



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT



03-5749/8

30-06-2022

**Заклучни согледувања од Јавната дебата
„ДИСКРЕЦИОНИТЕ ОВЛАСТУВАЊА ПРИ ДОНЕСУВАЊЕ НА ПОДЗАКОНСКИ АКТИ
КАКО РИЗИК ОД КОРУПЦИЈА ВО УРБАНИСТИЧКОТО ПЛАНИРАЊЕ”
одржана на ден на 17 Јуни 2022 година**

На 17 Јуни 2022 година, Државната комисија за спречување на корупцијата организираше јавна дебата на тема „Дискреционите овластувања при донесување на подзаконски акти како ризик од корупција во урбанистичкото планирање”. Дебатата се одржа преку ZOOM комуникациската платформа.

На јавната дебата воведни обраќања имаа: Билјана Ивановска – Претседателка на Државната комисија за спречување на корупцијата, Благој Бочварски – Министер за транспорт и врски, Андријана Андреева – Директор на Агенцијата за планирање на просторот, Слаѓана Тасева – Претседателка на Транспаренси Интернешнал Македонија, Мишко Ралев – Претседател на Асоцијацијата на архитекти.

Претседателката на ДКСК, г-ѓа Билјана Ивановска, истакна дека законската регулатива од областа на просторното и урбанистичкото планирање генерира висок ризик од корупција, бидејќи отсуствува подетално дефинирање на одредбите кои се во функција на поголема транспарентност, со што се остава простор, министерот за транспорт и врски да поставува стандарди и нормативи за урбанистичко планирање со подзаконски акти користејќи ги дискреционите овластувања.

Таа ја истакна неопходноста од синхронизирана законска регулатива како приоритетен механизам со кој државата треба да врши контрола на влијанието на заинтересираните страни во урбанистичкото планирање, тргнувајќи од фактот дека законот треба да претставува извор на правото, а влијанието на другите прописи во урбанизмот да се ограничи.

Имено, со Правилникот за изменување и дополнување на Правилникот за урбанистичко планирање донесен на 28 април 2022 година („Службен весник на Република Северна Македонија” бр.104/2022), помеѓу другото се утврдува правото во подрачја за кои има податоци за планирање и градење при определување на максималните вредности на процентот на изграденост и коефициентот на искористеност на земјиштето, да се применуваат вредностите на процентот на изграденост и коефициентот на искористеност на земјиштето утврдени во важечките урбанистички планови, затоа што се работи за претходно „стекнати права со урбанистички план”.

Оттука, таа отвори неколку дилеми:

- Дали со вака востановените термини „со урбанистички план претходно стекнати права”, односно „стекнати права со урбанистички план”, спротивно на уставниот поредок, се признава и заштитува право кое како такво не е предвидено со Законот за урбанистичко планирање, Законот за градење и други релевантни закони?

Адреса: ул. Пресвета Богородица број 3, 1000 Скопје - Република Северна Македонија

Adresa: rr. Presveta Bogorodica nr.3, 1000 Shkup - Republika e Maqedonisë së Veriut

email: contact@dksk.org.mk

ten/tel: +389 2 3248 930

<https://www.dksk.mk>

- Дали последиците од примената на т.н. „стекнато право со урбанистички план“ ќе оневозможат менување на несоодветни и со ГУП неусогласени детални урбанистички планови, односно дали ќе мора да се задржат максималните височини на објектите, процентот на изграденост и другите урбанистички параметри, на штета на урбаното зеленило, квалитетот на воздухот, климатските промени, што директно ќе се одрази на квалитетот на живот?

- Дали со измената на Правилникот за урбанистичко планирање се овозможува повторно донесување на еднаш укинатите урбанистички планови од страна на Уставен суд, со истите високи вредности на урбанистички параметри, поради кои биле поведени иницијативите од страна на граѓански организации и поединци?

Министерот за транспорт и врски, г-дин Благоја Бочварски, го поздравил одржувањето на јавната дебата, бидејќи само преку отворени дискусии и јавни расправи може да се придонесе за развој на демократската волја на една држава.

Смета дека реформата во урбанистичкото планирање ги дава своите позитивни резултати, пред се преку отвореност на постапката и транспарентност.

Измените на правилникот се направени со цел да се доуреди Законот за урбанистичко планирање и да се дадат законски насоки на општините, планерите и други вклучени чинители во постапката, на кој начин да се прави изработката и ревидирањето на урбанистичките планови.

Министерот ги смета за неточни констатациите дека со членот 117 од Правилникот за урбанистичко планирање, им се скратува можноста на општините да изработуваат и корегираат постоечки планови во насока на намалување на урбанистичките параметри за градежни парцели со намени најчесто А2 (колективно домување). Напротив, смета дека измената е во насока на доуредување на оптималните вредности на процентот на изграденост и коефициентот на искористеност на земјиштето и тоа во подрачја каде што нема, односно има податоци за планирање и градење.

Исто така, смета дека оваа одредба не ги дерогира одредбите од Законот за урбанистичко планирање за хиерархиска и хоризонтална усогласеност на урбанистичките планови, со плановите од повисок ранг на планирање и нагласи дека член 122 став 5 од правилникот, дава автономна можност на општините за намалување на урбанистичките параметри на веќе донесените урбанистички планови, доколку има нарушување на јавниот интерес, а позитивните аспекти од законот и Правилникот за урбанистичко планирање ги очекува во наредниот период преку реализација на идните планови. Од досегашната пракса има сознанија дека во плановите се почитуваат одредбите за процент на изграденост, коефициент на искористеност, процент на зеленило, истакнувајќи дека процентот на изграденост и коефициентот на искористеност се значително помали во однос на претходните законски акти.

На крајот, ги охрабри општините да отпочнат постапка за ревидирање на веќе постојните планови, онаму каде што сметаат дека е потребно и наместо обемни дискусии, ги повика да дејствуваат и да менуваат, бидејќи имаат право и можност за тоа. Министерството како нивен партнер, ќе ги поддржи во нивните намери, при тоа повикувајќи ги заеднички да работат и дејствуваат бидејќи заедничка е одговорноста за создавање на простор за хумано живеење и развој на нашето општество.

Директорката на Агенцијата за планирање на просторот, г-ѓа Андријана Андреева, меѓу другото истакна дека Законот за урбанистичко планирање, како и

правилникот, содржат бројни предизвици особено при нивното спроведување. Имајќи предвид, дека измената не ги поедноставува постапките, истата не е од полза на граѓаните и не е оправдана.

Правилникот е подзаконски акт и постапката за негово донесување е јасно пропишана со Законот за урбанистичко планирање, при што е предвидено вклучување на јавноста. При донесувањето на овие измени на правилникот, не е вклучена јавноста, но не е предвидена и одговорност за тој што го донесува, за разлика од постапката за донесување на урбанистички план при што е предвидено вклучување на јавноста и одговорност за тој што го донесува. **Токму отсуството на одговорност во донесувањето на подзаконскиот акт, цени дека е можност за генерирање на корупција.**

Смета дека вториот дел од член 4 од правилникот, може да доведе до ситуации спротивни на јавниот интерес, а во корист на поединци, бидејќи одредбите во правилникот не водат кон развој, туку налагаат придржување кон претходниот урбанистички план.

Транспаренси Интернешнл Македонија, г-ѓа Слаѓана Тасева, благодарумвајќи се на поканата да учествува на јавната дебата, истакна дека градежништвото и урбанизмот е област која мора да биде постојано под опсервација поради недореченост на одредбите и донесување на измени и подзаконски акти „по мерка“.

Смета дека министерот има силни дискрециони овластувања дефинирани со законот, поради што неопходно е да се земат предвид препораките од Извештајот за дискреционите овластувања кој е објавен на веб страната на ДКСК.

Истакна дека најчесто граѓаните се поканети да учествуваат при донесување на плановите, но во општините не се формираат групи на граѓани за да се обезбеди нивно активно учество, а одредбите кои се однесуваат на инспекциските служби содржат недоречености кои предизвикуваат конфузија во праксата, поради што има потреба од нивно доуредување.

Во врска со оценувањето на подзаконскиот акт и утврдување одговорност на министерот, истакна дека Уставниот суд доколку оцени дека подзаконскиот акт е во спротивност со Уставот, може истиот да го укине, а како позитивен пример го спомена подзаконскиот акт донесен од Министерот за финансии. Исто така, потсети дека при донесување на подзаконските акти секогаш треба да се има во предвид јавниот интерес и не ја гледа оправданоста спорното стекнато право да биде содржано во подзаконскиот акт. Потребно е негово допрецизирање овозможувајќи транспарентност и партиципативност на граѓаните заради заштита на јавниот интерес.

Претседател на Асоцијација на архитекти, г-дин Мишко Ралев, во воведното обраќање истакна дека поцелисходно е ваквите дебати да се одржуваат пред донесување на актите, а не по нивното донесување. Иако, основната цел на Асоцијацијата е следење и унапредување на урбанистичкото планирање и контрола на оние кои ги донесуваат актите од таа област, за одбележување е фактот дека во конкретниот случај, членовите на Асоцијацијата на која е претседател, воопшто не биле

претходно запознаени со потребата од донесување на измените, ниту учествувале во подготовката на актот, а не било побарано ниту нивно мислење.

Смета дека членот 5 од изменетиот правилник, не е во правец на унапредување, напротив, претставува упад во системот која има ограничувачка природа и се коси со барањето за креативност и партиципативност на граѓаните.

Кабинет на заменик претседател на премиерот, г-ѓа Маја Ралевска, ја поздрави јавната дебата и истакна дека заклучоците кои ќе произлезат од истата ќе бидат земени во предвид.

Општина Центар, г-ѓа Билјана Насковиќ, истакна дека за измените не биле претходно контактирани, а го потврди ставот на директорката на Агенцијата за просторно планирање, дека се соочуваат со проблеми при имплементација на правилникот, конкретно во делот на стекнато право. Истакна дека жителите во нивната општина се многу активни од една страна, а од друга страна инвеститорите се запознаени со измените уште пред да бидат донесени.

Комора на овластени архитекти и овластени инженери, г-ѓа Кристина Радевска, смета дека од особено значење е транспарентноста, партиципативноста и професионалноста на нивните членови. Улогата на Комората е да прибира информации, да анкетира и прибира мислења по што организира стручна дебата во затворен состав. Постапката за организирање на ваква дебата е во тек и по завршување на истата, Комората официјално за овој правилник, за кој во јавноста има голема реакција, ќе го изнесе својот став како организација.

Зелен институт, г-ѓа Лилјана Поповска, истакна дека како учесник во донесувањето на Законот за урбанистичко планирање, може да забележи дека содржината на донесениот правилник е спротивна на истиот, па оттука го постави прашањето како надлежното министерство дозволило донесување на ваков правилник. При донесување на правилникот, задолжително требало да биде вклучена јавноста, а не како во конкретниот случај, во затворен круг без мислење од надлежни институции. Од тие причини, смета дека е потребно е да се изготви нов закон за урбанистичко планирање, по што ќе биде изготвен и нов правилник како подзаконски акт.

Зелен хуман град, г-ѓа Ана Петровска, го оспори членот 5 од изменетиот правилник, поради негова неусогласеност со Законот за урбанистичко планирање и смета дека ставот на министерот за правото на општините да го менуваат урбанистичкиот план, всушност значи префрлање на одговорноста од централна на локална власт, а при изготвување на овој подзаконски акт не е земена предвид спрегата што постои помеѓу инвеститорите планерите и општината. Оттука, оние урбанистички планови кои отстапуваат од ГУП, имаат можност да се реализираат и покрај тоа што со истите се деградира квалитетот на живеење, бидејќи за општините најважен е приходот од комуналии на сметка на јавниот интерес и зелените површини. Поради можноста за различно толкување, смета дека треба да се измени член 5 со кој се менува член 117 од правилникот, а доколку тоа не биде направено ќе се поведе постапка пред Уставниот суд.

Понатаму во дискусијата, претседателката на ДКСК, г-ѓа Билјана Ивановска, истакна дека при подготовка на ДУП, потребно е да се земе предвид пописот, односно податоците за број на население и изграден станбен фонд, дотолку повеќе што голем дел од становите се празни, без домаќинства.

Министерот за транспорт и врски, г-дин Благој Бочварски, потенцира дека законот и подзаконскиот акт, не треба да се читаат одвоено туку во целина, при што наведе дека согласно член 112 став (5) од правилникот, ДУП-от може да има помала катност, иако во ГУП-от тоа не е предвидено, со што се овозможува изработка на нов урбанистички план, за што веќе има пример кај некои општини. Исто така, нагласи дека на донесувањето на правилникот му претходела јавна дебата на која присуствувале 24 институции, факултети, комори и асоцијации. Напомена дека доколку има извршена продажба и оттуѓување на земјиште, во тој случај не може да се изврши измена и истакна дека може да се интервенира во ДУП каде што не е извршено оттуѓување на земјиште. Ако на парцелата има изградено објекти, не може во тој случај со законски и подзаконски одредби да се измени ваквата состојба. Правилникот сам по себе не ја менува реалната состојба, туку измените на урбанистичките планови треба да бидат во насока на јавниот интерес. Министерот изрази волја за соработка, со тоа што нагласи дека е предвидено одржување јавна дискусија во однос на измените и доколку има спорни одредби кои прават проблеми во праксата, во тој случај ќе се направат измени во подзаконскиот акт.

Професорка на Архитектонски факултет и советник во Општина Центар, г-ѓа Дивна Пенчиќ, истакна дека правилникот е двосмислен и предизвикува реакции, поради што неминовно е да се измени и упати на член 122, кој е од особен интерес за инвеститорите. Потсети дека сеуште нема јасна дефиниција што е јавен интерес, прашање кое било спорно и во претходно организирани јавни дебати и побара да се дефинира, а целокупната процедура да биде пократка и потранспарентна.

Претставник од О2 и советник во Општина Карпош, г-ѓа Невена Георгиевска, побара да се направи јасна дистинкција помеѓу тоа што претставува стекнато право на градење и сопственост на земјиштето, особено во случај кога ДУП-от е укинат и неважечки. Ваквата нејаснотија остава простор за манипулации, поради што потребно е да се направат измени, како и да се извршат обуки на градежните инспектори. Укажа на различно толкување на одредбите кои се однесуваат на катноста, а при донесување на одлуки се земаат предвид мислења од институции кои не се содржани во записници или друг правен акт. Затоа побара мислењата дадени од надлежни институции да бидат дадени на писмено, се со цел да нема различно толкување.

Шанса за Центар и советник во Општина Центар, г-ѓа Јана Белчева, потсети на уставноста и на основната цел на урбанистичкото планирање, а тоа е обезбедување на похумани услови за живеење на граѓаните. Истакнувајќи ја потребата од транспарентност особено кога станува збор за отуѓување на државно земјиште, укажа на примерот со земјиштето кај „Треска“, за кое нема информации колку земјиште е оттуѓено. Согласно наведеното, институциите треба да се залагаат за зачувување на јавниот интерес, а инвеститорите да го почитуваат.

Член ДКСК, г-дин Нури Бајрами, истакна дека кога станува збор за урбанистичкото планирање треба да биде земена во предвид извршената анализа на Транспаренси Интернешнл Македонија, која е сеопфатна и стручно направена.

Од јавната дебата произлегоа неколку заклучоци и согледувања, како и конкретни препораки:

Заклучоци и согледувања

- Законската регулатива од областа на просторното и урбанистичкото планирање генерира висок ризик од корупција, бидејќи отсуствува подетално дефинирање на одредбите кои се во функција на поголема транспарентност, со што се остава простор министерот за транспорт и врски, да поставува стандарди и нормативи за урбанистичко планирање со подзаконски акти користејќи ги дискреционите овластувања.
- Еден од приоритетните механизми со кои државата треба да врши контрола на влијанието на заинтересираните страни во урбанистичкото планирање е синхронизирана законска регулатива, законот треба да претставува извор на правото, а со подзаконскиот акт оптимално да се прецизира и да се доуреди областа.
- Од експертите од областа беше особено истакнато дека Правилникот за урбанистичко планирање е изменет без претходно да бидат запознаени со потребата од донесување на измените, не учествувале во подготовката, ниту пак од нив било побарано мислење и сметаат дека ваквиот начин на носење на подзаконски акти, остава простор за корупција, нагласувајќи дека особено е важна транспарентноста, партиципативноста и професионалноста при донесување на правните акти.
- При донесување на законите и подзаконските акти примарна цел треба да биде заштита на јавниот интерес.
- Општините да започнат постапка на ревидирање на веќе постојните планови онаму каде што сметаат дека е потребно, бидејќи тие исклучиво имаат право и можност за тоа, а Министерството да ги поддржи во нивните намери, бидејќи заедничка е одговорноста за создавање простор за хумано живеење и развој на нашето општество.
- Од аспект на работата на ДКСК, мора да се заклучи дека дискусиите од одржаната јавна дебата се веќе предвидени како ризик во Националната стратегија на ДКСК. Во таа насока, потребни се систематизирани активности за јакнење на свеста во оваа област и санкционирање на негативните појави како главен предуслов за „борба“ против корупцијата во областа на просторното и урбанистичкото планирање.

Препораки:

1. При изработка на законите и подзаконските акти во областа на урбанизмот, да се земе во предвид Анализата на правната рамка во областа на просторното планирање, урбанизмот и градежништвото со можни ризици од корупција и методологија за следење на препораките, направена во соработка со Транспаренси Интернешнл Македонија, ДКСК и УСАИД, а особено да се имаат предвид ризиците предвидени и поврзани со Правилникот за урбанистичко планирање.

Во анализата се нагласува дека законот не навлегува подетално што значи стручна расправа, начин на организирање на истата и начин на избор на учесниците, односно кој има право да учествува на истата и други слични одредби кои се од значење за процесот на транспарентност. Па така постои голема дискрециона моќ лоцирана кај министерот, кој со правилникот практично во детали ги уредува сите одредби од законот. Ако се спомене носењето на подзаконските акти, тука станува збор за уште по нетранспарентна постапка. Донесување на правилникот, сам по себе претставува ризик за појава на корупција, поради можноста за различни толкувања и судири во практиката. Ова е особено значајно доколку се земе предвид дека поентата на законот, меѓу другото, е да се минимизира потребата од интервенции во текстот, да се ограничи влијанието на другите прописи врз урбанизмот, како и да се прецизираат надлежностите на сите органи, тела и институции кои се вклучени во процесот на урбанистичкото планирање.

<https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/12/analiza-na-pravnata-ramka-vo-oblastite-na-prostornoto-planira%D1%9Ae-urbanizmot-i-gradezhnishtvoto-so-mozhni-riziczi-od-korupczi%D1%98a-i-metodologi%D1%98a-za-slede%D1%9Ae-na-preporakite.pdf>

2. Да се измени член 5 од Правилник за изменување и дополнување на Правилникот за урбанистичко планирање („Службен весник на РСМ,, бр.104/2022) со кој се менува став 3 од член 117 од Правилникот за урбанистичко планирање, поради можноста од негово различно толкување.

Истиот спречува менување на веќе донесени урбанистички планови во однос на висината и коефициентот на изграденост, што овозможува министерството директно да влијае во урбанистичкото планирање, притоа повикувајќи се на претходно стекнато право со урбанистички план, што воопшто не е дефинирано како поим.

Ризикот е дотолку поголем што дефинирање на поимот „претходно стекнато право“ е сосема неприфатливо со подзаконски акт, што значи дека се препорачува истото да се уреди со закон.

3. При дефинирање на одредбите во законските и подзаконските акти:

- Да се обезбеди транспарентност на постапката, преку организирање јавни расправи пред нивното донесување, како и почитување на експертското мислење дадено од страна на стручните асоцијации;
- Да се земаат предвид сите релевантни податоци и стандарди неопходни за похумано живеење, како и резултатите од пописот;
- Да се обезбеди усогласеност и недвосмисленост помеѓу законските и подзаконските акти;
- Да се обезбеди поедноставување на постапките предвидени со правилникот;
- Да се доуредат одредбите кои се однесуваат на инспекциските служби во општините, бидејќи содржат недоречености кои предизвикуваат конфузија во праксата, како и да се обезбеди обука за инспекторите;
- Да се обезбеди јавност и транспарентност за оттуѓување на државно земјиште.



Изработил:
Арта Сали, Раководител на одделение