015, 96/2016 и 120/2017.
- Правилник о садржини, начину и поступку израде и начин вршења контроле техничке документације према класи и намени објекта (2017), "Службени гласник РС", бр. 23/2015, 77/2015, 58/2016, 96/2016 и 67/2017.
- Уредба о локацијским условима (2017), "Службени гласник РС", бр. 35/2015, 114/2015 и 117/2017. Закон о путевима (2018), "Службени гласник РС", бр. 41/2018 и 95/2018 - други закон.
- Закон о безбедности саобраћаја на путевима, (2019), "Службени гласник РС", бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 55/2014, 32/2013 - Одлука УС РС, 96/2015 - други закон, 9/2016 - Одлука УС РС, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - други закон, 87/2018 и 23/2019.
- Правилник о саобраћајној сигнализацији (2017), "Службени гласник РС", бр. 85/2017.