



# UČEŠĆE JAVNOSTI I BORBA PROTIV KORUPCIJE U PROSTORNOM I URBANISTIČKOM PLANIRANJU

Priručnik za nevladine organizacije i aktiviste

# УЧЕШЋЕ ЈАВНОСТИ И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У ПРОСТОРНОМ И УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ

## Priručnik za nevladine organizacije i aktiviste

Autori: Dragomir Ristanović i Nikola Gagić



RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu  
Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd  
Republika Srbija  
[www.reri.org.rs](http://www.reri.org.rs)



Izdavač: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu  
CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd  
ISBN 978-86-81830-03-1

Oktobar 2022. godine

Urednik: Irina Veselinović  
Ilustracije: Dragomir Ristanović  
Prelom: Marija Mraznica Design

Priručnik je izrađen u okviru projekta „Planiranje i izgradnja korupcije – borba protiv korupcije, kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda u urbanističkom i prostornom planiranju”, koji u partnerstvu sprovode Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI), kolektiv Ministarstvo prostora / Institut za urbane politike i Inicijativa za ekonomski i socijalni prava A11. Ovaj projekat finansira Evropska unija.

Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.

# Sadržaj

Cilj i namena priručnika	4
Sadržaj priručnika	4
Predgovor	5
Pravni rečnik	6
I Održivo planiranje	7
1. Zašto postoje prostorni i urbanistički planovi?	7
2. Ko sve učestvuje u planiranju?	8
3. Šta uređuju prostorni planovi?	10
4. Šta uređuju urbanistički planovi?	17
Kako planski akti funkcionišu međusobno?	20
5. Gde se planovi nalaze?	22
6. Kako se planovi „čitaju”?	23
II Procedura izrade plana	28
2.1. Kako se podnosi Inicijativa za izradu plana?	29
2.2. Šta podrazumeva rani javni uvid?	31
2.3. Šta podrazumeva javni uvid?	33
2.4. Kako se plan usvaja?	37
2.5. Objavljivanje planskih akata	38
2.6. Kako se podnosi amandman?	38
2.7. Šta ukoliko je plan nezakonit?	40
Inicijativa za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti	41
Urbanistička inspekcija	43
III Strateška procena uticaja na životnu sredinu	46
3.1. Pravni okvir	46
3.2. Šta podrazumeva pripremna faza?	47
3.3. Kako se izrađuje izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu?	48
3.4. Kako se donosi odluka o saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni uticaja	49
3.5. Pravne praznine u vezi sa strateškom procenom uticaja	50
ZA ONE KOJI ŽELE DA SAZNAJU VIŠE	52
Prilog I: Neposredno učešće građana u odlučivanju	52
Referendum	52
Narodna i građanska inicijativa	54
Zbor građana	58
Prilog II: Participativni forum kao mehanizam uspostavljanja kolaborativnog planiranja	59
O participativnim forumima	59
Koraci u procesu organizovanja foruma	60
Održani participativni forumi Ministarstva prostora	63

# Cilj i namena priručnika

Svrha ovog priručnika je da pruži osnovna znanja i informacije o mogućnostima za učešće građana u donošenju odluka u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, sa ciljem zaštite životne sredine i sprečavanja korupcije.

Priručnik obuhvata pravila donošenja odluka u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja i moguće odgovore koje pojedinci, grupe i nevladine organizacije mogu da imaju na

kršenje propisa, kako je to predviđeno zakonima i Ustavom Republike Srbije.

Sadržaj priručnika je kreiran na osnovu fokus grupa sprovedenih sa aktivistima, neformalnim pokretima i nevladinim organizacijama na temu učešća građana u donošenju odluka u prostornom i urbanističkom planiranju, i evaluacije ciklusa seminara održanih u novembru 2021. godine.

Zaključci fokus grupa ukazuju na tri ključna problema prilikom učešća građana u prostornom i urbanističkom planiranju:

1. nezainteresovanost i nepoverenje građana u dostupne institucionalne mehanizme za učešće u procesima donošenja odluka;
2. nepoznavanje zakonskog okvira i neadekvatna primena propisa;
3. nedostupnost informacija i adekvatnih kanala komunikacije sa nadležnim organima.

## Sadržaj priručnika

Priručnik je podeljen u nekoliko tematskih celina. U prvom delu priručnika opisani su proces izrade planova prostornog i urbanističkog planiranja, sadržaj planskih akata i procedure učešća javnosti u izradi planova. Posebno su opisani izrada izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, preventivni instrument za zaštitu životne sredine, i integrisanje ciljeva održivog razvoja u planske dokumente. Za ovim delom sledi opis dostupnih pravnih lekova i radnji koje građani mogu da pokrenu ukoliko zaključe da je plan izrađen suprotno zakonu ili da im je u postupku izrade i

usvajanja plana povređeno neko pravo. Posebno su opisani postupak pokretanja inicijative za ocenu zakonitosti planskog akta i uloga urbanističke inspekcije.

Priručnik sadrži i dva priloga, za one koji žele da saznaju više. U prvom prilogu opisani su instrumenti neposredne demokratije – referendum, narodna inicijativa i zbor građana. U drugom prilogu, koji je pripremio kolektiv Ministarstva prostora, opisan je participativni forum kao mehanizam uspostavljanja kolaborativnog planiranja.

Priručnik je izrađen u okviru projekta „Planiranje i izgradnja korupcije – borba protiv korupcije, kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda u urbanističkom i prostornom planiranju”, koji u partnerstvu sprovode Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI), kolektiv Ministarstvo prostora / Institut za urbane politike i Inicijativa za ekonomski i socijalna prava A11. Ovaj projekt finansira Evropska unija.

## Predgovor

Dragi čitaoče,

Kome bi još privukla pažnju knjiga ovakvih korica? Ko bi se osmonio da pročita predgovor? Možda te je nešto uzdrmalo i izbacilo iz zone komfora? Možda je u pitanju seča stabala u obližnjem parku, nekontrolisana izgradnja objekata u tvom okruženju ili ti pak smeta saobraćajno zagušenje koje će izazvati budući tržni centar, hotel ili sportski kompleks? Možda ti je čak i egzistencija ugrožena zbog iskorišćenja prirodnih resursa, npr. otvaranjem rudnika, termoelektrana, hidroelektrana..., ili ti životnu sredinu zagađuju veliki industrijski objekti, spalionice, pepelišta, deponije..., a za sve to, predočen ti je isti odgovor – „**Pa tako je predviđeno planom**“.

Zašto je tako malo nas upoznato sa pojmom „prostorni plan“? Kako to da na naš život nešto može toliko uticati, a da mi i ne znamo da takvi dokumenti postoje? Kažu da je najveći đavolov uspeh, taj što je ubedio svet da on ne postoji. Borba za javni interes i odbranu ljudskih prava mora biti promišljena. Gotovo sve vojne strategije i taktike govore nam da je u borbi najvažnije „poznavati neprijatelja“. Otuda i potreba da ovaj priručnik postoji.

Nismo sveznalice. Možda smo bili nekada, u školskim klupama ili u studentskom amfiteatru, dok smo upijali znanje o tome „**kakve stvari treba da budu**“, ali... Uvek to prokleto „ali“. Čim smo se usudili da se suočimo sa realnošću, mirno more sveznanja uzburkao je razorni talas. Bio je tu da nas potopi i podseti da stvari nikada nisu kao što izgledaju.

Tu smo još uvek. Ostali smo nekako na površini. Ipak, talasi se nikada nisu smirili, i zato, pre nego i sam napuniš jedra, imaj ovih par stvari na umu.



Izvor: pixabay.com

# Pravni rečnik

## Dokument javne politike

Najprostije rečeno, javna politika je **skup namera** da se neka aktivnost sproveđe odnosno neka promena dogodi. Kako bi te namere imale smisla, odnosno bile sprovodive, one moraju biti „upakovane” u neki planski dokument. Takvi dokumenti jesu **strategije** (razvoja turizma, razvoja obrazovanja i vaspitanja...), **programi** (upravljanja otpadom, razvoja javnih nabavki...), **koncepti politike** (razvojnog finansiranja, industrijske politike..) i **akcioni planovi** (za sprovođenje planova i programa).

## Dokument razvojnog planiranja

Prema Zakonu o planskom sistemu, jeste dokument „**najšireg obuhvata i najvišeg značaja za donosioca**”. Reč je o **planovima razvoja** (autonomne pokrajine, grada, opštine<sup>1</sup>), investicionim planovima (republički, gradski, opštinski) i, konačno, **prostornim i urbanističkim planovima**.

## Opšti pravni akt

- jeste onaj akti koji sadrži opštu pravnu normu, odnosno, koji se odnosi na neodređen broj slučajeva i lica (na primer, ustav, zakon, uredba, pravilnik, odluka itd.).

## Pojedinačni pravni akt

- jeste onaj akti koji sadrži opštu pravnu normu, odnosno, koji se odnosi na neodređen broj slučajeva i lica (na primer, ustav, zakon, uredba, pravilnik, odluka itd.).

## Upravni postupak

- jeste skup pravila koja državni organi i organizacije, organi i organizacije pokrajinske autonomije i organi i organizacije jedinica lokalne samouprave, ustanove, javna preduzeća, posebni organi preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija i pravna i fizička lica kojima su poverena javna ovlašćenja primenjuju kada postupaju u upravnim stvarima.

## Upravna stvar

- jeste pojedinačna situacija u kojoj organ, neposredno primenjujući zakone, druge propise i opšte akte, pravno ili faktički utiče na položaj stranke tako što donosi upravne akte, donosi garantne akte, zaključuje upravne ugovore, preuzima upravne radnje i pruža javne usluge.

## Predstavke građana i pravnih lica

- jesu prijava, peticija, predlog i akt drugog naziva koji zainteresovano fizičko i/ili pravno lice podnosi organu javne vlasti s ciljem iniciranja pokretanja postupka, pritužbe na rad organa ili iniciranja rešavanja određenog problema iz nadležnosti organa javne vlasti.

## Prostorno i urbanističko planiranje

„*Prostorno planiranje je metod (instrument) kojim javni sektor utiče na distribuciju aktivnosti i komunikaciju u prostoru da bi time obezbedio kvalitetnije uslove ekonomskog i socijalnog razvoja u uređenoj prirodnoj i životnoj sredini*.<sup>2</sup>“.

Najprostije rečeno, prostorni i urbanistički planovi su dokumenti kojima se zamisli i namere iz strategija, programa, politika i drugih dokumenata „**spuštaju u prostor**“. Strategija razvoja energetike predvideće potrebu za novom elektranom, kao što će i strategija

razvoja obrazovanja ukazati na potrebu za novim školama. Međutim, da bi se takvi objekti mogli zapravo izgraditi, nešto im mora precizno odrediti položaj, karakter, kapacitet i (i još štošta). To je ono što čine prostorni i urbanistički planovi.

<sup>1</sup> Iako je predviđen Zakonom o planskom sistemu, plan razvoja na republičkom nivou još uvek nije usvojen.

<sup>2</sup> Asocijacija prostornih planera Srbije, <https://www.apps.org.rs/o-prostornom-planiranju/sta-je-to-prostorno-planiranje/>.

# I Održivo planiranje

## 1. Zašto postoje prostorni i urbanistički planovi?



Definicije su brojne, a stanovišta razna. Zapravo, veoma je prosto – najbolji način da nameru sprovedete u delo i u pravoj meri utičete na sopstveni razvoj jeste da **napravite plan**. Ipak, kako drevna kineska poslovica kaže – „ako ne nišaniš u metu, nećeš je ni pogoditi”.

Kao društvo, odavno smo postali jako dobri u promišljanju svoje budućnosti i predlaganju nacrta zakona, politika, strategija, programa... Međutim, ono što je oduvek bilo i ostalo izazov jeste način da se sve te zamisli „**prostоризују**"<sup>3</sup>, odnosno učine postojanim u realnom vremenu i na konkretnoj lokaciji. Otud i pojava takozvanih „prostornih”, a potom i „urbanističkih planova”.

Reč je o aktima koje Zakon o planskom sistemu prepoznaje kao „dokumente razvojnog planiranja”. Oni su zapravo instrumenti kojima se precizno raspoređuju aktivnosti i definiše komunikacija aktera o prostoru, a sve s ciljem da

se postigne **održivi razvoj** teritorije na koju se odnose.

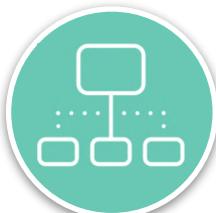
Prema popularnoj definiciji, održivi razvoj jeste onaj koji jednoj generaciji omogućava da svoje potrebe zadovolji, a da pritom iste potrebe ne uskraćuje budućim generacijama. Nama omiljena definicija izrečena je u dečijem kvizu „Kefalica“ kada je jedan mališan, odgovarajući na pitanje „Šta je sreća?“, izgovorio: „**Sreća je kada možeš da radiš šta hoćeš, a da to nikome ne smeta**“.

Naša zemlja ima dugu planersku tradiciju, koja datira od sredine 20. veka, a tokom posleratnog perioda naše institucije koje su se bavile urbanizmom bile su među najpriznatijima u svetu. Pre nego što se zapitamo šta je to pošlo naopako, bilo bi dobro upoznati se sa ključnim akterima, aktivnostima i pravilima postupka izrade i usvajanja planskih akata u savremenom trenutku.

<sup>3</sup> Da, izmislili smo ovu reč. 😊

## 2. Ko sve učestvuje u planiranju?

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije prepoznaje dve „kategorije“ učesnika, a to su:



1. Učesnici koji usvajaju dokumente javnih politika (Narodna skupština, Vlada i organi lokalne vlasti)

2. Ostali učesnici, koji ne usvajaju dokumente javnih politika, ali učestvuju u upravljanju njima i njihovom sprovođenju (organi državne uprave, službe Vlade, organi i službe lokalne vlasti).

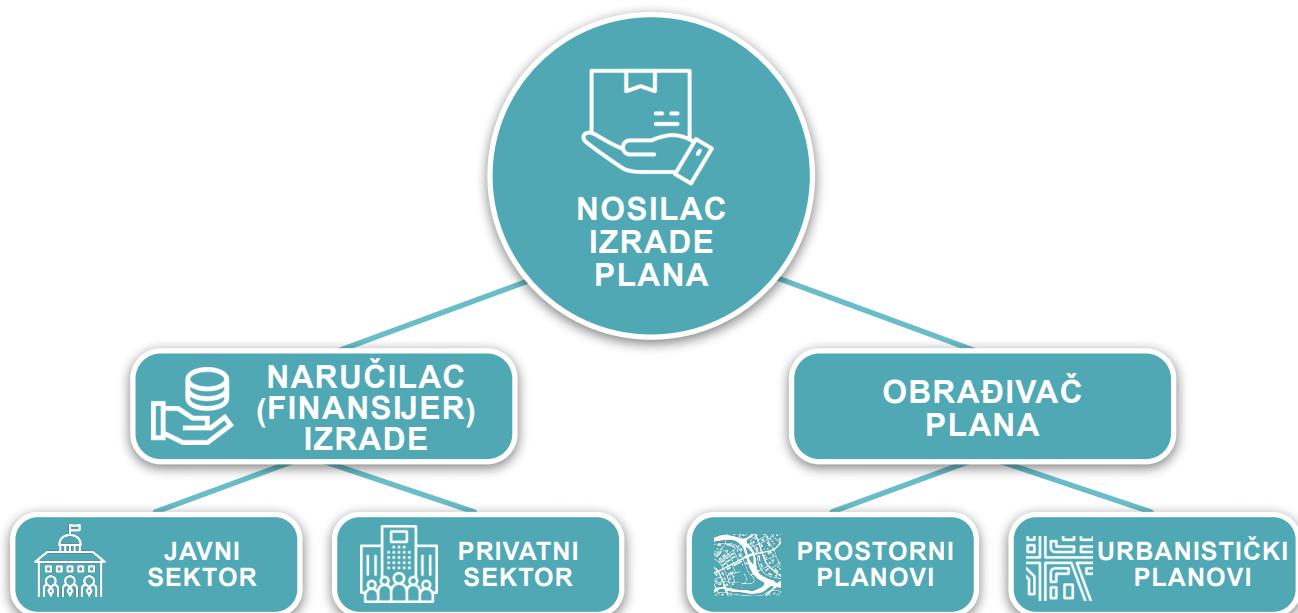
Pitate se: pa gde je ovde javnost? Odgovor je lak – **nema je**. Naime, usvajanje javnih politika, upravljanje njima i njihovo sprovođenje ekskluzivno su pravo „javnog sektora“, što je zapravo i logično, i upravo se na ove entitete i misli kada se govori o „nadležnim organima“.

Sa druge strane, **civilni sektor** (udruženja ili grupe građana, akademska zajednica, političke stranke i druga javnost), kao i privredni sektor (privredna društva, preduzeća, zadruge...) imaju značajnu ulogu u planskom sistemu i svakako mogu uticati na donošenje odluka. Međutim, predstavnici ovih sektora nemaju „konačnu reč“, kao ni nadležnost da „upravljaju“ dokumentima javnih politika i da ih sprovode.

### Nosioci izrade plana

Naš priručnik je kratak, pa vam se možda čini da je drugačije, ali ne dajte se zavarati – izrada prostornih i urbanističkih planova zapravo je veoma složen proces. Veliki broj aktera, među kojima su predstavnici institucija, imalaca javnih ovlašćenja, stručnih udruženja, javnih i privatnih

preduzeća, investitora pa i organizacija civilnog društva i same javnosti, moraju biti jako dobro koordinisani u takvom procesu. Stoga, neko mora „**biti glavni**“, odnosno poneti ulogu nosioca izrade plana.



Nosilac izrade plana je organ nadležan za poslove prostornog i urbanističkog planiranja na **republičkom** (ministarstvo nadležno za građevinarstvo, saobraćaj i infrastrukturu), **pokrajinskom** (npr. Pokrajinski sekretarijat za urbanizam i zaštitu životne sredine), **gradskom**

(npr. Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove Grada Beograda) ili **opštinskom nivou** (npr. Opštinska uprava opštine Vrnjačka Banja, Odsek za urbanizam, ekološke i imovinsko-pravne poslove).

### Naručilac (finansijer) izrade plana



Ustanovili smo da su nosioci izrade planskih akata organi u sklopu državne uprave ili lokalne samouprave koji su nadležni za poslove prostornog i urbanističkog planiranja. Stoga je i logično da će se izrada prostornih i urbanističkih planova najčešće finansirati iz javnog budžeta kojim ove institucije raspolažu.<sup>4</sup> Čest je slučaj da je naručilac izrade planskog akta javno preduzeće ili institucija (npr. JP putevi Srbije, kada se donosi prostorni plan za državni put, ili JP Elektroprivreda Srbije, kada je reč o planskim aktima za termoelektrane ili dalekovode).

Dakle, iako je to često slučaj, važno je znati da **nosilac izrade ne mora biti istovremeno i naručilac izrade plana**. Ta razlika posebno dolazi do izražaja u slučajevima kada izradu planskog dokumenta finansira privatno preduzeće.

Da, dobro ste pročitali. Često investitori požele da izgrade nešto kako bi zadovoljili svoje ekonomski interese (rudnik, fabriku, stambeno-poslovni kompleks...), a potom saznavaju da za tako

nešto ne postoji planski osnov. U takvim slučajevima investitoru se omogućava da inicira i finansira izradu planskog akta (na primer, prostorni plan za projekat eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar”, koji je finansiralo preduzeće „Rio Sava Exploration” d.o.o). Međutim, sprovođenje procedure i izrade, javnog uvida i usvajanja **ostaje u nadležnosti nosioca izrade** (u slučaju prostornog plana za projekat eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar” nosilac izrade je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture).

Ako se izuzmu rudarske i industrijske aktivnosti većeg obima za čije potrebe se izrađuju prostorni planovi, privatna preduzeća najčešće finansiraju izradu planova detaljne regulacije koji uređuju manje prostorne obuhvate poput stambenih blokova, sportskih centara, komercijalno-poslovnih kompleksa, malih elektrana, kamenoloma itd.

<sup>4</sup> Posebno kada je reč o planovima koji uređuju teritorije vezane za administrativnu podelu (Republika, region, pokrajina, grad, opština).

## Obrađivač plana



Zamislite da nosilac izrade upravo vas zaduži da upravljate teritorijalnim razvojem nekog dela Srbije, na primer, opštine Kikinda. Da li biste bili u stanju da „od nule“ unapredite život ljudi na tom obuhvatu, planirate bolja saobraćajna rešenja, obezbedite dovoljno škola i vrtića, podstaknete ekonomski prosperitet i otklonite probleme nastale zbog zagađenja?

Zvući kao nemoguća misija za jednu osobu i upravo zato se iza reči *obrađivač* krije čitav tim ljudi. Zašto baš ta reč?

Planska rešenja ne postavljaju se nehotice, već proističu iz velikog broja informacija koje se nalaze u postojećoj **strateškoj i planskoj dokumentaciji, podlogama** (katastarskim, hidrološkim, topografskim...), **elaboratima** (geodetski elaborat, elaborat o zonama sanitарне заštite...) i **posebnim uslovima** za zaštitu i uređenje prostora (npr. zaštićena prirodna i kulturna dobra) i drugoj dokumentaciji od značaja za plan. Tu su zatim i demografski i ekonomski statistički podaci, podaci o stanju životne sredine, kapacitetu infrastrukture i o brojnim drugim značajnim karakteristikama područja koje je obuhvaćeno planom. Reč je o zaista velikoj bazi podataka, koju je neophodno

**obraditi** kako bi poprimila smislenu i funkcionalnu formu, koju nazivamo planskim aktom.



Obrađivači planskih akata najčešće su javna preduzeća, odnosno druge organizacije koje je osnovala Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave za obavljanje poslova prostornog i urbanističkog planiranja (Urbanistički zavod Beograda, JP Urbanizam Novi Sad...), nezavisne naučno-inženjerske organizacije (Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Saobraćajni institut CIP), kao i druga pravna lica koja ispunjavaju kriterijume definisane Zakonom o planiranju i izgradnji (Centar za planiranje urbanog razvoja, Arhiplan, Bureau Cube Partners).

U zavisnosti od toga da li se radi o prostornom ili urbanističkom planu, izradom plana rukovodi odgovorni prostorni planer odnosno odgovorni urbanista.

### 3. Šta uređuju prostorni planovi?



Prostorni planovi uređuju geografski šira područja. Zavisno od toga koliko široku teritoriju obuhvataju, razlikuje se i nivo njihove detaljnosti. Zakon o planiranju i izgradnji definiše različite nivoe prostornog planiranja, odnosno različite

prostorne planove, koji su hijerarhijski postavljeni u odnosu na to koliki im je obuhvat i koji je organ nadležan za njihovo usvajanje.

Dakle, obuhvati prostornih planova hijerarhijski se „usitnjavaju“ od Prostornog plana Republike Srbije ka prostornim planovima jedinica lokalne samouprave.

Regionalni prostorni planovi međusobno se graniče i među njima nema preklapanja. Isti je slučaj i kad je reč o međusobnom odnosu prostornih planova jedinica lokalne samouprave.

Prostorni planovi mogu biti:

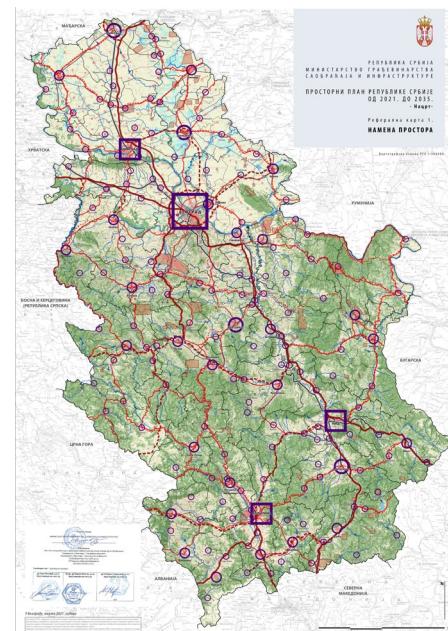
### Prostorni plan Republike Srbije

- jedinstven dokument čiji je obuhvat čitava teritorija Republike Srbije;
- usvaja ga Narodna skupština Republike Srbije.

Prostorni plan Republike Srbije (**PPRS**) - u Republici Srbiji. Ovaj dokument zapravo predstavlja **osnov za donošenje svih ostalih planskih dokumenta, koji sa njim moraju biti usklađeni**. O tome koliko je ovaj planski akt značajan i obavezujući, govori i činjenica da je reč o sastavnom delu **Zakona o prostornom planu Republike Srbije**.



Obuhvat PPRS unutar granica Republike Srbije



Grafički prilog PPRS

PPRS na najširem nivou postavlja strateške prioritete i reguliše teritorijalni razvoj u Republici Srbiji u vremenskom horizontu od **najmanje 10, a najviše 25 godina**.

Reč je o vrlo obimnom dokumentu, kojim se najpre daje **opšta ocena postojećeg stanja** za svaku od relevantnih oblasti (korišćenje prirodnih resursa, socijalni razvoj, industrija, turizam, infrastruktura, zaštita prirodnih i kulturnih dobara, klimatske promene...), a potom i definišu **ciljevi, principi i mere** za podsticanje i unapređenje prostornog razvoja

za svaku od pomenutih oblasti.

Za ovaj dokument obavezna je i izrada izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.<sup>5</sup>

Budući da je reč o planskom aktu najopštijeg strateškog karaktera, njegovo sprovođenje ne može se vršiti direktno, već je za te potrebe utvrđena obaveza izrade **petogodišnjih programa implementacije**, čija je uloga da utvrde mere i aktivnosti za sprovođenje ovog planskog akta.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Član 15. stav 2. Zakona o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019, 9/2020 i 52/2021).

<sup>6</sup> Član 58. st. 1. i 2. Zakona o planiranju i izgradnji.

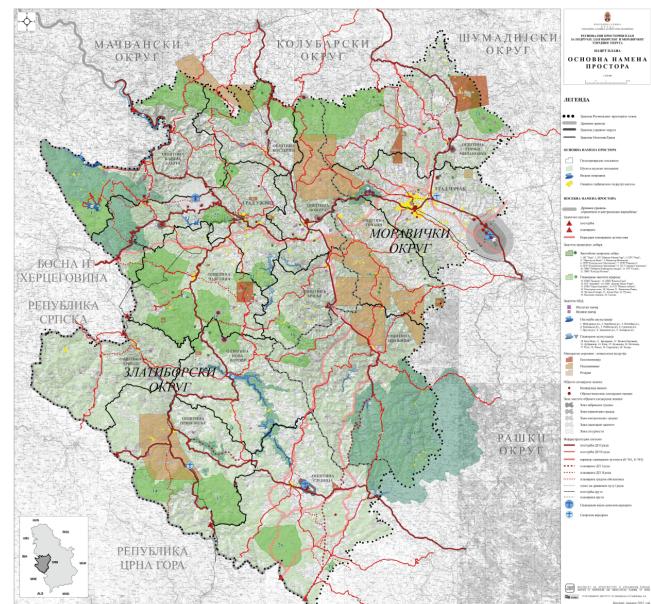
## Regionalni prostorni planovi

- ima ih ukupno 9 i svaki od njih uređuje poseban region Republike Srbije koji čini jedan ili više upravnih okruga (granice regionalnih prostornih planova definisane su u okviru PPRS);
- usvaja ih Vlada Republike Srbije (izuzev za teritoriju AP Vojvodine, gde je za usvajanje nadležna

*Regionalni prostorni plan donosi se za veće prostorne celine administrativnog, funkcionalnog, geografskog ili statističkog karaktera, usmerene ka zajedničkim ciljevima i projektima regionalnog razvoja.<sup>7</sup>*



Obuhvat regionalnih prostornih planova unutar granica Republike Srbije



Grafički prilog Regionalnog prostornog plana Zlatiborskog i Moravičkog upravnog okruga

Dakle, regionalnim prostornim planom (RPP), na sličan način kako se to čini i PPRS, pruža se opšta ocena postojećeg stanja, a potom definišu ciljevi, principi i mere za unapređenje svake od relevantnih oblasti; međutim, fokus se stavlja pretežno na **uvažavanje specifičnih potreba koje proizlaze iz regionalnih posebnosti**.

Šta to zapravo znači? Uzmimo za primer region Autonomne Pokrajine Vojvodine i region Zlatiborskog i Moravičkog upravnog okruga. Jasno je da postoje drastične razlike u teritoriji ovih regiona: pored one očigledne koja se tiče morfologije (jedan je pretežno ravničarski, dok su druga dva planinska), tu su i razlike u pogledu raspolaganja prirodnim resursima, opremljenosti infrastrukturom, razvoja

poljoprivrede i industrije i sl. Dakle, jasno je da su **problemi koji postoje u ovim regionima različiti**, a isti je slučaj i kad je reč o **razvojnim potencijalima kojima ti regioni raspolažu**. Tako se, na primer, unutar regiona koji ne raspolaže, recimo, nalazištima zlata, u sklopu razvoja rudarstva neće govoriti o eksploraciji rudnih resursa, kao što se u ravničarskim predelima ne može razmatrati mogućnost otvaranja skijališta.

Naravno, i sami regioni su prilično velike teritorije. Stoga, bez obzira na to što su regionalni prostorni planovi detaljniji od PPRS, karakter ovih dokumenata ostaje **strateški**, te se i oni sprovode preko programa implementacije.<sup>8</sup>

**Granice regionalnih prostornih planova međusobno se ne preklapaju.**

**Za regionalne prostorne planove utvrđena je i obaveza izrade izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.<sup>9</sup>**

<sup>7</sup> Član 17. stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji.

<sup>8</sup> Član 58. st. 3. i 4. Zakona o planiranju i izgradnji.

<sup>9</sup> Član 15. stav 2. Zakona o planiranju i izgradnji.

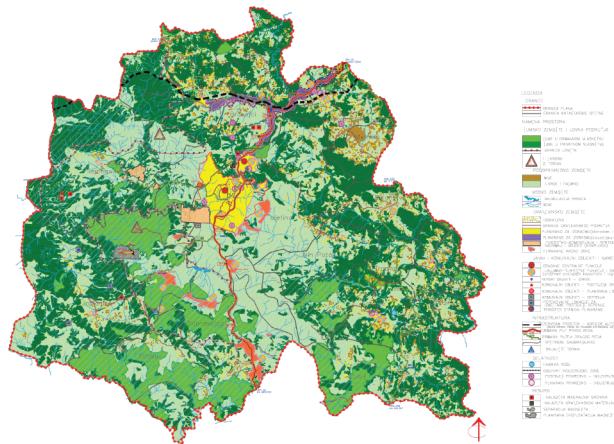
## Prostorni planovi jedinica lokalne samouprave

- ima ih ukupno 145 i svaki od njih posebno uređuje teritoriju određene jedinice lokalne samouprave;
- usvajaju ih skupštine jedinica lokalne samouprave.

Prostorni plan jedinice lokalne samouprave donosi se za teritoriju jedinice lokalne samouprave i određuje smernice za razvoj delatnosti i namenu površina, kao i uslove za održivi i ravnomerni razvoj na teritoriji jedinice lokalne samouprave.<sup>10</sup>



Obuhvat prostornih planova jedinica lokalne samouprave unutar granica Republike Srbije



Grafički prilog prostornog plana Opštine Čajetina

Prostorni plan jedinice lokalne samouprave (PPJLS), između ostalog, sadrži i obuhvat građevinskog područja, prostorni razvoj saobraćaja i infrastrukturnih sistema, kao i delove teritorije za koje je predviđena detaljnija urbanistička razrada.

Kako smo već pomenuli, plan manjeg obuhvata znači i veću detaljinost razrade. Stoga, za razliku od Prostornog plana Republike Srbije i regionalnih prostornih planova, na nivou prostornog plana jedinice lokalne samouprave ta „detaljinost razrade“ može biti dovoljna da se **planska rešenja sprovode direktno**.



**Direktno sprovođenje** planskog akta praktično znači da taj dokument **sadrži sve neophodne informacije i uslove da se na osnovu njega može pokrenuti postupak pribavljanja građevinske dozvole**.

Šta to znači? Uzmimo za primer investitora koji namerava da na teritoriji neke opštine izgradi, recimo, fabriku kartona. Uvidom u prostorni plan jedinice lokalne samouprave on uviđa da je izgradnja takvog objekta moguća na površinama koje su definisane kao „radne zone“.

U tom slučaju investitor će se obratiti opštinskom organu za „informaciju o lokaciji“ za neku od pomenutih radnih zona. **Informacija o lokaciji** jeste dokument koji sadrži podatke o mogućnostima i ograničenjima gradnje na katastarskoj parceli (ili parcelama).<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Član 19. Zakona o planiranju i izgradnji.

<sup>11</sup> Član 53. Zakona o planiranju i izgradnji.

Ukoliko se za to područje PPJLS sprovodi direktno, informacija o lokaciji sadržaće sve podatke neophodne investitoru da izradi **idejno rešenje** i pribavi „**lokacijske uslove**“ (prvi korak u postupku izdavanja građevinske dozvole).

**Poseban značaj PPJLS jest u tome što su ovi planski akti ključni za uređenje sela.** Mada izuzeci postoje, retki su slučajevi da seoska područja budu obuhvaćena **urbanističkim planovima** (o kojima ćemo malo kasnije), koji su planovi veće detaljnosti i na osnovu kojih se najčešće pokreće postupak izdavanja građevinske dozvole. **Stoga se prostorni razvoj sela,** (na primer, Tršića, koji se nalazi unutar teritorije grada Loznice) **uređuje upravo putem PPJLS u čijem se obuhvatu nalazi.** Naime, PPJLS obavezno sadrži **uređajnu osnovu** za

**selo**, koja na nivou parcella sadrži namenu površina, regulaciju, nивелацију, правила uređenja i građenja i druge uslove u dovoljnoj meri definisane da se na osnovu njih mogu izdavati lokacijski uslovi.

**Za sve PPJLS utvrđena je i obaveza izrade izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.<sup>12</sup>**

Međutim, postoji još jedna vrsta prostornog plana na koju se ove karakteristike ne odnose. Naime, oni se ne vezuju za administrativnu podelu Republike Srbije, svojom veličinom mogu prevazići čak i regionalne prostorne planove, a opet, mogu obuhvatati i teritorije veličine uličnog bloka. U pitanju su prostorni planovi područja posebne namene.

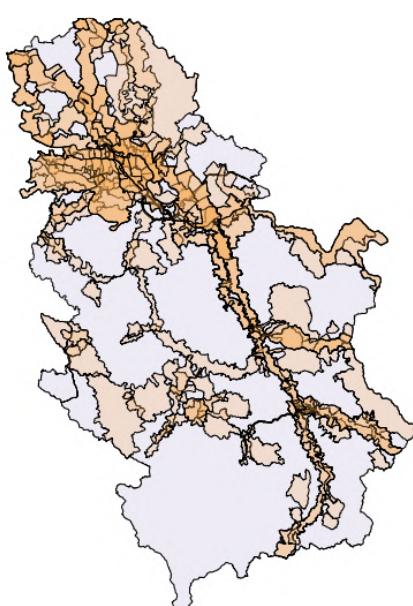
### Prostorni planovi područja posebne namene

- ima ih preko 80, dok je približno 30 njih u fazi izrade;
- usvaja ih Vlada Republike Srbije (Izuvez za teritoriju AP Vojvodine, gde je za usvajanje nadležna Skupština AP Vojvodine).

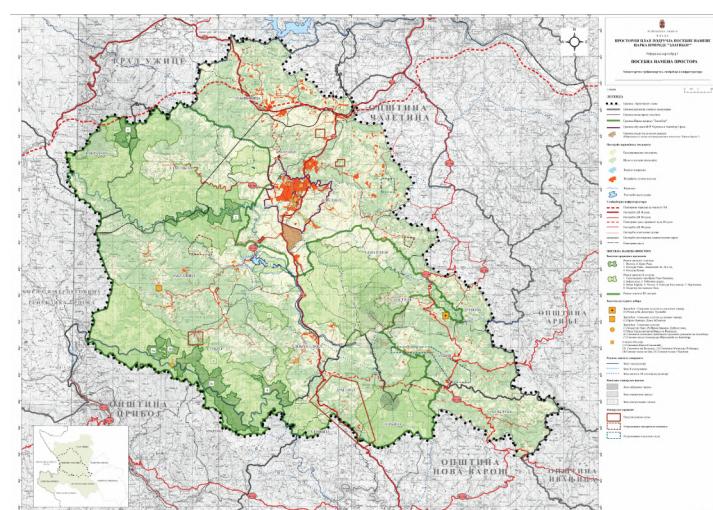
**Prostorni plan posebne namene]** Donosi se za područja koja zahtevaju poseban režim organizacije i uređenja prostora, projekte od značaja za Republiku Srbiju ili za područja određena višim prostornim planom.<sup>13</sup>

Zašto su prostorni planovi područja posebne namene (**PPPPN**) posebni?

Sećate li se one definicije sa početka priručnika koju smo „pozajmili“ od Asocijacije prostornih planera Srbije: „*Prostorno planiranje je metod (instrument) kojim javni sektor utiče na distribuciju aktivnosti i komunikacija u prostoru da bi time obezbedio kvalitetnije uslove ekonomskog i socijalnog razvoja u uređenoj prirodnoj i životnoj sredini*“?



Obuhvat prostornih planova područja posebne namene unutar granica Republike Srbije



Grafički prilog prostornog plana područja posebne namene Parka prirode „Zlatibor“

<sup>12</sup> Član 20. stav 2. Zakona o planiranju i izgradnjji.

<sup>13</sup> Član 21. stav 1. Zakona o planiranju i izgradnjji.

Tačna je (makar u teoriji). Trudimo se kao društvo da u nekom prostoru „prostorno planiramo“ ravnomeran održivi razvoj, odnosno obezbedimo dovoljan broj škola, bolnica, radnih mesta, uredimo saobraćajnice, rasporedimo industriju, omogućimo proizvodnju i potrošnju energije, očuvamo životnu sredinu itd. Međutim, da li je to uvek slučaj? Odgovor je – „NE“.

Naravno da planirajući prostor zaštićenog prirodnog dobra, na primer, Nacionalnog Parka Đerdap, **nećemo tražiti „balans“ u razvoju**, već ćemo puni prioritet dati zaštiti životne sredine. Dakle, kao društvo smo procenili da nam je takvo područje značajno i da ga moramo očuvati, čak i po cenu da unutar njega ne

Šta se sve to smatra područjem posebne namene? Zakon o planiranju i izgradnji<sup>14</sup> kaže da je područje posebne namene:

1. **područje sa prirodnim, kulturno-istorijskim ili ambijentalnim vrednostima** (npr. Nacionalni park Đerdap, kulturno-istorijska celina Stari Ras sa Sopoćanima...);
2. **područje sa mogućnošću eksploatacije mineralnih sirovina** (npr. Kolubarski lignitski basen, eksploatacija bakra u Boru, eksploatacija rude litijuma u dolini Jadra kod Loznice...);
3. **područje sa mogućnošću korišćenja turističkih potencijala** (npr. turistička destinacija Kučajske planine, Nacionalni fudbalski stadion u Surčinu);
4. **područje sa mogućnošću korišćenja hidropotencijala** (npr. sistem hidroelektrana na Ibru, reverzibilna hidroelektrana Potpeć/Bistrica – u izradi);
5. **područje značajno za projekte od državnog interesa** (npr. linijski infrastrukturni koridori – autoput, most, gasovod i sl., Beograd na vodi);
6. **područje za projekte za izgradnju objekata za koje građevinsku dozvolu izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva ili nadležni organ autonomne pokrajine** (složeni građevinski objekti poput termoelektrana, aerodroma, plovnih kanala, spalionica otpada, većih bolnica, železnice i drugih objekata čiji kapaciteti, gabarit ili

Ako se vratimo na prethodne instance planiranja, primetićemo da se regionalni prostorni planovi među sobom ne preklapaju, kao i da su relativno sličnih obuhvata, što je preslikana situacija i kada se spustimo na nivo prostornih planova jedinica lokalne samouprave. Naravno, region Vojvodine je nekoliko puta veći od regionala grada Beograda, kao što se i opština

gradimo naselja, ne otvaramo rudnike, industrijske objekte i slične komplekse koji bi ugrozili postojeće prirodno bogatstvo.

Stoga će PPPPN Nacionalnog parka Đerdap zaobići ono što nalaže načela planiranja i uređenja prostora i podrediće prostorni razvoj pretežno očuvanju zaštićenog prirodnog dobra. Situacija je slična i sa područjima sa kojih se eksploatišu mineralne sirovine, poput Kolubarskog i Kostolačkog basena, koja su (trenutno) ključna za energetski razvoj, pa se u takvim sredinama neće prioritetsno težiti zaštiti i očuvanju životne sredine, već efikasnoj eksploataciji uglja.

Negotin prostire na mnogo većoj površini od, recimo, opštine Ćićevac. Međutim, opet se prostorni planovi ovih celina izrađuju na sličnom nivou detaljnosti i sličnih su razmera. Sa prostornim planovima područja posebne namene ništa od navedenog nije slučaj budući da se oni:

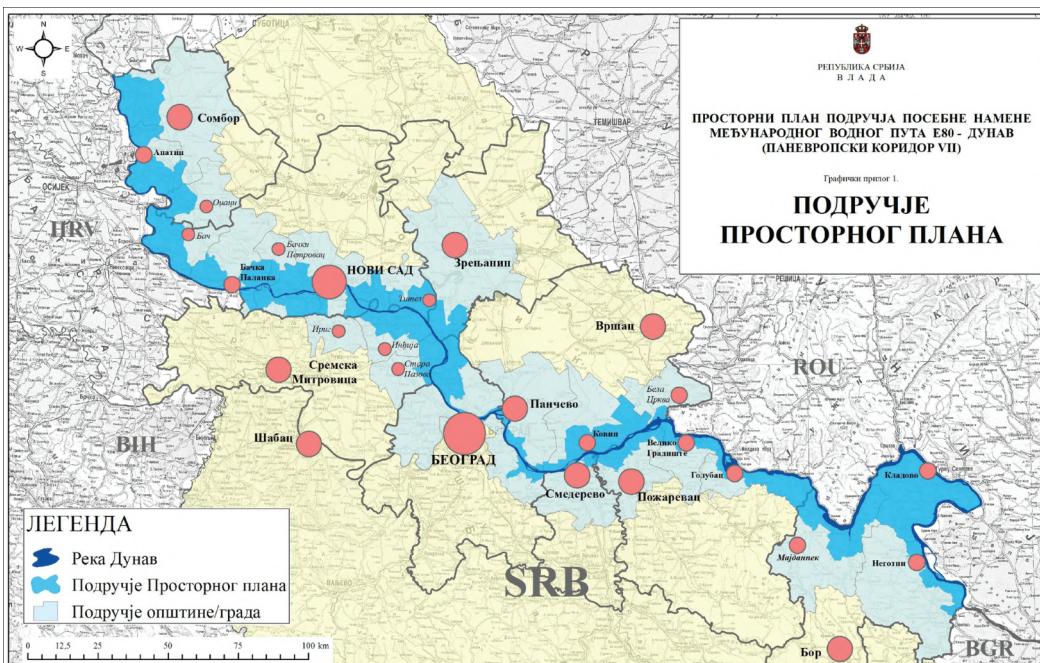
## 1. mogu međusobno preklapati

PPPPN nisu vezani za administrativnu podelu, već prate obuhvate konkretnih prostornih celina koje uređuju. Tako će, na primer, PPPPN za neki autoput proći kroz više gradova i opština i pritom će se preklopiti sa njihovim prostornim planovima; međutim, istovremeno će se preklopiti i sa područjem nacionalnog parka, gasovoda, arheološkog nalazišta ili reke (plovnog puta), za koje takođe postoji PPPPN. Više o tome šta se u takvim slučajevima dešava, govorićemo u nastavku.

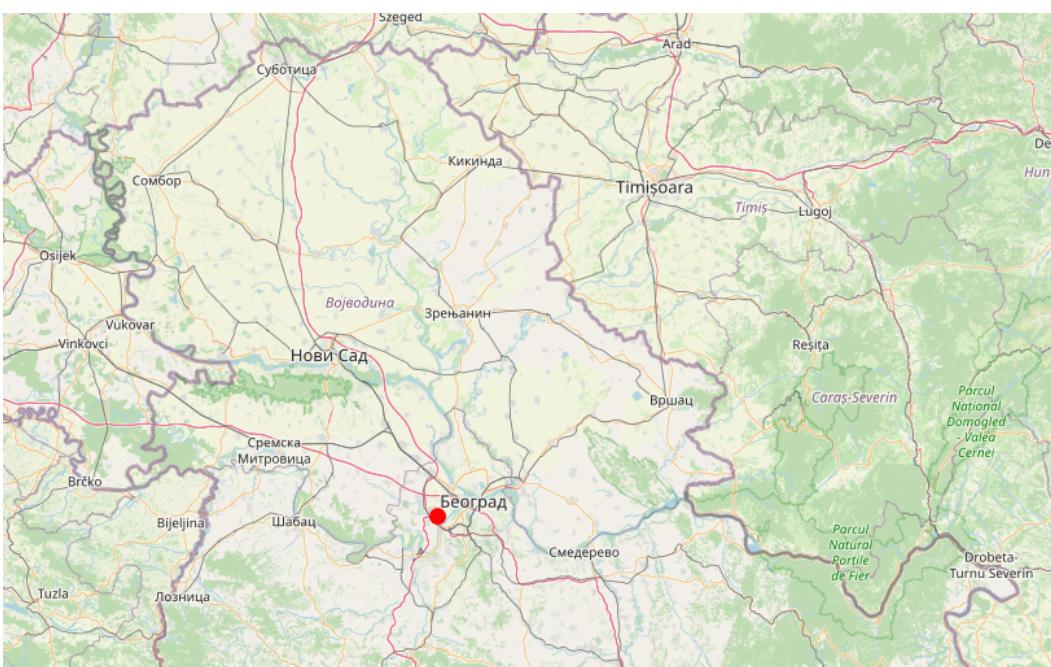
<sup>14</sup> Član 22. stav 2. Zakona o planiranju i izgradnji.

## 2. mogu (poprilično) razlikovati po svojim razmerama

Postoje PPPPN koji pokrivaju mnogo veća područja od bilo kojeg PPJLS, kakav je, na primer, PPPPN međunarodnog plovnog puta – koridora reke Dunav, koji se proteže celim tokom reke Dunav, od državne granice sa Hrvatskom do državne granice sa Rumunijom (približno 588 km). Međutim, neretko PPPPN može obuhvatati i daleko uže prostorne celine, kao što je, na primer, slučaj sa PPPPN za nacionalni fudbalski stadion, čija je ukupna površina 114 ha.



Obuhvat Prostornog plana područja posebne namene međunarodnog vodnog puta E 80 – Dunav (Panevropski koridor VII)

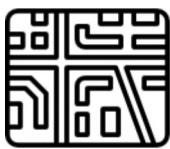


Okvirni obuhvat Prostornog plana područja posebne namene nacionalnog fudbalskog stadiona u Surčinu

Za sve PPPPN utvrđena je i obaveza izrade izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Član 22. stav 2. Zakona o planiranju i izgradnji.

## 4. Šta uređuju urbanistički planovi?



Urbanistički planovi po pravilu (mada izuzeci postoje) pokrivaju uže prostorne celine od prostornih planova, pa se shodno tome izrađuju sa većim nivoom detaljnosti u odnosu na prostorne planove. Upravo iz ovog razloga karakteristično je (mada izuzeci postoje) za urbanističke planove da su „operativniji” od prostornih planova koji su „pretežno strateškog” karaktera. Ugrubo rečeno, urbanističkim planovima stavlja se fokus na određene segmente koji prostornim planom nisu dovoljno precizno razrađeni, a sve s ciljem da se konkretizuju svi uslovi i ograničenja koji

će se primenjivati u određenom prostoru. Stoga, u najvećem broju slučajeva, izgradnji objekata, uvođenju infrastrukture ili sličnim transformacijama prostora prethoditi izrada više urbanističkih planova, koji će se izraditi na osnovu nekog prostornog plana.

Ukupan broj prostornih planova višestruko je manji od ukupnog broja urbanističkih planova; međutim, ta analogija je obrnuta ukoliko se poredi ukupni obuhvati ove dve vrste akata, budući da je teritorija Republike Srbije prostornim planovima obuhvaćena u celosti (i to po nekoliko puta), dok je jako mali njen ideo zapravo pokriven urbanističkim planovima.

Zakon o planiranju i izgradnji definiše sledeće nivoe urbanističkih planova:

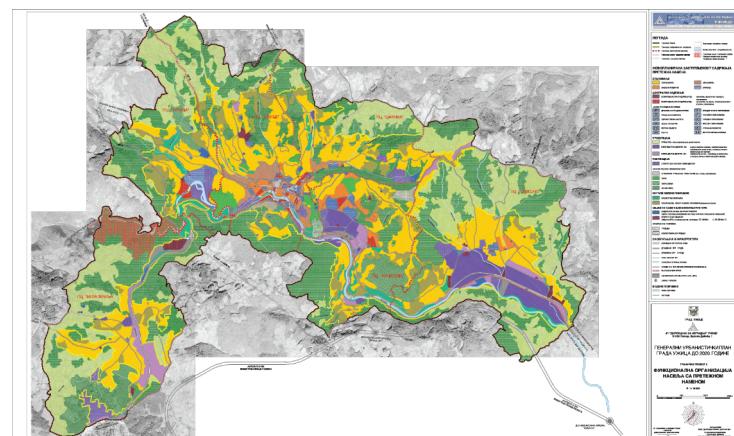
### Generalni urbanistički plan

- Usvaja ga skupština jedinice lokalne samouprave.

Generalni urbanistički plan (**GUP**) obavezno se donosi za mesto koje je u skladu sa Zakonom o teritorijalnoj organizaciji utvrđeno kao **grad**. Dakle, reč je o vrsti planskog akta koji se bavi isključivo razvojem gradskih područja.



Obuhvat generalnih urbanističkih planova unutar granica Republike Srbije



Grafički prilog generalnog urbanističkog plana Grada Užica

Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, GUP predstavlja **najopštiji, strateški razvojni plan sa opštim elementima prostornog razvoja**. Iz reči strateški i opšti može se zaključiti da se radi o dokumentu čija je uloga pretežno u „usmeravanju” razvoja grada. Logika je ta da strategije koje se usvajaju na republičkom nivou, a koje su od velikog značaja za prostorni razvoj,

same po sebi nisu dovoljne da se isključivo na njih oslanjamо u razvoju izrazito kompleksnih područja kakva su gradovi. Stoga, pre nego što se za gradska područja usvoje detaljniji i operativniji planovi (a potom i usledi izgradnja objekata), GUP je tu da utvrdi strateške pravce razvoja i takvim planovima pruži adekvatan osnov.

**GUP sadrži:**

### **granice i obuhvat građevinskog područja**

Pod građevinskim područjem podrazumeva se obuhvat unutar teritorije grada kojim dominira „građevinsko zemljište”.

Na primeru grada Beograda površina administrativnog područja je 77.851 ha, od čega građevinsko područje obuhvata 51.776 ha. U slučaju grada Novog Sada građevinsko područje poklapa se sa obuhvatom GUP-a Novog Sada.

### **generalna urbanistička rešenja sa namenama površina**

Na sličan način kao i prostorni planovi, definisanjem namene površina GUP predodređuje kako se i u koje svrhe zemljište koristi. Najopštija podela namene zemljišta jeste na „javno” i „privatno”, u okviru kojih se potom definiše veći broj različitih tipova namena, kao što su javne službe (bolnice, škole, vrtići, domovi zdravlja...), stanovanje, poslovno-komercijalne zone, zelene površine, sportski kompleksi i slično...

### **generalne pravce infrastrukturnih koridora**

Uz raspored namena površina, podjednako je važno definisati i kako se unutar i između tih namena vrši kretanje i komunikacija, kao i na koji način će te celine biti opskrbljene adekvatnom saobraćajnom, tehničkom, energetskom, sanitarnom i drugom infrastrukturom.

### **podelu na celine za dalju razradu**

Mada utvrđuje opšte smernice, GUP svoje sprovođenje „ne prepušta slučaju” već jasno definiše kakve je vrste planskih akata potrebno izraditi na konkretnom obuhvatu.

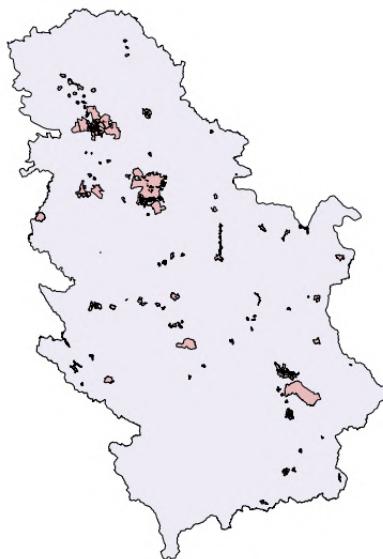
### **Plan generalne regulacije**

- Usvaja ga skupština jedinice lokalne samouprave.

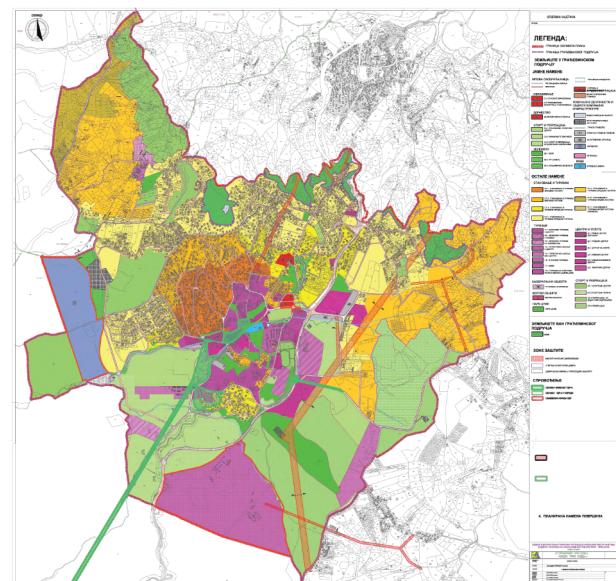
U skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnj, plan generalne regulacije (**PGR**) **obavezno se donosi za naseljeno mesto koje je sedište JLS**, a može se doneti i za druga naseljena mesta. Dakle, za razliku od GUP-a, čije donošenje je obavezno isključivo za gradska područja, od obaveze izrade PGR-a nisu „pošteđene” opštine. Za razliku od GUP-a, epiteti opšti i strateški nisu

karakteristični za PGR, budući da se ovim dokumentima pravila uređenja i građenja definišu na daleko većem nivou detaljnosti.

PGR sadrži **podelu na posebne celine i zone** za koje su definisani: **pretežna namena zemljišta, infrastrukturni koridori i kapaciteti, kao i mere zaštite prirodnih i kulturnih dobara.**



Obuhvati planova generalne regulacije unutar granica Republike Srbije



Grafički prilog plana generalne regulacije naseljenog mesta Čajetina

PGR se može doneti posebno i za mreže objekata i površine javne namene. Tako, recimo, za teritoriju Beograda postoje PGR za sisteme zelenih površina, mreže javnih garaža, šinskih sistema, mreže vatrogasnih stanica, mreže pijaca i drugi.

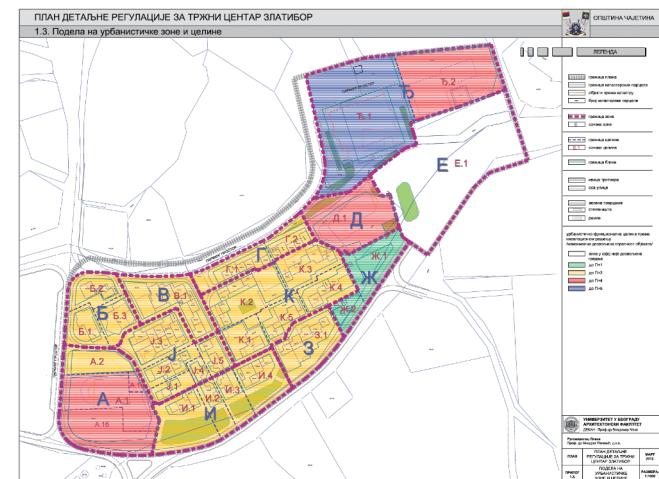
### Plan detaljne regulacije

- Usvaja ga skupština jedinice lokalne samouprave.

Plan detaljne regulacije (**PDR**) donosi se za **delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, infrastrukturne koridore i objekte i područja za koja je propisana obaveza njegove izrade.**<sup>16</sup>



Obuhvati planova detaljne regulacije unutar granica Republike Srbije



Grafički prilog plana detaljne regulacije za tržni centar „Zlatibor”

<sup>16</sup> Član 27 stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji.

PDR sadrži pretežnu podelu prostora na posebne celine i zone, **detaljnu namenu zemljišta, regulacione i građevinske linije, nivelacione (visinske) kote, popis parcela, koridore i kapacitete saobraćajne, energetske, komunalne i druge infrastrukture, mere zaštite prirodnih i kulturnih dobara, kao i pravila uređenja i građenja.**

PDR je najdetaljniji, a samim tim i najoperativniji od svih vrsta prostornih i urbanističkih planova, te se njegovo sprovođenje najčešće vrši direktno, što znači da se na osnovu njega može pokrenuti postupak pribavljanja građevinske dozvole. Za pojedine zone unutar obuhvata PDR-a može se predvideti i detaljnija razrada urbanističkim

**projektom**, koji je zapravo tehnički, a ne planski dokument.

Poput PPPPN, granice različitih PDR mogu se međusobno preklapati, što je najčešće i slučaj kada se PDR donose za infrastrukturne koridore koji se pružaju kroz veći broj naseljenih područja.

U Republici Srbiji postoji daleko veći broj usvojenih PDR nego svih drugih vrsta prostornih i urbanističkih planova (PPRS, RPP, PPJLS, GUP i PGR) zajedno. Međutim, kada uporedimo pokrivenost teritorije Republike Srbije planskim aktima, uočićemo da je ova vrsta planskih akata zapravo najmanje zastupljena.

## Kako planski akti funkcionišu međusobno?

Napomenuli smo već da su prostorni i urbanistički planovi Zakonom o planskom sistemu prepoznati kao **dokumenti razvojnog planiranja**. Pričali smo i o tome kakva je njihova uloga u planskom sistemu. Međutim, ostali smo nedorečeni kad je reč o tome kako su prostorni i urbanistički planovi u ovom sistemu „uvezani“. Hajde da to ispravimo.

Zakonom o planskom sistemu<sup>17</sup> propisano je da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata mora poštovati **načelo konzistentnosti i usklađenosti**, koje podrazumeva međusobnu usklađenost javnih politika, **usklađenost planskih dokumenata po formi, sadržaju i terminologiji, usklađenost hijerarhijski nižih planskih dokumenata sa hijerarhijski višim planskim dokumentima**,

usklađenost planskih dokumenata sa preuzetim međunarodnim obavezama, kao i usklađenost propisa sa usvojenim planskim dokumentima.

Dakle, pored usklađivanja po formi, sadržaju i terminologiji, značaj se daje i **hijerarhijski planskih dokumenata**.

Osvrнимo se ipak na propis koji detaljnije uređuje oblast prostornog i urbanističkog planiranja – Zakon o planiranju i izgradnji. Prema ovom zakonu, planiranje i uređenje prostora zasniva se na poštovanju ukupno 13 definisanih načela, od kojih je poslednje **načelo horizontalne i vertikalne koordinacije**. Šta to znači?

## Vertikalna koordinacija

**Vertikalna koordinacija** podrazumeva uspostavljanje veza između svih nivoa prostornog i urbanističkog planiranja i uređenja prostora, od nacionalnog ka regionalnom i dalje ka lokalnom nivou, kao i informisanje, saradnju i koordinaciju između lokalnih inicijativa, planova i projekata sa regionalnim i državnim planovima i akcijama.

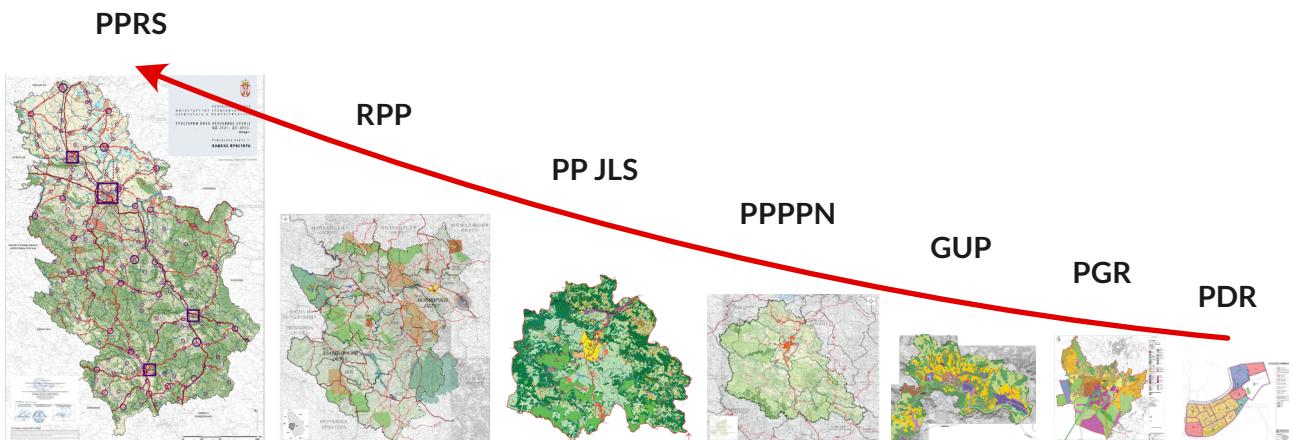
Iz navedenog možemo zaključiti da se planski akti usklađuju **od nacionalnog ka regionalnom i dalje ka lokalnom nivou**. Dakle, nije moguće usvojiti RPP ukoliko je njegova sadržina u suprotnosti sa PPRS-om, niti dalje PPJLS čija

planska rešenja ne odgovaraju RPP-u. Međutim, obaveza vertikalnog usklađivanja planskih akata nije „ostala u načelima“ već je dobila i poseban član zakona koji je dodatno definiše.

## Član 33

**Dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni, tako da dokument užeg područja mora biti u skladu sa dokumentom šireg područja.**

<sup>17</sup> Član 3. stav 1. tačka 5) Zakona o planskom sistemu.



O sadržini i načinu na koji se planovi čitaju, više ćemo pričati u narednim poglavljima priručnika. Međutim važno je znati da je navedena odredba ugrađena u planove, te svi

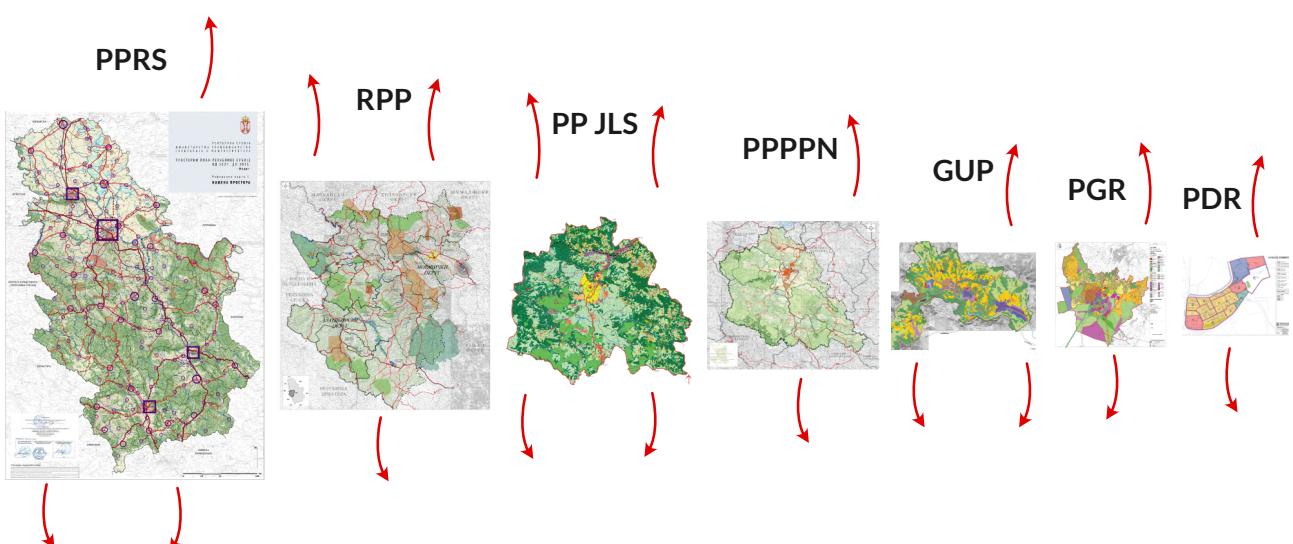
planski akti obavezno sadrže izvod iz hijerarhijski viših planskih akata (izuzev PPRS-a, koji je na vrhu hijerarhije).

## Horizontalna koordinacija

**Horizontalna koordinacija** podrazumeva povezivanje sa susednim teritorijama u toku planiranja radi rešavanja zajedničkih funkcija i interesa, kao i povezivanje i participaciju svih učesnika u prostornom razvoju – javnog i civilnog sektora i građana.

Planski akti nisu „inkubatori“ koji uređuju prostor unutar sopstvenih granica bez osvrta na to šta se dešava u okruženju. Načelo horizontalne koordinacije upravo to i osigurava.

Ono nas obavezuje da prilikom izrade planova preispitamo kako će planska rešenja uticati na neposredno okruženje (i obrnuto).



Nažalost, horizontalna koordinacija „ostala je u načelu“ i nigde se drugde u Zakonu o planiranju i izgradnji ne pominje. Stoga je i u praksi zaista

redak slučaj da, na primer, PPJLS ili PDR na bilo koji način razmatra šta predviđaju planska rešenja susednih PPJLS ili PDR.

## 5. Gde se planovi nalaze?

Prostorni i urbanistički planovi su **javni dokumenti** i čitava njihova sadržina mora biti dostupna javnosti. Stoga, nakon što se planski

akt usvoji i otpočne njegovo pravno dejstvo, on mora biti javno objavljen. Kako doći do usvojenih planova?

*Planski dokumenti sa prilozima moraju biti dostupni na uvid javnosti u sedištu donosioca, osim posebnog priloga koji se odnosi na posebne mere uređenja i pripreme teritorije za potrebe odbrane zemlje.<sup>18</sup>*

Donosioци planskih akata imaju obavezu čuvanja te dokumentacije, kao i omogućavanja javnosti da izvrši uvid u nju. Kako su planski akti nosioci informacija od javnog značaja, ukoliko nisu

javno dostupni, pored uvida u sedištu donosioca, građani do njihove sadržine mogu doći i slanjem **zahteva za pristup informacijama od javnog značaja**.<sup>19</sup>

*Po doношењу planskih dokumenata, tekstualni deo svih planskih dokumenata se objavljuje u službenom glasilu donosioca planskih dokumenata, odnosno u službenom glasilu Republike Srbije, službenom glasilu autonomne pokrajine ili službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, osim posebnog priloga koji se odnosi na posebne mere uređenja i pripreme teritorije za potrebe odbrane zemlje.<sup>20</sup>*

Dakle, u zavisnosti od toga koji je organ usvojio planski akt, odnosno da li je taj organ nadležan na nivou Republike Srbije, autonomne pokrajine

ili na nivou jedinica lokalne samouprave, tekstualni deo biće objavljen u odgovarajućem službenom glasilu:

Tekstualni deo prostornih planova koje usvaja Narodna skupština (PPRS), odnosno Vlada Republike Srbije (RPP, PPPPN)

biće objavljen u **službenom glasilu Republike Srbije**;

Tekstualni deo prostornih planova koje usvaja Skupština autonomne pokrajine Vojvodine (RPP Vojvodine, PPPPN na teritoriji AP Vojvodine)

biće objavljen u **službenom glasilu Autonomne pokrajine Vojvodine**;

Prostorni planovi jedinica lokalne samouprave (PPJLS), kao i urbanistički planovi u okviru teritorija jedinica lokalne samouprave (GUP, PGR, PDR)

objavljaju se u **službenim glasilima jedinica lokalne samouprave** (gradovi, opštine).

Ovo, međutim, nije slučaj sa grafičkim delom plana, te se do referalnih karata i grafičkih priloga ne može doći pretragom službenih

glasila. Ipak, to ne znači da se do grafički priloga ne može nikako doći, budući da Zakon o planiranju i izgradnji propisuje i sledeće:

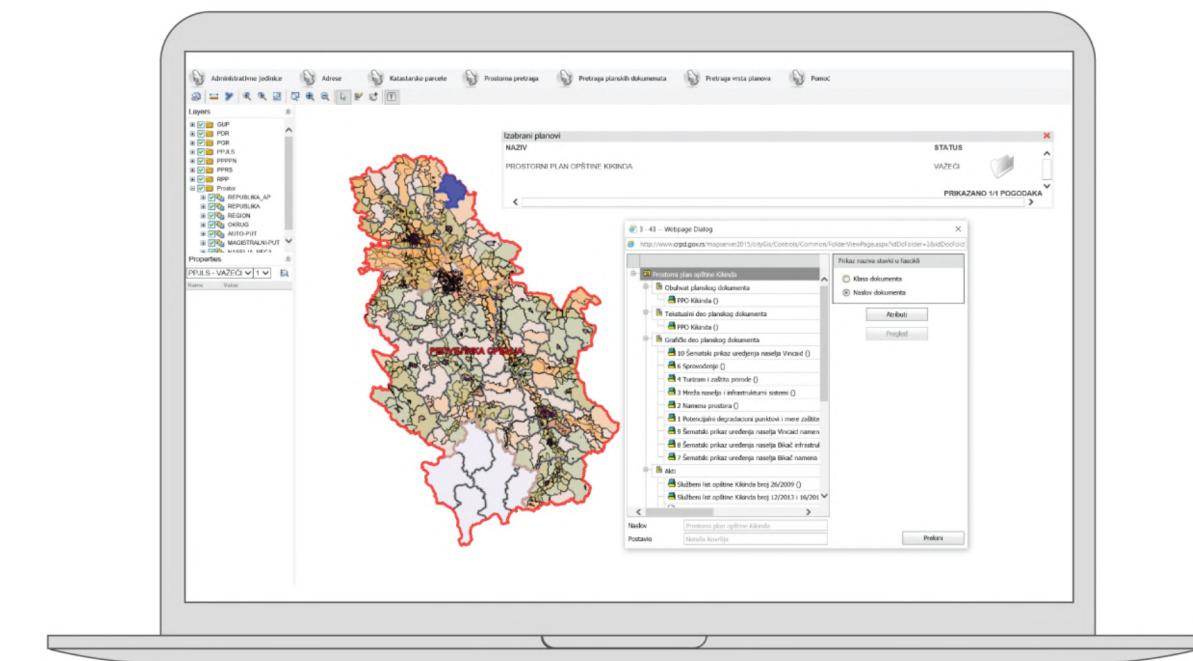
*Planski dokumenti su javno dostupni u **Centralnom registru planskih dokumenata**.*<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Član 41. stav 1. Zakona o planiranju i izgradnji.

<sup>19</sup> Član 15. Zakona o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja („Sl. glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021).

<sup>20</sup> Član 41. stav 2. Zakona o planiranju i izgradnji.

<sup>21</sup> Pravilnik o sadržini i načinu vođenja i održavanja centralnog registra planskih dokumenata, informacionog sistema o stanju u prostoru i lokalnog informacionog sistema i digitalnom formatu dostavljanja planskih dokumenata („Sl. glasnik RS”, broj 33/2015).



Interfejs centralnog registra planskih dokumenata

Centralni register planskih dokumenata (**CRPD**) jeste projekat koji je nastao u saradnji Republičkog geodetskog zavoda i USAID-a, koji su 28. februara 2014. godine potpisali Memorandum o razumevanju. Reč je o onlajn platformi koja predstavlja elektronsku bazu usvojenih planskih dokumenata sa ucrtanim obuhvatima. Jedan od slojeva jeste i katastarska podloga, te je moguće prostornom selekcijom utvrditi kojim je planovima od republičkog do lokalnog nivoa pokrivena ta parcela. Osim što se može utvrditi koji su to planovi, CRPD omogućava i njihovo preuzimanje, i to kako tekstualnog tako i grafičkog dela, zatim odluke o izradi plana, izveštaja o strateškoj proceni uticaja i slično.

Koliko je ovaj servis značajan govori i činjenica da je za potrebe određivanja njegove sadržine, načina vođenja i održavanja ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture doneo poseban pravilnik.<sup>22</sup>

Ali (uvek ima neko „ali“), iako dobro zamišljen, projekat nije u potpunosti ostvaren. Nažalost, baza podataka nije dovoljno redovno ažurirana te je jako mali udeo planskih akata u njoj dostupan, funkcionalna je samo u pojedinim internet pretraživačima (Microsoft Explorer, Microsoft Edge, Opera...), a grafički prilozi obimnijih planskih akata ne mogu se preuzeti. Ipak, i pored problema tehničke prirode, CRPD je veoma koristan alat pomoću kojeg se može doći do celokupne sadržine pojedinih planova.<sup>23</sup>

## 6. Kako se planovi „čitaju“?

Ovo je jako važno poglavje i stoga ne želimo da ga komplikujemo. Potrudićemo se da vam u nastavku pružimo onoliko informacija koliko smatramo da je dovoljno da možete razumeti strukturu i sadržaj svih vrsta prostornih i urbanističkih planova.

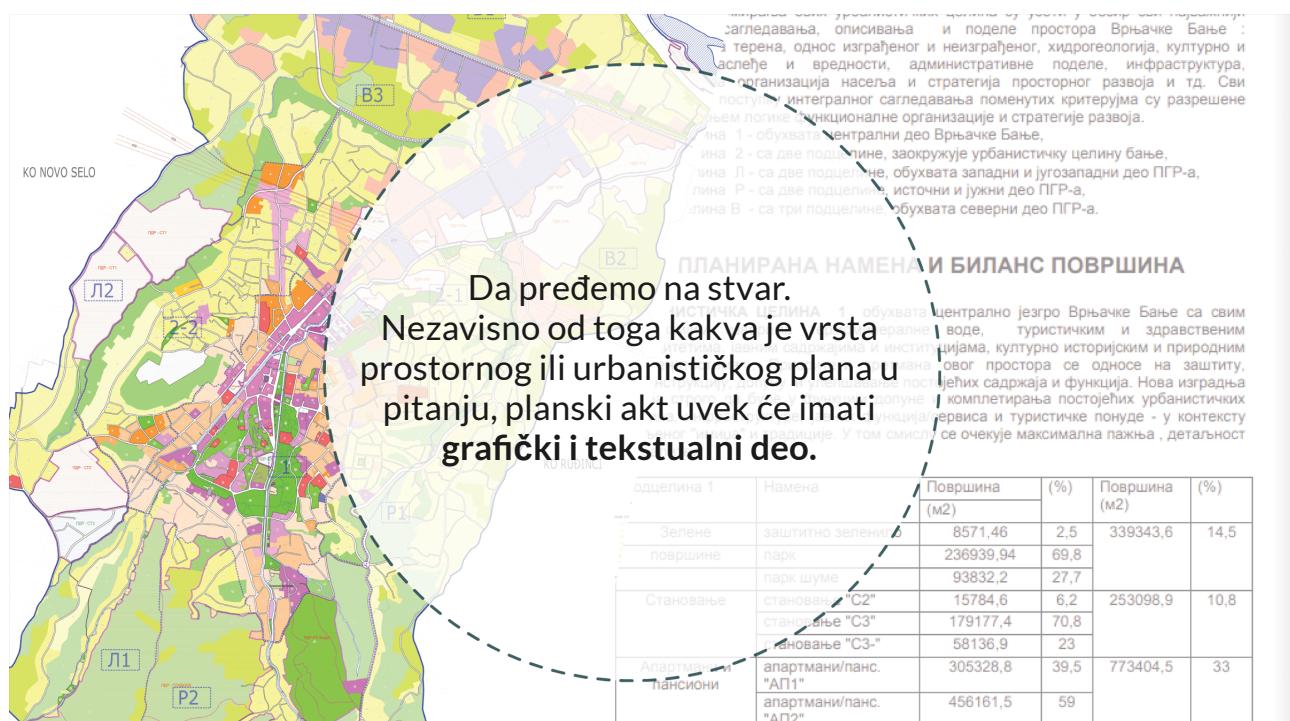
U prethodnim poglavljima mogli ste se uveriti da nije reč o jednostavnoj klasifikaciji. Kako bismo izbegli da se za svaku od posebnih vrsta detaljno upuštamo u njihovu sadržinu, najpre ćemo vas uputiti gde možete doći do tih detalja.

<sup>22</sup> Sve od pada sajta RGZ-a krajem maja 2022. (usled hakerskog napada), pa do trenutka kada je ovaj priručnik napisan oktobra 2022. godine, portal CRPD u potpunosti ne funkcioniše. Nadamo se da dok ovo čitate to nije slučaj i da možete rukovati ovim vrednim instrumentom.

<sup>23</sup> „Sl. glasnik RS“, broj 32/2019.

Propis koji će vam najviše biti od pomoći jeste **Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja**<sup>24</sup> („**Pravilnik**“).

- Sadržina PPRS-a propisana je članovima 2. i 3.
- Sadržina RPP propisana je članovima 4. i 5.
- Sadržina PPJLS propisana je članovima 6-11.
- Sadržina PPPPN propisana je članovima 12-20.
- Sadržina GUP propisana je članovima 21. i 22.
- Sadržina PGR propisana je članovima 23. i 24.
- Sadržina PGR propisana je članovima 25. i 26.



## Tekstualni deo plana

Tekstualni deo plana sadrži **opšti i planski deo**.

**Opštim delom** plana prikazan je:

### Pravni i planski osnov

**Pravnim osnovom** predstavljeno je u skladu sa kojim zakonima i propisima je donet planski akt. Najčešće se u pravnom osnovu samo puko navedu Zakon o planiranju i izgradnji i Pravilnik, međutim postoje i planovi koji u ovom segmentu imaju detaljniju listu propisa u skladu sa kojima je planski akt sačinjen.

**Planski osnovom** najčešće se predstavlja u skladu sa kojim planskim aktom hijerarhijski višeg reda se izrađuje planski akt. Na primer planski osnov regionalnim prostornim planovima uvek će biti PPRS. Pojedine vrste planskih akata sadrže i izvode iz hijerarhijski viših planskih akata sve do PPRS.

## Obuhvat plana

**Obuhvat plana** sadrži opis granica planskog akta. Od toga koliku površinu planski akt obuhvata, zavisiće i nivo detaljnosti opisa obuhvata plana. Tako će, na primer, opis obuhvata PPRS stati u jednu rečenicu (čitava teritorija Republike Srbije), dok će za PGR, na primer, biti pobrojane granice katastarskih opština ili parcela, a za PDR, na primer, nazivi ulica koje uokviruju planski obuhvat.

## Prikaz postojećeg stanja

Prikaz postojećeg stanja razlikovaće se naravno od vrste do vrste planskog akta. Međutim, uvek će biti reč o sveobuhvatnom sagledavanju i identifikaciji zatečenog stanja, problema, potencijala i drugih relevantnih karakteristika prostora, koji će kasnije biti promjenjeni planskim rešenjima. Dakle, u ovom delu planskog akta nema „kreativnog doprinosa“ već se samo postavlja objektivno činjenično stanje. Po pravilu, u planskim aktima, nakon prikaza utvrđenog postojećeg stanja, izrađuje se i SWOT<sup>25</sup> analiza u formi tabele, koja je potom osnov za postavljanje vizija i ciljeva.

Planskim delom plana prikazani su:

## Opšti i posebni ciljevi

Na osnovu utvrđenog postojećeg stanja i namere da se unapredi prostorni razvoj, postavljaju se opšti i posebni ciljevi koji će biti sprovedeni konkretnim planskim rešenjima. Opšti i posebni ciljevi mogu se utvrđivati na nivou celokupnog planskog akta ili za svaku od oblasti posebno.

Neki od **opštih ciljeva**, recimo, prostornog plana opštine Ub su sledeći:

- zaštita prirodne i kulturne baštine;
- unapređenje životne sredine.

Odgovarajući **posebni ciljevi** prostornog plana opštine Ub kojima se bliže određuju navedeni opšti ciljevi jesu:

- stvaranje uslova za očuvanje i valorizaciju prirodne i kulturno-istorijske baštine i ambijentalnih celina;
- utvrđivanje bilansa prirodnih resursa, njihov obim, pravila korišćenja i zaštite.

## Pravila uređenja

Sve vrste prostornih i urbanističkih planova, izuzev PPRS i RPP, sadrže pravila uređenja.

Najopštije rečeno, pravilima uređenjima definiše se **kako će biti koncipirano uređenje prostora** prema karakterističnim celinama, zatim **kako će se prostor koristiti** (stanovanje, poslovanje, zelene površine), koji su **uslovi izgradnje površina i objekata javne namene, saobraćaja i infrastrukture** (na kojim udaljenostima, u skladu sa kojim pravilima se postavljaju), **kakvu je sve infrastrukturu neophodno obezbediti** (priključci na infrastrukturu, broj potrebnih parking mesta), koji su **uslovi i mere zaštite prirodnih i kulturnih dobara, kako se obezbeđuje pristup osobama sa invaliditetom**, zatim mere energetske efikasnosti itd.

## Pravila građenja

Sve vrste prostornih i urbanističkih planova, izuzev PPRS, RPP i GUP, sadrže pravila građenja. Pravila građenja odnose se isključivo na uslove kojima se uređuje formiranje građevinske parcele i izgradnja objekata.

<sup>25</sup> Akronim engleskog izraza **Strengths** (snage), **Weaknesses** (slabosti), **Opportunities** (razvojne šanse), and **Threats** (pretnje razvoju).

Pravila uređenja i građenja sadrže **vrstu i namenu objekta** koji se može graditi (unutar zone prethodno definisane pravilima uređenja), **uslove za formiranje građevinske parcele** za potrebe izgradnje objekta, **položaj objekta** u odnosu na regulaciju i granicu građevinske parcele, **urbanističke parametre** (indeks izgrađenosti, stepen zauzetosti građevinske parcele, odnosno visina ili spratnost objekata), **uslove izgradnje više objekata na istoj građevinskoj parceli**, kao i uslove i način **obezbeđivanja pristupa parceli i prostora za parkiranje vozila**.

## Način sprovođenja plana

Sprovođenje planskih akata može se vršiti na sledeće načine:

- **izradom dokumenata za sprovođenje prostornih planova**  
Programi implementacije utvrđuju mere i aktivnosti za sprovođenje PPRS i RPP (govorili smo njima u delu priručnika koji se odnosi na vrste planskih akata).
- **izradom (hijerarhijski nižih) planova uže prostorne celine**  
Prostorni i urbanistički planovi mogu u celosti ili u svojim delovima da utvrde obavezu izrade planskih akata uže prostorne celine.
- **izradom urbanističko-tehničkih dokumenata**  
Delovi prostornih i urbanističkih planova mogu se sprovoditi i putem izrade urbanističko-tehničkih dokumenata, odnosno **urbanističkog projekta**.
- **direktно**  
Ukoliko su **pravila uređenja i građenja** prostornog, odnosno urbanističkog plana **u dovoljnoj meri detaljna da se na osnovu njih može pokrenuti postupak pribavljanja lokacijskih uslova**, planski akt se u tom delu može sprovoditi direktno.

## Grafički deo plana

Grafički deo plana čini skup **grafičkih priloga**, odnosno **referalnih karata** koje „oslikavaju“ odnosno definišu „prostornu dimenziju“ planskih rešenja. Grafički prilozi sadrže crteže koji se izrađuju na podlogama u propisanoj razmeri i sačinjeni su od linija, šrafura, boja, teksta i oznaka. Uz crteže, grafički prilog sadrži i tabelu sa osnovnim informacijama, kao i legendu koja bliže opisuje elemente crteža.

Podloga na kojoj se izrađuju grafički delovi planskih akata zavisi od vrste i nivoa detaljnosti planskog akta. To može biti topografska karta, satelitski snimak, ortofoto podloga, katastarsko-topografski plan ili karta iz postojećeg geografskog informacionog sistema (Google maps, Open street maps i dr.).

Važno je znati da **grafički delovi plana nisu zasebne celine, već direktno korespondiraju sa**

**tekstualnim delovima plana**. Crtež će, na primer, isprekidanom linijom obeležiti „Celinu 3“, a potom obojiti crvenom bojom nekoliko parcela unutar te celine. Potom će legenda grafičkog priloga odati da se radi o „komercijalno-poslovnoj zoni“. To, između ostalog, znači da će se na tim parcelama primenjivati pravila uređenja koja važe za „komercijalno-poslovne zone“, odnosno pravila građenja koja su definisana za „Celinu 3“, što je zapravo tekstualni deo plana.

Radi bolje čitljivosti, grafički prilozi plana podeljeni su u više tematskih celina, koje se razlikuju od vrste do vrste planskog akta (članovima 2-22. Pravilnika za svaku vrstu prostornih i urbanističkih planova propisana je sadržina tekstualnog i grafičkog dela). Obično je reč o sledećim tematskim celinama:

## Obuhvat plana

Na adekvatnoj podlozi, grafički prilog obuhvata plana definisaće isključivo granice planskog akta. Postoje i slučajevi gde su na ovom prilogu prikazani i drugi slojevi (poput infrastrukture, naseljenih područja i dr.).

## Postojeća namena površina

Grafičkim prilogom koji prikazuje postojeću namenu površina evidentira se način korišćenja zemljišta pre nego što je planski akt stupio na snagu.

## Planirana namena površina

Planiranom namenom površina prikazuje se **prostorni raspored površina različitih namena koje su definisane pravilima uređenja u okviru tekstualnog dela plana**. Različite namene površina definišu se različitim bojama, nijansama i šrafurama. Obično se klasifikacija različitih namena zemljišta u okviru legende razgraničava na „**javne namene**“ (zelene površine, šume, objekti javnih službi i dr.) i „**ostale namene**“ (stanovanje, poslovne i komercijalne zone, radne i industrijske zone i dr.).

## Regulaciono-nivelacioni plan

Regulaciono-nivelacioni plan u direktnoj je korespondenciji sa pravilima građenja definisanim tekstualnim delom plana. Pored ucrtanih regulacionih i građevinskih linija, ovaj grafički prilog sadrži i podatke o odstojanjima, visinskim kotama, gabaritima objekata i sl.

Na sličan način kako se to čini sa planiranim namenom površina, regulaciono-nivelacioni plan, različitim bojama nijansama i šrafurama, označava zone za koje važe različita pravila građenja.

## Sprovođenje

Već smo napomenuli kako se sprovođenje planskog akta može vršiti kroz izradu hijerarhijski nižih planova, razradom kroz urbanistički projekat ili direktno, primenom pravila uređenja i građenja definisanih tekstualnim delom plana. Grafičkim prilogom „sprovođenje plana“, istim metodama koje smo prethodno pominjali, označene su zone kojima se precizno određuje prostorni obuhvat u kojima se planski akt sprovodi na utvrđeni način.

## Zaštita prirodnih i kulturnih vrednosti

Karta „zaštite prirodnih i kulturnih vrednosti“ posebno je značajan grafički prilog kojim se evidentiraju prirodna i kulturna dobra unutar obuhvata planskog akta. Ovaj grafički prilog posebno korespondira sa merama zaštite prirodnih i kulturnih dobara koje su propisane tekstualnim delom planskog akta. Važno je napomenuti da se ovaj grafički prilog ne mora odnositi isključivo na „zvanično proglašena“ prirodna i kulturna dobra, već se samim planskim aktom može odrediti viši stepen očuvanja takvih celina. Tako se, na primer, mimo postojećih mera zaštite ovakvih lokaliteta, plan može postaviti i restriktivnije.

## II Procedura izrade plana



Zašto bi se ljudi mešali u postupak izrade tamo nekog prostornog ili urbanističkog plana? Da li je uopšte planersko-urbanistički neukim ljudima mesto u izradi planskih akata? Možemo li razumeti šta ovi dokumenti predstavljaju? I na kraju, **zašto bismo se uopšte time bavili?**

Ukoliko ste sebi postavili neka od pomenutih pitanja, čestitamo – među malim ste brojem ljudi koji uopšte znaju da prostorni i urbanistički planovi postoje.

Dosadašnja komunikacija koju ostvarujemo sa javnošću pokazuje izrazito nizak stepen upućenosti građana u procedure izrade i usvajanja planskih akata, a kada govorimo o stepenu uključenosti u ove procedure brojke su poražavajuće. Ove zaključke potvrđuje i *Izveštaj o stepenu učešća građana u procesima urbanističkog planiranja u Beogradu za 2021. godinu*<sup>26</sup>, u kojem se navodi sledeće:

„*Procenjeno je da trenutni stepen participacije, u okviru sadašnjih zakonskih mogućnosti, iznosi u proseku trećinu ukupnih kapaciteta za sve faze.*

Od četiri ispitane faze u proceduri izrade planova, najniži stepen participacije je ostvaren prilikom donošenja odluke (samo 19%) i usvajanja samog plana (28%), dok konceptualna faza ranog javnog uvida (41%) i faza nacrt-a i javnog uvida (42%), očekivano, ostvaruju viši stepen participacije jer je i zakonsko rešenje fokusirano na njih.

Nažalost, razočaravajuće je što nadležne institucije ulažu jako malo ili nimalo napora da se ovakva situacija unapredi.

Građani zaista poseduju neiscrpan potencijal da osnaže i unaprede planska rešenja i, što je još važnije, ukažu na potencijalne probleme koje će

predložena rešenja izazvati. Ko bolje može poznavati prostor od onih koji u njemu svakodnevno žive i borave? Zamislite u kakvoj sredini živeli da nadležne institucije primenjuju model „planiranje SA građanima“ umesto danas najzastupljenijeg „planiranja ZA građane“.

- Da! Imate pravo da učestvujete.
- Da! Vaše učešće je važno.
- Da! Možete svoje pravo ostvariti.
- Ne! Nije vam potrebno stručno znanje.
- Da! Šanse da će planska rešenja biti u vašu korist daleko su bolje ukoliko se nađete „za stolom“ dok se o njima diskutuje.

Hajde da prođemo kroz proceduru izrade planskih akata i vidimo gde svoje pravo na učešće možete ostvariti.

## 2.1. Kako se podnosi Inicijativa za izradu plana?



### Ko pokreće inicijativu za izradu plana?

- | Za veće prostorne obuhvate od državnog interesa inicijativu za izradu plana pokreće javni sektor (ministarstvo, gradske i opštinske uprave, sekretarijati, direkcije...).
- | Za manje prostorne celine, pored javnog sektora, inicijativu za izradu planskog akta može podneti i pravno ili fizičko lice koje ostvaruje svoja prava unutar planskog obuhvata.
- | I na kraju – svi ostali. Mada je u praksi to retko slučaj, inicijativu za izradu planskog akta može proslediti i zainteresovana javnost. Svako ima prava da nadležnom organu ukaže na potrebu za unapređenjem razvoja nekog prostora.

### Šta inicijativa sadrži i kako se podnosi?

Inicijativa za izradu planskog akta podnosi se nadležnom organu za poslove prostornog i urbanističkog planiranja. U slučaju prihvatanja inicijative, nadležni organ najpre pribavlja mišljenje **komisije za stručnu kontrolu**, nakon čega upućuje **predlog za donošenje odluke o izradi planskog akta** organu koji je nadležan za

njegovo usvajanje (najčešće je to skupština jedinice lokalne samouprave).

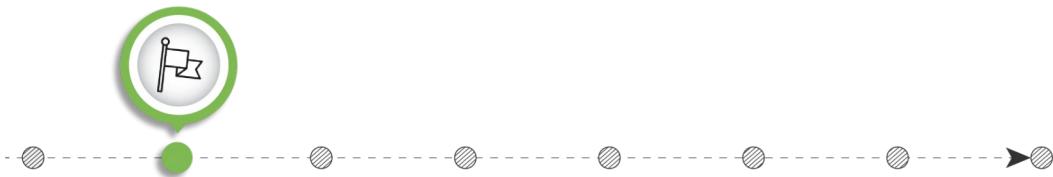
Mada važeći propisi Republike Srbije ne uređuju precizno sadržinu inicijative za izradu planskog akta, članom 31. Pravilnika propisano je sledeće:

*Uz predlog odluke o izradi planskog dokumenta, organu nadležnom za donošenje se dostavlja i obrazloženje odluke o izradi planskog dokumenta, koje sadrži:*

- **pravni i planski osnov za donošenje odluke;**
- **razloge donošenja odluke;**
- **pojašnjenje pojedinih elemenata odluke;**
- **osnovne podatke o inicijativi za izradu planskog dokumenta;**
- **mišljenje organa nadležnog za stručnu kontrolu.**

Nakon usvajanja predloga, organ nadležan za donošenje planskog akta usvaja **odluku o izradi planskog akta**.

## Odluka o izradi plana



Odluku o izradi planskog dokumenta usvaja **organ nadležan za njegovo donošenje**

za PPRS, RPP i PPPN → odluku donosi Vlada Republike Srbije

za RPP AP Vojvodine i  
PPPN na teritoriji AP  
Vojvodine → odluku donosi Skupština AP Vojvodine

za PPJLS i sve  
urbanističke planove → odluku donosi skupština JLS

**po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za stručnu kontrolu,  
odnosno komisije za planove.<sup>27</sup>**

Odluka o izradi plana sadrži:

- okvirne granice obuhvata planskog dokumenta;
- uslove i smernice planskih dokumenata višeg reda i razvojnih strategija;
- principe planiranja, korišćenja, uređenja i zaštite prostora; viziju i ciljeve planiranja, korišćenja, uređenja i zaštite planskog područja;
- konceptualni okvir planiranja, korišćenja, uređenja i zaštite planskog područja sa strukturonim osnovnim namena prostora i korišćenja zemljišta;
- rok za izradu planskog dokumenta;
- način finansiranja izrade planskog dokumenta;
- mesto i način obavljanja javnog uvida.

**Pre donošenja odluke o izradi planskog dokumenta, nosilac izrade plana pribavlja mišljenje nadležnog organa za poslove zaštite životne sredine o potrebi za izradom strateške procene uticaja na životnu sredinu (detaljnije u poglavljiju 3).**

Odluka o izradi ili nepristupanju izradi izveštaja o strateškoj proceni uticaja, obično je sastavni deo odluke o izradi planskog akta. Međutim, ukoliko to nije slučaj, često se ta odluka objavi u istom broju službenog glasila u kojem je objavljena i odluka o izradi planskog akta.

## 2.2. Šta podrazumeva rani javni uvid?



### U šta se vrši uvid? Koncept plana

Uvidom u odluku o izradi planskog akta, javnost se može informisati o tome da se sa izradom planskog akta otpočinje i eventualno naslutiti u kojem pravcu bi mogao teći razvoj planskih

rešenja. Međutim, prvi trenutak u kojem se javnost može susreti za konceptom planskog akta jeste **rani javni uvid**.

Rani javni uvid oglašava se u sredstvima javnog informisanja i u elektronskom obliku na internet stranici jedinice lokalne samouprave i na internet stranici donosioca plana i traje 15 dana.<sup>28</sup>

Od trenutka objavljivanja odluke, obrađivač planskog akta priprema elaborat koji sadrži **osnovna konceptualna planska razvojna rešenja** (koja se ne odnose na uslove, mogućnosti i ograničenja građenja na pojedinačnim katastarskim ili građevinskim parcelama), **detaljnije razrađene elemente**

sadržane u odluci o izradi planskog akta (obuhvat, izvod iz strateške i planske dokumentacije višeg reda, opis postojećeg stanja, ciljeve), kao i **očekivane efekte planiranja**. Zajedno sa grafičkim prilogom, navedeni sadržaj zapravo čini elaborat za rani javni uvid.

*U toku ranog javnog uvida pribavljaju se uslovi i drugi podaci značajni za izradu planskog dokumenta od organa, posebnih organizacija, imalaca javnih ovlašćenja i drugih institucija.<sup>29</sup>*

Na primer, ukoliko planski akt uređuje novi turistički centar u Nacionalnom parku Đerdap, Republički geodetski zavod obezbediće neophodne katastarske podloge, Ministarstvo zaštite životne sredine izdaće akt o uslovima zaštite prirode, JP Putevi Srbije izdaće uslove za izgradnju ili priključenje na putnu infrastrukturu, JP EPS izdaće uslove priključenja i snabdevanja električnom energijom, JKP Srbijavode izdaće uslove priključenja na komunalnu infrastrukturu za vodosnabdevanje, Nadležni zavod za zaštitu spomenika kulture izdaće uslove zaštite spomenika itd.

<sup>28</sup> Treba naglasiti da je ovde reč o zakonskom „minimumu“ za održavanje ranog javnog uvida, te da ništa ne sprečava nosioca izrade plana da ovaj rok produži.

<sup>29</sup> Član 45a stav 3. Zakona o planiranju i izgradnji

## Prava javnosti u okviru ranog javnog uvida

**Javnost mora imati mogućnost izjašnjavanja, a evidentirane primedbe mogu uticati na planska rešenja.<sup>30</sup>**

Za razliku od organa, posebnih organizacija, imalaca javnih ovlašćenja i drugih institucija čiji su uslovi obavezujući, javnosti je omogućeno **izjašnjavanje** na predloženi koncept. Naime, tokom trajanja javnog uvida javnosti je omogućeno da, u formi pisane primedbe ili sugestije, ukaže nosiocu izrade plana i obrađivaču planskog akta na potrebu za izmenom postavljenog koncepta plana.

**Bilo ko može uputiti primedbu, nezavisno od „legitimite“ za iznošenje neke tvrdnje.** Ne morate biti stručnjak u oblasti zaštite životne sredine da biste ukazali na to da će izgradnja nekog objekta ugroziti životnu sredinu, niti biti

saobraćajni inženjer da biste ukazali na to da je planirani put postavljen previše blizu vaše zgrade. Za razliku od institucija koje su ograničene svojom nadležnošću, vi imate mogućnost komentarisanja bilo čega.

Nakon održavanja ranog javnog uvida, **obrađivač sačinjava izveštaj o obavljenom javnom uvidu**, koji sadrži kratak prikaz aktivnosti koje se odnose na postupak izrade planskog akta, oglašavanje i sprovođenje postupka ranog javnog uvida, kao i primedbe i sugestije podnete tokom ranog javnog uvida. **Stavovi o svakoj od podnetih primedbi po pravilu nisu deo ovog izveštaja.**

### Šta sadrži nacrt plana?



Nakon pribavljanja svih neophodnih podloga, planske, strateške i druge dokumentacije od značaja za izradu planskog akta, kao i uslova koji su od institucija, imalaca javnih ovlašćenja, posebnih organa i organizacija, zajedno sa primedbama zainteresovane javnosti, pristigli tokom ranog javnog uvida, **obrađivač raspolaže svim informacijama za izradu nacrta planskog akta.**

Nacrt planskog akta zapravo je **predlog konačne verzije planskog dokumenta** (kako grafičkog tako i tekstualnog dela). Izradom nacrta obrađivač praktično govori „sa moje

strane, ovaj dokument je kompletan i spreman je za usvajanje“.

Pre nego što se nacrt zvanično izloži na javni uvid, kada će institucije, imaoci javnih ovlašćenja, posebni organi i organizacije moći da provere jesu li uslovi koje su izdali zaista adekvatno ugrađeni u planski akt, i pre nego što javnost iznese svoj stav, nacrt podleže **stručnoj kontroli**. Ukoliko je za planski akt doneta odluka o pristupanju izradi izveštaja o strateškoj proceni uticaja, taj izveštaj se priprema **paralelno sa izradom nacrta planskog akta**.

## Šta je stručna kontrola i ko je sprovodi?



Stručnu kontrolu nacrta planskog akta sprovodi **komisija nadležna za planove**. Na republičkom nivou (PPRS, RPP, PPPPN) tu komisiju obrazuje **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture**, za teritoriju AP Vojvodine (RPP Vojvodine, PPPPN na teritoriji AP Vojvodine) komisiju obrazuje **Skupština AP Vojvodine**, dok se za prostorne planove jedinica lokalne samouprave (PPJLS), kao i urbanističke planove u okviru teritorija jedinica lokalne samouprave (GUP, PGR, PDR) komisija obrazuje u okviru **skupštine JLS**.

Više o načinu rada komisije za planove možete saznati u propisu pod nazivom *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.*<sup>31</sup>

Takođe, pored pomenutog pravilnika, rad komisije za planove uređuje se i poslovnikom koji se donosi posebno za svaku komisiju za planove (na republičkom pokrajinskom ili lokalnom nivou).

Stručnom kontrolom proverava se usklađenost nacrta sa **planskim dokumentima šireg područja, odlukom o izradi, Zakonom o planiranju i izgradnji, standardima i normativima, kao i opravdanost planskog rešenja.**<sup>32</sup>

**O izvršenoj stručnoj kontroli sačinjava se izveštaj**, u skladu sa kojim se po potrebi nacrt može vratiti obrađivaču na doradu. Ukoliko u izveštaju nisu evidentirani nedostaci ili propusti u okviru nacrta, izveštaj će sadržati pozitivno mišljenje i zaključak da se nacrt plana može uputiti u proceduru javnog uvida.

Dokument se može pribaviti putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

## 2.3. Šta podrazumeva javni uvid?



Nakon što se nacrt planskog akta izradi i prođe stručnu kontrolu od strane komisije nadležne za planove, pre konačnog upućivanja planskog akta na usvajanje, nosilac njegove izrade organizuje javni uvid u trajanju od 30 dana. Izlaganje planskog dokumenta na javni uvid oglašava se u dnevnom i lokalnom listu, kao i na sajtu nosioca izrade planskog akta.

Ovo je poslednja faza „**preispitivanja nacrta planskog akta**”, kada institucije, imaoći javnih ovlašćenja, posebni organi i organizacije mogu da provere jesu li uslovi koje su izdali zaista adekvatno ugrađeni u planski akt i kada zainteresovana javnost može izneti svoj stav odnosno predloge za unapređenje ili neslaganje sa planskim rešenjima.

<sup>31</sup> „Sl. glasnik RS”, broj 32/2019.

<sup>32</sup> U svojoj dosadašnjoj praksi uvida u izveštaje o obavljenoj stručnoj kontroli izrazito smo se retko susretali sa slučajevima gde je preispitivanje opravdanosti planskih rešenja bilo predmet stručne kontrole.

## Šta je predmet uvida?

Na javni uvid izlaže se nacrt planskog akta u celosti, sa svojim tekstualnim i grafičkim delom, a za planove za koje je utvrđena obaveza izrade izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, na javni uvid izlaže se i nacrt izveštaja o strateškoj proceni uticaja sa svim svojim prilozima.

Treba istaći i da je **rok od 30 dana zapravo zakonski minimum** koji ne sprečava nosioca izrade da produži vreme trajanja javnog uvida. Nažalost, naše dosadašnje iskustvo pokazalo je da se gotovo po pravilu nadležni organi „zatvaraju u zakonske minimume“ te, bez obzira na značaj planskog akta (da li je u pitanju RPP ili PDR) ili obim dokumentacije koja se izlaže, javni uvid uvek traje 30 dana.

*Pojedine ustanove, poput Urbanističkog zavoda Beograda (samo kada su u pitanju planovi detaljne regulacije) gaje pozitivnu praksu stavljanja na javni uvid dokumentacione osnove koja je poslužila za pripremu nacrta.*

## Javna prezentacija

**Za sve prostorne planove (PPRS, RPP, PPPPN, PPJLS) Pravilnikom je utvrđena obaveza da se javna prezentacija može održati najkasnije 10 dana pre kraja javnog uvida.** Što se urbanističkih planova tiče, ova obaveza nije propisana, ali je otvorena mogućnost održavanja javne prezentacije.

Ukoliko je za planski akt utvrđena obaveza izrade izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, u skladu sa članom 19. stav 4 Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, u slučaju da za takav plan nije predviđeno održavanje javne prezentacije,

organ nadležan za pripremu plana i programa dužan je da, odlukom o donošenju plana i programa ili posebnom odlukom, utvrdi javni uvid i organizuje javnu prezentaciju izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

## Kako se podnosi primedba?

Pri podnošenju primedbe treba najpre voditi računa o **instrukcijama koje su navedene u oglasu za javni uvid** u planski akt. Ako se primedba upućuje putem pošte, obavezno se moraju navesti naziv organa nadležnog za prikupljanje i evidentiranje primedbi (nosilac izrade planskog akta), a po potrebi i organizaciona jedinica unutar te institucije, adresa i poštanski broj. Takođe, potrebno je naglasiti, odnosno nasloviti podnesak tako da nadležni organ po prijemu nedvosmisleno može

utvrditi na šta se primedba odnosi.

**Ne postoji propis ili pravilnik kojim se precizno uređuje kako primedba treba da izgleda, odnosno u kom formatu ili obimu mora biti pripremljena.** Primedba čak ne mora biti odštampana, prihvataju se i podnesci ispisani rukom; međutim, naš je savet da prilikom sastavljanja primedbe učinite sve kako bi se izbegla mogućnost da se ona ne razmatra usled nečitljivosti.

**Primedbe ne morate potpisivati, ali time gubite pravo da se kasnije na javnoj sednici dodatno izjasnite ukoliko niste zadovoljni načinom na koji se po primedbi postupilo. Izuzeci su retki, ali u većini slučajeva se na javnim sednicama ne čitaju primedbe podnositelja koji nisu prisutni.**

**Od koristi vam može biti *formular* koji je pripremio kolektiv Ministarstvo prostora, koji nakon popunjavanja generiše dokument primedbe formatiran u PDF-u.**

Bez obzira na to što nosilac izrade planskog akta često omogući dostavljanje primedbi elektronskim putem, putem imejla, **savetujemo vam da svoje primedbe šaljete poštom, sa povratnicom**. Na taj način bićete sigurni da je vaša primedba stigla na pravu adresu i imaćeće dokaz za to. Takođe, primedbu možete podneti i

na pisarnici nadležnog organa, i u tom slučaju bi trebalo da sa sobom ponesete i kopiju podneska i da zatražite od činovnika na pisarnici da vaš podnesak obeleži delovodnim brojem, a na vašu kopiju da „udari” delovodni pečat. I na taj način ćete biti sigurni da ste predali primedbu.

*Ukoliko primedbe šaljete poštom, smatra se da je datum predaje primedbi onaj koji se nalazi na poštanskom pečatu. Odnosno, onog trenutka kada ste primedbu predali na poštu smatra se da ste je predali nadležnom organu. Ako primedbe predajete na pisarnici nadležnog organa, onda to morate učiniti pre isteka roka utvrđenog za predaju primedbi.*

Ukoliko ste uočili bilo šta sporno, neophodno je da najpre pismeno obrazložite koji deo nacrt-a sadrži spornu odredbu, a potom i da iznesete

argumente kojima obrađivaču i komisiji za planove ukazujete na taj problem. Evo nekoliko saveta:

- ▶ **Budite temeljni.** Savetujemo vas da se držite principa „ništa se ne podrazumeva” pa i ako to znači da ćete se pozivati, recimo, na članove koji su nesporno poznati obrađivaču i planskoj komisiji.
- ▶ **Budite detaljni prilikom iznošenja svoje argumentacije.** Bez obzira na to što smatrate da je dovoljno reći da je neko plansko rešenje suprotno nekoj odredbi zakona, poželjno je nabrojati i dati izvod iz, recimo, strateških, planskih, razvojnih i drugih dokumenata koji takvo rešenje osporavaju. Budite precizni u navođenju zakonskog ili planskog osnova za vašu primedbu i obratite pažnju na to da li se pozivate na važeći propis ili planski akt. Neretko se dešava da se izrađivač planskog dokumenta pozove na propise ili planove koji više ne važe ili su u međuvremenu izmenjeni.
- ▶ **Budite objektivni.** Poželjno je izbeći svaki scenario u kojem se vaša primedba može shvatiti kao politički stav ili provokacija. Na članovima komisije za planove jeste da daju konačan sud o tome hoće li se primedba usvojiti ili ne, ukoliko računamo na objektivnost ovih ljudi, u najmanju ruku je poželjno da i mi sami odajemo takav utisak.
- ▶ **Budite pristojni.** Treba izbegavati pogrdni rečnik i upućivanje uvreda na bilo čiji račun. Retorika tipa „sram vas bilo” ne donosi nikome dobro i samo će doprineti odbojnosti prema primedbi koju ste uputili. Čest je i slučaj da komisija za planove zabrani čitanje primedbe koja je uvredljivog sadržaja.
- ▶ **Ne morate biti stručnjaci da biste podneli primedbu.** Vaša primedba ne mora da bude napisana stručnim jezikom. Vi ne morate poznavati tehniku i pravila izrade planskih akata da biste izrazili svoju zabrinutost ili ukazali na očigledan propust u izradi planskog akta.
- ▶ **Poštujte rokove.** Obrađivač nema obavezu evidentiranja primedbe koja je pristigla nakon proteka roka u kojem se javni uvid održava.

## Sednica komisije za planove

Tokom perioda u kojem se održava javni uvid, sve primedbe i sugestije građana zajedno sa mišljenjima nadležnih organa i imalaca javnih ovlašćenja, prikuplja nosilac izrade plana i prosleđuje ih obrađivaču. Potom obrađivač

priprema **predlog izveštaja o obavljenom javnom uvidu**, koji, pored osnovnih informacija, sadrži i sažetak svake podnete primedbe i stav obrađivača koji može biti:

- ▶ „**Primedba se prihvata**“  
nacrt će biti izmenjen/dopunjen u skladu sa primedbom;
- ▶ „**Primedba se delimično prihvata**“  
nacrt će biti izmenjen/dopunjen u skladu sa pojedinim elementima primedbe;
- ▶ „**Primedba se ne prihvata**“  
primedba je razmotrena, ali iz određenih razloga obrađivač ne želi da je uvaži;
- ▶ „**Primedba je neosnovana**“  
obrađivač je odlučio da primedbu ne treba ni razmatrati, jer se ne tiče izrade nacrta.

**Za svaki od pomenutih stavova obrađivač je dužan da ponudi obrazloženje.** Konačan predlog izveštaja o obavljenom javnom uvidu potom se vraća na adresu nosioca izrade planskog akta.

Nosilac izrade plana potom okuplja sve relevantne aktere koji su u izradi planskog

akta učestvovali, uključujući predstavnike obrađivača, institucija i imalaca javnih ovlašćenja kako bi **javno razmotrili predlog izveštaja o obavljenom javnom uvidu pred nadležnom komisijom za planove**. Ovaj događaj, zove se **javna sednica komisije za planove**.

Javnoj sednici komisije prisustvuju **odgovorni planer, odnosno odgovorni urbanista, predstavnici obrađivača planskog dokumenta, predstavnici nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, kao i podnosioci primedbi na planski dokument.**<sup>33</sup>

Tokom javne sednice, obrađivač čita **predlog izveštaja o obavljenom javnom uvidu**, odnosno prolazi kroz podnete primedbe i daje **obrazloženje sopstvenih stavova** o tim

primedbama. **Imajte u vidu da se ovde ne radi o konačnoj odluci. Komisija za planove** je ta koja daje „**konačan sud**“ o tome da li će podneta primedba biti prihvaćena ili ne.

**Podnositelj primedbe na nacrt planskog dokumenta može obrazložiti primedbe pred komisijom.**

Dakle, nakon što obrađivač pročita vašu primedbu i iznese svoj stav, vama je omogućeno da svoju primedbu dodatno obrazložite ili čak izrazite neslaganje sa stavom obrađivača. Komisija za planove u tom postupku igra ulogu „posmatrača“, koji može uzeti u obzir dodatnu argumentaciju koju iznosite. **Ovo je jako važan trenutak i stoga imajte u vidu da, bez obzira na to što odgovarate obrađivaču, vi bi suštinski trebalo da „ubedite“ komisiju za planove da ste vi „u pravu“.**

Komisija za planove, nakon javne sednice, potom

održava niz **zatvorenih** sednica na kojima, vodeći se zapisnikom i „utiscima“ sa javne sednice, daje „**konačan sud**“ na svaku od podnetih primedbi.

Na svim mestima gde se stavovi komisije za planove razilaze od stavova obrađivača (obrađivač recimo odbija primedbu građana, a komisija za planove smatra da je ipak treba uvažiti), **predlog izveštaja o obavljenom javnom uvidu**, a po potrebi i nacrt planskog akta, mora se izmeniti na način koji komisija za planove propisuje.

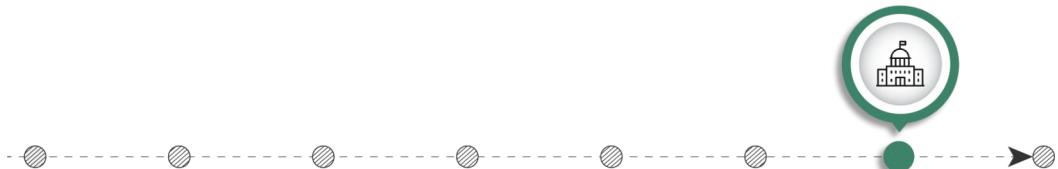
<sup>33</sup> Član 66. stav 1. Pravilnika.

<sup>34</sup> Član 66. stav 2. Pravilnika.

Ukoliko pomenute izmene značajno menjaju nacrt planskog akta, nakon tih izmena javni uvid se mora ponoviti. Ukoliko se ipak radi o manjem obimu izmena, onda nema potrebe za ponavljanjem postupka javnog uvida.

Podsećamo da nacrt planskog akta ne može biti prosleđen na usvajanje bez pozitivnog mišljenja komisije nadležne za planove, niti bez saglasnosti nadležnog organa<sup>35</sup> na izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

## 2.4. Kako se plan usvaja?



Na samom kraju, imajući u vidu celokupnu proceduru usvajanja plana, dolazimo do pitanja kako se plan usvaja. Nakon postupanja u skladu sa izveštajem o obavljenom javnom uvidu, nadležni organ upućuje planski dokument u proceduru donošenja.

Shodno tome, obrazloženje Prostornog plana Republike Srbije, regionalnog prostornog plana i prostornog plana područja posebne namene sadrži:

kraću informaciju o proceduri izrade i kontrole planskog dokumenta, u formi dopisa kojim se predlaže donošenje prostornog plana;

pribavljenja mišljenja republičkih organa na predlog planskog dokumenta;

izveštaj o obavljenom javnom uvidu u nacrt planskog dokumenta.

Uz predlog planskog dokumenta, koji sadrži tekstualni i grafički deo, organu nadležnom za donošenje planskog dokumenta se dostavljaju i obavezni prilozi u formi obrazloženja planskog dokumenta.

Sa druge strane, obrazloženje prostornog plana jedinice lokalne samouprave i urbanističkog plana sadrži:

kraću informaciju o proceduri izrade i kontrole planskog dokumenta;

izveštaj o obavljenoj stručnoj kontroli nacrta planskog dokumenta;

izveštaj o obavljenom javnom uvidu u nacrt planskog dokumenta;

saglasnost nadležnog organa na izveštaj o strateškoj proceni uticaja planskog dokumenta na životnu sredinu.

**Imajući sve navedeno u vidu, planovi se usvajaju opštim aktima** (videti u nastavku objašnjenje), i to: na osnovu zakona, uredbe ili odluke, u zavisnosti od subjekta koji donosi predmetni plan.

Na primer, Prostorni plan Republike Srbije donosi se zakonom (npr. Zakon o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine). Sa druge strane, plan područja posebne namene utvrđuje se uredbom Vlade Republike Srbije (npr. Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploracije i prerade minerala jadarita „Jadar”), dok se odlukom skupštine opštine/grada donosi prostorni plan opštine/grada (npr. Odluka o donošenju Prostornog plana grada Subotice).

<sup>35</sup> Organ nadležan za poslove zaštite životne sredine (na primer, Ministarstvo zaštite životne sredine i sl.).

## 2.5. Objavljanje planskih akata



Nakon navedenog, a po donošenju, svi planski dokumenti, objavljaju se u službenim glasilima Republike Srbije, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, zavisno od vrste dokumenta, a objavljaju se i u elektronskom obliku u Centralnom registru planskih dokumenata i na zvaničnoj internet stranici

organu nadležnog za pripremu i donošenje planskog dokumenta. Ovim putem skrećemo pažnju građanima da su planski dokumenti sa prilozima dostupni na uvid javnosti tokom važenja dokumenta u sedištu donosioca, odnosno organu nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma.

Za više informacija o objavljanju planskih akata pogledati poglavlje [5. Gde se planovi nalaze.](#)



## 2.6. Kako se podnosi amandman?

Na samom kraju, prilikom usvajanja, odnosno donošenja planskog dokumenta, postoji mogućnost da građani utiču na predložena planska rešenja podnošenjem predloga za izmenu i dopunu opštег akta. Shodno tome, predlog za izmenu i dopunu opštег akta koji donosi nadležna

skupština podnosi se u obliku amandmana.

U zavisnosti od subjekta koji donosi opšti akt, možemo da razlikujemo podnošenje amandmana na republičkom nivou, nivou autonomne pokrajine, kao i na lokalnom nivou.

### Amandmani na republičkom nivou

Na republičkom nivou, predlog za izmenu i dopunu predloga zakona može da podnese Ustavom ovlašćeni predlagač zakona, i to: svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje **30.000 birača**; kao i nadležni odbor Narodne skupštine.

U skladu sa Poslovnikom Narodne skupštine Republike Srbije, amandman se podnosi predsedniku Narodne skupštine, u pisanim ili elektronskim oblicima, počev od dana prijema predloga zakona u Narodnoj skupštini, a najkasnije tri dana pre dana određenog za održavanje sednice za koju je predloženo razmatranje tog predloga zakona, osim ako se sednica Narodne skupštine sazove u roku kraćem od 15 dana, kada je rok za podnošenje amandmana do početka prve načelne rasprave na sednici Narodne skupštine. Amandman na predlog zakona koji se razmatra po hitnom postupku može da se podnese do početka načelnog pretresa tog predloga zakona.

### Amandmani na nivou Autonomne Pokrajine Vojvodine

Na nivou Autonomne Pokrajine Vojvodine, predlog za izmenu i dopunu opštег akta koji donosi Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine može da podnese poslanik, nadležni odbor, poslanička grupa, Pokrajinska vlada, skupština jedinice lokalne samouprave sa teritorije Autonomne Pokrajine Vojvodine, najmanje **10.000 birača** sa prebivalištem na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine i Pokrajinski zaštitnik građana – ombudsman, iz svoje nadležnosti.

U skladu sa Poslovnikom Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine, amandman se podnosi Skupštini, u elektronskom i štampanom obliku. Amandman se podnosi najkasnije 72 časa pre časa određenog za održavanje sednice na kojoj će se razmatrati predlog akta.

Kada je sednica sazvana u roku kraćem od deset dana, a ne kraćem od 72 časa pre časa održavanja sednice Skupštine, amandman se podnosi najkasnije 24 časa pre početka sednice na kojoj će se razmatrati predlog akta. Kada je sednica sazvana u roku kraćem od 72 časa pre održavanja sednice, kao i u slučaju predlaganja donošenja akta po hitnom postupku, amandman se podnosi najkasnije do početka pretresa po određenoj tački dnevnog reda. Kada je predlog akta dostavljen Skupštini sa predlogom za dopunu predloženog dnevnog reda sednice Skupštine, amandman se podnosi najkasnije 24 časa pre početka sednice na kojoj će se razmatrati predlog akta.

### Amandmani na lokalnom nivou

Na lokalnom nivou, tj. na nivou opštine ili grada, predlog za izmenu i dopunu opštег akta koji donosi skupština jedinice lokalne samouprave može da podnese ovlašćeni predlagač, u zavisnosti od poslovnika skupštine jedinice lokalne samouprave.

Na primer, u skladu sa Poslovnikom Skupštine grada Beograda, predlog za izmenu i dopunu opštег akta koji donosi Skupština grada Beograda može da podnese odbornik, Gradsko veće, gradonačelnik, stalno radno telo skupštine, kao i **500 birača** sa prebivalištem na teritoriji grada Beograda. Amandman se podnosi predsedniku Skupštine grada Beograda, u pisanom obliku. Amandman se podnosi počev od dana upućivanja predloga opšteg akta odbornicima, a najkasnije 24 časa pre časa koji je određen za početak sednice, a osim na predlog kojim je dopunjena dnevni red sednice, amandman se može podneti do časa određenog za početak sednice. Sa druge strane, amandman na predlog urbanističkog plana može se podneti najkasnije pet dana pre održavanja sednice Skupštine. Amandman na predlog odluke ili drugog opštег akta koji se donosi po hitnom postupku može se podneti do početka rasprave o tom predlogu.

### Sadržina amandmana

Pri pisanju amandmana potrebno je:

- ▶ navesti pravni osnov za podnošenje amandmana (odgovarajući član relevantnog poslovnika nadležne skupštine);
- ▶ posle navođenja pravnog osnova, naznačiti da se amandmani podnose na odgovarajući predlog propisa, uz navođenje naziva predloga propisa;
- ▶ iznad teksta svakog amandmana napisati reč **AMANDMAN** i staviti odgovarajući rimski broj, počevši od broja jedan, a zatim po redosledu brojevima do poslednjeg predloženog amandmana;
- ▶ u prvom amandmanu navesti naziv predloga propisa, naznačiti odredbu tog predloga (član, stav, tačku, podtačku, alineju, odnosno naslove iznad njih ili njihove delove) na koju se amandman odnosi i navesti predloženo rešenje (brisanje, izmena, dopuna), a u ostalim amandmanima naznačiti odredbu na koju se amandman odnosi i predloženo rešenje;
- ▶ da amandman sadrži obrazloženje, koje je u skladu sa tekstrom amandmana i koje, po pravilu, sadrži odgovarajuće delove (razlog podnošenja, objašnjenje predloženog rešenja, a posebno cilj koji se želi postići usvajanjem amandmana i procenu uticaja usvajanja predloženog rešenja na budžetska sredstva);
- ▶ da amandman bude potpisani od strane ovlašćenog podnosioca.

Veoma je bitno da u ovom delu skrenemo pažnju na činjenicu da su građani prilikom podnošenja amandmana u obavezi da prikupe neophodan broj potpisa (prethodno definisano), koji moraju biti overeni od strane nadležnog organa. U skladu sa našim tumačenjem, podnošenje

amandmana predstavlja jedan vid narodne, odnosno, građanske inicijative te se, u skladu sa navedenim, overa potpisa vrši u opštinskoj, odnosno gradskoj upravi i za overu potpisa se ne plaća naknada (pogledati odeljak o narodnoj i građanskoj inicijativi).

## Odlučivanje o amandmanima

O amandmanu se obavezno izjašnjava predlagač predmetnog opštег akta. Ako predlagač prihvati amandman, amandman postaje sastavni deo predloga opštег akta.

Nadležna skupština odlučuje o amandmanima po redosledu članova predloga akta. Kada je podneto više amandmana na isti član predloga akta, prvo se odlučuje o amandmanu čija sadržina najviše odstupa od rešenja sadržanog u predlogu akta.

## 2.7. Šta ukoliko je plan nezakonit?

### Nezakonitost plana

Pre svega, da bismo objasnili šta se dešava u situaciji nezakonitosti plana, neophodno je da se vratimo nekoliko koraka unazad. S tim u vezi, neophodno je da objasnimo pojам opštег i pojedinačnog pravnog akta. Međutim, da bismo shvatili značenje navedenih pojmov, potrebno je da se definišu pojmovi pravna norma i pravni akt.

Kao što ćelija predstavlja osnovnu jedinicu građe svih živih bića, tako i pravna norma predstavlja osnovni element prava. Pravne norme regulišu najbitnije društvene procese u jednoj državi.

**Opšti pravni akti**, odnosno, apstraktni pravni akti, jesu oni akti koji sadrže opštu pravnu normu, odnosno, koji se **odnose na neodređen broj slučajeva i lica**. Kao primer opštih pravnih akata navodimo sledeće: **ustav, zakoni, uredbe, pravilnici, odluke** itd., u zavisnosti od subjekata koji ih donose. Sa druge strane, **pojedinačni pravni akt**, odnosno, konkretni pravni akt, počiva na opštem aktu. Pojedinačni pravni akt se donosi na osnovu opštег pravnog akta i **uređuje konkretnu situaciju**. Kao primer pojedinačnih pravnih akata navodimo sledeće: **rešenja** (npr. rešenje o građevinskoj dozvoli), **presude**, **privatno-pravni ugovori**, **odluke** itd.

Shodno tome, da bi jedna pravna norma bila zabeležena, neophodan je pravni akt. Pravni akt je pisani tekst koji predstavlja stvaralački deo pravnog sistema, te pravna norma predstavlja osnovni element pravnog akta. Pravni akti se razlikuju prema subjektu koji ih donose (državni organi, društvene organizacije i privatna lica), kao i prema vrsti društvenih odnosa koje uređuju (imovinsko-pravni odnosi, krivično-pravni odnosi itd.); međutim, najbitnija podela pravnih akata jeste podela na opšte i pojedinačne.

*Možete primetiti da smo odluku naveli i kao primer opštег i kao primer pojedinačnog pravnog akta. S tim u vezi, ako se neka odluka odnosi na neodređen broj slučajeva i lica predstavlja opšti akt, a odluka je pojedinačni pravni akt ako se odnosi na konkretno lice i konkretnu situaciju (npr. odluka o izboru projekta po raspisanom javnom konkursu).*

**Opšti pravni akti se preispituju u posebnom postupku ocene ustavnosti i zakonitosti, dok se pojedinačni pravni akti ispituju u posebnim postupcima koji se pokreću na osnovu redovnih i vanrednih pravnih lekova (npr. na osnovu žalbe).**

U ovom trenutku, možemo da razmotrimo slučaj nezakonitosti planskog dokumenta. Međutim, pre nego što damo odgovor na pitanje, neophodno je da se podsetimo na osnovu čega se usvaja jedan planski dokument, a to je **na osnovu opštег akta**, i to zakona, uredbe, odnosno odluke, u zavisnosti od subjekta koji donosi predmetni plan (pogledati odeljak „Kako se plan usvaja?”).

Imajući sve navedeno u vidu, **pravni akt kojim se**

**donosi planski dokument predstavlja opšti pravni akti**, koji u slučaju nezakonitosti može da se preispituje pokretanjem postupka ocene **ustavnosti i zakonitosti**. Ocenvivanje ustavnosti ili zakonitosti opštih akata, tzv. normativna kontrola, jeste osnovna nadležnost Ustavnog suda. Kada se govori o normativnoj kontroli, najčešće se radi o naknadnoj kontroli ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti svih drugih propisa i opštih pravnih akata.

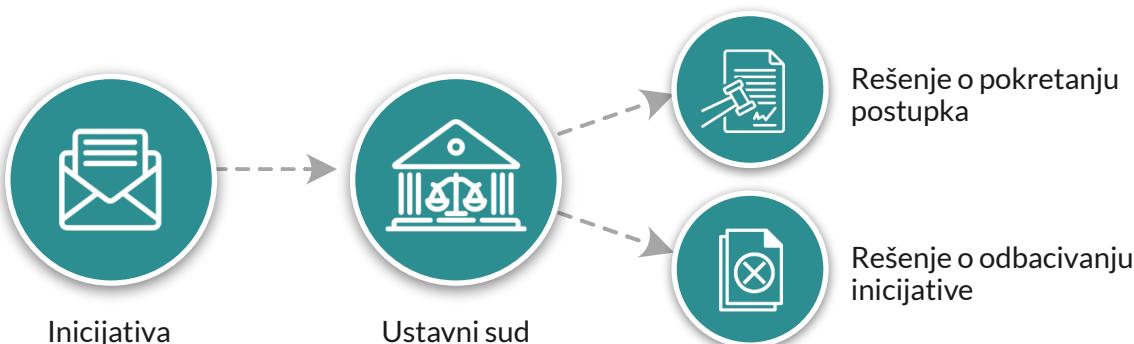
Pre nego što se detaljno posvetimo institutu inicijative za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti („inicijativa”), neophodno je da skrenemo pažnju na to da **postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti mogu da pokrenu državni organi, organi teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave, kao i najmanje 25 narodnih poslanika („ovlašćeni predlagač“)**. Shodno tome, postupak za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti opštег akta pokreće se predlogom ovlašćenog predlagača ili rešenjem o pokretanju

postupka (objašnjenje je dato u nastavku u odeljku „Kako se podnosi inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti“). **Takođe, postupak može pokrenuti i sam Ustavni sud, na osnovu odluke koju donosi dvotrećinskom većinom glasova svih sudija.** U ovom delu skrećemo pažnju na izuzetni značaj urbanističkog inspektora u slučaju nezakonitosti planskog dokumenta (pogledati odeljak „Urbanistička inspekcija“ u nastavku teksta).

## Inicijativa za pokretanje postupka ocene ustavnosti i zakonitosti

Pravo na podnošenje inicijative ima svako pravno ili fizičko lice („inicijator“) u skladu sa Ustavom Republike Srbije, kao i u skladu sa Zakonom o Ustavnom суду.<sup>36</sup>

### Kako se podnosi inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti?



Inicijativa upućena Ustavnom суду predaje se preko pošte (preporučenom pošiljkom) ili neposredno na pisarnici Ustavnog суда. S tim u vezi, smatra se da je inicijativa podneta onog dana kada je predata Ustavnom суду. Ako je inicijativa upućena preko pošte preporučeno, dan predaje pošti smatra se danom predaje Ustavnom судu.

Kad Ustavni суд oceni da ima osnova za pokretanje postupka povodom inicijative, postupak pokreće donošenjem rešenja o pokretanju postupka, te

postupak nije pokrenut samim činom podnošenja inicijative.

Međutim, kad Ustavni суд nađe da je inicijativa neprihvatljiva, jer iznetim razlozima osporavanja nije potkrepljena tvrdnja da ima osnova za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, inicijativu će rešenjem odbaciti. Sa druge strane, Ustavni суд zaključkom odbacuje inicijativu zbog formalnih nedostataka inicijative, i to:

- ▶ zbog nenađežnosti;
- ▶ ako inicijativa nije podneta u roku od šest meseci od prestanka važenja predmetnog odnosno spornog akta;
- ▶ ako je inicijativa nerazumljiva ili nepotpuna, odnosno ako sadrži druge nedostatke koji onemogućavaju postupanje Ustavnog судa;
- ▶ ako je inicijativa anonimna; ako predstavlja zloupotrebu prava; ako je reč o inicijativi za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti opštег akta koji nije donet;
- ▶ ako je reč o inicijativi za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti ili zakonitosti opštег akta čiji je donosilac pravno prestao da postoji.

<sup>36</sup> Zakon o Ustavnom суду („Sl. glasnik RS“, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 US, 103/2015 i 40/2015).

Ustavni sud u postupku ocenjivanja ustavnosti ili zakonitosti nije ograničen zahtevom ovlašćenog predлагаča, odnosno inicijatora. To znači da Ustavni sud, i kad je ovlašćeni predлагаč odnosno inicijator odustao od predloga odnosno inicijative, može nastaviti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti, ako nađe da za nastavak postupka ima osnova.

Tokom postupka, a na zahtev donosioca osporenog opštег akta, **Ustavni sud može, pre donošenja odluke o ustavnosti ili zakonitosti, zastati sa postupkom i dati mogućnost donosiocu opštег akta, da u određenom roku otkloni uočene neustavnosti ili nezakonitosti.** Ako u određenom roku neustavnost ili nezakonitost ne bude otklonjena, Ustavni sud će nastaviti postupak.

Kad Ustavni sud nakon sprovedenog postupka oceni da zahtev za utvrđivanje neustavnosti ili nezakonitosti iz inicijative povodom koje je pokrenut postupak nije osnovan, doneće **odluku o njegovom odbijanju.**

Sa druge strane, kad Ustavni sud utvrdi da zakon, statut autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, drugi opšti akt ili kolektivni ugovor nije u saglasnosti s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorom, taj zakon, statut autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave, drugi opšti akt ili kolektivni ugovor prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

## Sadržina inicijative

Inicijativa obavezno mora da sadrži:

- naziv opštег akta čija se ustavnost ili zakonitost osporava;
- naziv i broj službenog glasila u kome je opšti akt objavljen, ako je objavljivanje izvršeno u službenom glasilu (ako opšti akt čija se ustavnost ili zakonitost osporava nije objavljen u službenom glasilu, uz predlog se prilaže i overeni prepis tog akta);
- oznaku odredbe ili odredaba opštег akta čija ustavnost ili zakonitost se osporava;
- odredbe Ustava, odnosno zakona u odnosu na koje se osporava ustavnost ili zakonitost opštег akta;
- razloge osporavanja i druge podatke od značaja za ocenjivanje ustavnosti ili zakonitosti osporenog opštег akta;
- predlog, odnosno zahtev kako da se odluči;
- **podatke o predлагаču, odnosno podnosiocu inicijative;**
- **potpis predлагаča, odnosno podnosioca inicijative.**

## Povrede prava

Svako kome je povređeno pravo konačnim ili pravnosnažnim pojedinačnim aktom, donetim na osnovu zakona ili drugog opštег akta, za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti s Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, ima pravo da od nadležnog organa traži izmenu tog pojedinačnog akta.

Predlog za izmenu konačnog ili pravnosnažnog pojedinačnog akta, donetog na osnovu zakona

ili drugog opštег akta, za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, može se podneti u roku od šest meseci od dana objavljivanja odluke u „Službenom glasniku Republike Srbije”, ako od dostavljanja pojedinačnog akta do podnošenja predloga ili inicijative za pokretanje postupka nije proteklo više od dve godine.

S tim u vezi, ako se utvrdi da se izmenom pojedinačnog akta ne mogu otkloniti posledice nastale usled primene opšteg akta za koji je odlukom Ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim

pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, Ustavni sud može odrediti da se ove **posledice otklone povraćajem u pređašnje stanje, naknadom štete ili na drugi način.**

## Urbanistička inspekcija

### Uvod u inspekcijski nadzor

Pre nego što detaljnije objasnimo značaj urbanističke inspekcije, neophodno je da ukažemo na osnovne pojmove u vezi sa funkcionisanjem inspekcijskog nadzora u Republici Srbiji. Pokretanje i sprovođenje inspekcijskog nadzora predstavlja nadležnost državne uprave, a inspekcijski nadzor vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave i njime utvrđuju i ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica, odnosno nadziranih subjekata<sup>37</sup>. U Republici Srbiji je sistem inspekcije regulisan osnovnim zakonom i posebnim zakonima. Osnovni zakon koji predstavlja temelj inspekcijskog nadzora i funkcionisanja inspekcijskih organa je Zakon o inspekcijskom nadzoru<sup>38</sup> („Zakon“). Sa druge strane, u kontekstu ovog priručnika veliki značaj u uređivanju oblasti inspekcije ima poseban zakon, i to Zakon o planiranju i izgradnji, koji na sveobuhvatan način propisuje i uređuje oblast inspekcijskog nadzora, prava i dužnosti, kao i ovlašćenja inspekcijskih organa u vezi sa prostornim i urbanističkim planiranjem, kao i izgradnjom objekata.

U skladu sa Zakonom, inspekcijski nadzor, prema vrsti, može biti redovan, vanredan, mešoviti, kontrolni i dopunski. Redovan inspekcijski nadzor vrši se prema planu inspekcijskog nadzora, koji je zasnovan na utvrđenom stanju u oblasti nadzora i proceni rizika predmetne oblasti. U suštini, redovan inspekcijski nadzor je pravilo, dok je vanredan inspekcijski nadzor izuzetak i predstavlja korektiv redovnog inspekcijskog nadzora (o vanrednom inspekcijskom nadzoru u nastavku). Mešoviti inspekcijski nadzor vrši se istovremeno kao redovan i vanredan nadzor kod istog nadziranog subjekta, kada se predmet redovnog i vanrednog inspekcijskog nadzora delimično ili u celosti poklapaju ili su povezani. Kontrolni inspekcijski nadzor vrši se radi utvrđivanja izvršenja mera koje su predložene ili naložene nadziranom subjektu u okviru redovnog ili vanrednog inspekcijskog nadzora. Dopunski inspekcijski nadzor vrši se po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta, radi utvrđivanja činjenica koje su od značaja za inspekcijski nadzor, a koje nisu utvrđene u redovnom, vanrednom, mešovitom ili kontrolnom inspekcijskom nadzoru.

### Vanredni inspekcijski nadzor

U ovom delu, od krucijalne je važnosti da skrenemo pažnju na institut vanrednog inspekcijskog nadzora, kao jedan od najznačajnijih preventivnih zaštitnih faktora

prostora. Pre svega, neophodno je da skrenemo pažnju na osnovne elemente funkcionisaja vanrednog inspekcijskog nadzora, te da se vanredni inspekcijski nadzor vrši:

- ▶ kada je neophodno da se, saglasno delokrugu inspekcije, preduzmu hitne mere radi sprečavanja ili otklanjanja neposredne opasnosti po život ili zdravlje ljudi, imovinu, prava i interesu zaposlenih i radno angažovanih lica, privredu, životnu sredinu, biljni ili životinjski svet, javne prihode, nesmetan rad organa i organizacija, komunalni red ili bezbednost (zaštićena dobra, prava i interesi);
- ▶ kada se posle donošenja plana inspekcijskog nadzora proceni da je rizik visok ili kritičan ili da je došlo do promene okolnosti;
- ▶ kada takav nadzor zahteva nadzirani subjekt;
- ▶ kada se postupa po predstavci pravnog ili fizičkog lica.

<sup>37</sup> Nadzirani subjekt je pravno lice, preduzetnik i fizičko lice, organizacioni oblik preko kojeg fizičko ili pravno lice obavlja delatnost ili vrši aktivnost za koji ne postoji obaveza registracije, kao i subjekt sa javnim ovlašćenjima u skladu sa zakonom čije poslovanje i postupanje se nadzire.

<sup>38</sup> Zakon o inspekcijskom nadzoru („Sl. Glasnik RS”, br. 36/2015, 44/2018 i 95/2018).

U skladu sa Zakonom, postupak inspekcijskog nadzora pokreće se i vodi po službenoj dužnosti ili povodom zahteva nadziranog subjekta za vršenje inspekcijskog nadzora, kao i povodom zahteva drugog lica kome je posebnim zakonom

priznato svojstvo stranke u postupku. S tim u vezi, kod ocene o postojanju razloga za pokretanje postupka po službenoj dužnosti inspektor uzima u obzir predstavke građana i pravnih lica.<sup>39</sup>

## Predstavke građana i pravnih lica



Jedan od najbitnijih instituta za ostvarivanje načela preventivnosti, kao i uočavanja nezakonitosti i pravovremene reakcije inspekcijskih organa predstavlja institut predstavke građana i pravnih lica, koji je propisan Zakonom. **Predstavka je prijava, peticija, predlog i akt drugog naziva koji zainteresovano fizičko i/ili pravno lice podnosi inspekciji s ciljem iniciranja pokretanja postupka inspekcijskog nadzora.** Veoma je bitno da odmah ukažemo na to da predstavke građana i pravnih lica imaju dejstvo inicijative za pokretanje postupka, a podnosioci tih inicijativa nemaju svojstvo stranke u postupku koji se može pokrenuti na osnovu te inicijative.<sup>40</sup>

Međutim, pošto postupak inspekcijskog nadzora počива na načelu oficijelnosti, odnosno, postupanja po službenoj dužnosti, nadležni inspektor nije u

obavezi da, na osnovu predstavke, pokrene postupak inspekcijskog nadzora. S tim u vezi, inspektor neće pokrenuti postupak po službenoj dužnosti na osnovu predstavke ako je procenjen neznatan rizik ili je posredi zloupotreba prava. Kad inspektor utvrdi da ne postoje uslovi za pokretanje postupka po službenoj dužnosti u skladu sa prethodno navedenim razlozima, dužan je da o tome obavesti podnosioca predstavke što je pre moguće, a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predstavke. Takođe, na zahtev podnosioca predstavke, inspektor je u obavezi da obavesti podnosioca predstavke kako je postupio sa predstavkom, najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, a o ishodu pokrenutog postupka vanrednog inspekcijskog nadzora najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja postupka.<sup>41</sup>

## Uloga urbanističke inspekcije

Ako se imaju u vidu prethodno objašnjeni osnovni pojmovi u vezi sa funkcionisanjem inspekcijskog nadzora, jedan od veoma bitnih faktora zaštite prostora jeste uloga urbanističke inspekcije u

uočavanju nezakonitosti planskih dokumenata. S tim u vezi, urbanistički inspektor, u vršenju inspekcijskog nadzora, ima pravo i dužnost da proverava:

- ▶ da li privredno društvo, odnosno drugo pravno lice ili preduzetnik koji izrađuju prostorne i urbanističke planove ispunjavaju propisane uslove;
- ▶ da li je planski dokument izrađen i donet u skladu sa zakonom i propisom donetim na osnovu zakona;
- ▶ da li su lokacijski uslovi<sup>42</sup> i urbanistički projekat izdati u skladu planskim dokumentom;
- ▶ da li se promene stanja u prostoru vrše u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji i propisima donetim na osnovu zakona.

Shodno navedenim dužnostima, urbanistički inspektor u slučaju utvrđivanja nezakonitosti, ima sledeća ovlašćenja:

- da **rešenjem zabrani** dalju izradu planskog dokumenta, ako utvrdi da privredno društvo, odnosno drugo pravno lice koje izrađuje planski dokument ne ispunjava uslove propisane zakonom;

<sup>39</sup> Nikola Gagić (2022), Smernice za unapređenje pravnog okvira i preporuke dobre prakse za sprovođenje inspekcijskog nadzora u oblasti životne sredine u Republici Srbiji; Beograd; Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, str. 10.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid, str. 11.

<sup>42</sup> Lokacijski uslovi predstavljaju javnu ispravu koja se izdaje investitoru, te sadrže sve urbanističke, tehničke i druge uslove i podatke potrebne za izradu idejnog projekta, projekta za građevinsku dozvolu i projekta za izvođenje.

- da podnese prigovor nadležnom organu na izdate lokacijske uslove, odnosno urbanistički projekat, u roku koji ne može biti duži od 30 dana od dana izdavanja lokacijskih uslova, odnosno potvrđivanja urbanističkog projekta, ako utvrdi da ti akti nisu u skladu sa zakonom, odnosno planskim dokumentom i o tome obavesti investitora;
- da obavesti organ nadležan za donošenje planskog dokumenta ili dela planskog dokumenta i da predloži ministru nadležnom za poslove prostornog planiranja i urbanizma (ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture) **pokretanje postupka za ocenu zakonitosti planskog dokumenta ili dela planskog dokumenta**, ako utvrdi da planski dokument ili određeni deo planskog dokumenta nije donet u skladu sa zakonom ili da postupak po kojem je donet nije sproveden na način propisan zakonom;
- da ako utvrdi da organ nadležan za donošenje planskog dokumenta **nije u propisanom roku doneo planski dokument, o tome bez odlaganja obavesti ministra** nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma.

Kao što smo prethodno naveli, najbitnije je da skrenemo pažnju na deo koji se odnosi na nezakonitost planskog dokumenta ili dela planskog dokumenta. S tim u vezi, kad urbanistički inspektor utvrdi da je planski dokument ili deo planskog dokumenta donet suprotno odredbama ovog zakona, predložiće ministru nadležnom za poslove prostornog planiranja i urbanizma (ministar građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture) da doneše rešenje o zabrani primene planskog dokumenta do njegovog usklađivanja sa zakonom i o tome obavestiti organ nadležan za njegovo donošenje. Ministar nadležan za poslove prostornog planiranja i urbanizma doneće prethodno navedeno rešenje u roku od 15 dana od dana podnošenja predloga urbanističkog inspektora.

Imajući sve navedeno u vidu, a posebno dinamičnu ulogu urbanističke inspekcije u otkrivanju i utvrđivanju nezakonitosti planskih dokumenata, skrećemo pažnju na mogućnost podnošenja predstavki građana i pravnih lica upravo nadležnoj

urbanističkoj inspekciji, povodom iniciranja pokretanja vanrednog inspekcijskog nadzora, a sve u vezi sa utvrđivanjem nezakonitosti planskih dokumenata, kao i nepravilnosti u postupku njihovog usvajanja.

Građani putem predstavki ukazuju urbanističkoj inspekciji na nezakonitosti i nepravilnosti u vezi sa planskim dokumentima, koje urbanistička inspekcija, nakon toga, utvrđuje u postupku inspekcijskog nadzora. Cilj uzajamne saradnje između urbanističke inspekcije i građana jeste utvrđivanje nezakonitosti i nepravilnosti planskih dokumenata od strane urbanističke inspekcije, kroz predlaganje ministru građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture pokretanja **postupka za ocenu zakonitosti planskog dokumenta ili dela planskog dokumenta**. Shodno navedenom, ovaj vid uzajamne saradnje i koordinacije nadležnih organa i građana predstavlja harmonični sistem zaštite prostora Republike Srbije, kao i siguran put ka dostizanju standarda pravne države i vladavine prava.

### III Strateška procena uticaja na životnu sredinu

Strateška procena uticaja na životnu sredinu („strateška procena“) predstavlja jedan od najbitnijih preventivnih instrumenata zaštite životne sredine, a u neposrednoj vezi sa uređenjem i korišćenjem prostora, prirodnih resursa i zaštićenih područja. Strateška procena nastala je kao neophodna potreba države u tranziciji da uskladi svoje zakone sa politikom unapređenja zaštite životne sredine, koja se javila kao proizvod evolucije ekološke svesti u Evropi.

Strateška procena predstavlja instrument čiji je osnovni cilj da predvidi, obezbedi i predupredi moguću štetu po životnu sredinu, usled realizacije javnih politika, razvojnih planova i programa. Sprovodi se na nivou planiranja, u fazi koja prethodi realizaciji projekata i aktivnosti koje mogu imati značajan negativan uticaj na životnu sredinu i za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu.

#### 3.1. Pravni okvir

Strateška procena, kao preventivni instrument zaštite životne sredine, uvedena je u pravni sistem Republike Srbije 2004. godine, donošenjem Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu<sup>43</sup> („Zakon“). Ovim zakonom uređuju se uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupak pripreme i usvajanja planova i programa.

Zakon daje široko određenje planova i programa koji su predmet strateške procene uticaja, te u članu 5. navodi da se strateška procena vrši za planove, programe, osnove i strategije u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune, kojima se uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata određenih propisima kojima se uređuje procena uticaja na životnu sredinu.

#### Osnovna načela strateške procene

Osnovna načela strateške procene uticaja koja su od značaja za prostorno i urbanističko planiranje jesu načelo održivog razvoja, načelo integralnosti, kao i načelo javnosti, i ona su utvrđena Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

**Načelo održivog razvoja** nalaže razumno korišćenje prirodnih i stvorenih vrednosti sa ciljem da se sačuva i unapredi kvalitet životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Načelo održivog razvoja ostvaruje se razmatranjem i uključivanjem bitnih aspekata životne sredine u pripremu i usvajanje planova i programa i utvrđivanjem uslova za očuvanje vrednosti prirodnih resursa i dobara, predela, biološke raznovrsnosti, divljih biljnih i životinjskih vrsta i autohtonih ekosistema, odnosno racionalnim korišćenjem prirodnih resursa.

**Načelo integralnosti** nalaže da se politika zaštite životne sredine koja se realizuje donošenjem planova i programa zasniva na uključivanju uslova zaštite životne sredine, odnosno očuvanja i održivog korišćenja biološke raznovrsnosti u odgovarajuće sektorske i međusektorske programe i planove.

**Načelo javnosti** doprinosi informisanju javnosti o određenim planovima i programima i o njihovom mogućem uticaju na životnu sredinu, te javnost mora, pre donošenja bilo kakve odluke, kao i posle usvajanja plana i programa, imati pristup informacijama koje se odnose na te planove i programe ili njihove izmene.

Faze od kojih se sastoji postupak strateške procene su:

1. pripremna faza;
2. faza izrade izveštaja o strateškoj proceni i
3. postupak odlučivanja o saglasnosti na izveštaj, koji obuhvata:
  - ▶ učešće zainteresovanih organa i organizacija,
  - ▶ učešće javnosti,
  - ▶ izveštaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti,
  - ▶ ocenu izveštaja o strateškoj proceni,
  - ▶ saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni.

## 3.2. Šta podrazumeva pripremna faza?

Pripremna faza strateške procene sastoji se od: odlučivanja o izradi izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu; izbora nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni; kao i učešća zainteresovanih organa i organizacija.<sup>44</sup>

### Odlučivanje o izradi strateške procene

Odluku o izradi strateške procene donosi organ nadležan za pripremu plana po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija<sup>44</sup>.

Odluka o pristupanju izradi strateške procene uticaja je sastavni deo odluke o pripremi plana koji se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije”, službenom glasilu autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.

Kritičnu fazu u postupku strateške procene predstavlja upravo faza o odlučivanja o izradi strateške procene. U ovoj fazi, koja ne podrazumeva učešće javnosti, neophodno je da organ nadležan za pripremu plana prepozna moguće značajne uticaje na životnu sredinu i doneše odluku o izradi izveštaja o strateškoj proceni uticaja ili odluku da izrada izveštaja nije potrebna. Ovu odluku organ nadležan za pripremu plana donosi na osnovu mišljenja organa nadležnog za zaštitu životne sredine.

#### Odluka sadrži naročito:

- podatke o vrsti plana i programa;
- razloge za izradu strateške procene;
- prikaz pitanja i problema vezanih za životnu sredinu u planu i programu koji će biti razmatrani u okviru strateške procene;
- razloge za izostavljanje pojedinih pitanja i problema vezanih za životnu sredinu u planu i programu iz strateške procene;
- elemente izveštaja o strateškoj proceni;
- izbor i obaveze nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni (predlog metodologije, sastav stručnog tima, rok izrade i dr.);
- način učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u postupku izrade i razmatranja izveštaja o strateškoj proceni;
- druge podatke od značaja za izradu strateške procene.<sup>45</sup>

Važno je skrenuti pažnju na to da mišljenje organa nadležnog za zaštitu životne sredine predstavlja sastavni deo odluke o izradi strateške procene. Međutim, Zakonom nije izričito navedeno da je mišljenje organa nadležnog za zaštitu životne sredine obavezujuće za organ koji priprema plan. Zakon izričito utvrđuje samo obavezu pribavljanja mišljenja, na osnovu čega se u praksi stvara mogućnost za zaobilaznje postupka strateške procene uticaja na životnu sredinu za planske dokumente koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, a kod kojih postoji konflikt interesa ekonomskog razvoja i zaštite životne sredine ili, preciznije rečeno – kod kojih postoje interesi investitora ili vlasti za realizaciju određenih planova. Takva situacija se može delimično ublažiti time što bi mišljenje organa nadležnog za zaštitu životne sredine imalo obavezujući karakter, a za to je potrebno izmeniti Zakon.

<sup>44</sup> Zainteresovani organi i organizacije jesu organi i organizacije Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave koji, u skladu sa svojim nadležnostima, imaju interes u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu životne sredine.

<sup>45</sup> Član 9. Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS”, br. 135/2004 i 88/2010).

## **Ukoliko je doneta odluka o izradi izveštaja o strateškoj proceni uticaja, ko ga izrađuje?**

Organ nadležan za pripremu plana odlučuje o izboru nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni. Nositelj izrade izveštaja o strateškoj proceni je **pravno lice ili preduzetnik** koje je upisano u odgovarajući registar za obavljanje delatnosti prostornog i urbanističkog planiranja i izrade planskih i drugih razvojnih dokumenata.<sup>46</sup>

### **Učešće zainteresovanih organa i organizacija**

Zainteresovani organi i organizacije su organi i organizacije Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave koji, u skladu sa svojim nadležnostima, imaju interes u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu životne sredine. Na primer, to mogu biti Zavod za zaštitu prirode, Javno vodoprivredno preduzeće Srbijavode, Republički zavod za zaštitu spomenika kulture itd. S tim u vezi, u pripremi odluke o izradi strateške procene, odnosno, odluke o nepristupanju izradi strateške procene, organ nadležan za pripremu

plana dužan je da od organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i zainteresovanih organa i organizacija zatraži mišljenje o predlogu odluke sa propisanom sadržinom. Rok za dostavljanje mišljenja je **15 dana od dana prijema zahteva za davanje mišljenja**. Ako se mišljenje ne dostavi u roku, smatra se da nema primedbi na predloženu sadržinu odluke o izradi strateške procene, odnosno na predlog odluke o nepristupanju izradi strateške procene.<sup>47</sup>

*Bilo ko može zatražiti uvid u mišljenje zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja.*

### **3.3. Kako se izrađuje izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu?**

Izveštaj o strateškoj proceni je dokument kojim se opisuju, vrednuju i procenjuju mogući značajni uticaji na životnu sredinu do kojih može doći implementacijom plana i programa i određuju mere za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu.

**Na osnovu člana 12. stav 2. Zakona o strateškoj proceni uticaja, izveštaj sadrži naročito:**

- polazne osnove strateške procene;
- opšte i posebne ciljeve strateške procene i izbor indikatora;
- procenu mogućih uticaja sa opisom mera predviđenih za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu;
- smernice za izradu strateških procena na nižim hijerarhijskim nivoima i procene uticaja projekata na životnu sredinu;
- program praćenja stanja životne sredine u toku sprovođenja plana i programa (monitoring);
- prikaz korišćene metodologije i teškoće u izradi strateške procene;
- prikaz načina odlučivanja, opis razloga odlučujućih za izbor datog plana i programa sa aspektima razmatranih varijantnih rešenja i prikaz načina na koji su pitanja životne sredine uključena u plan ili program;
- zaključke do kojih se došlo tokom izrade izveštaja o strateškoj proceni predstavljene na način razumljiv javnosti;
- druge podatke od značaja za stratešku procenu.

<sup>46</sup> Član 10. Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS”, br. 135/2004 i 88/2010).

<sup>47</sup> Član 11. Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS”, br. 135/2004 i 88/2010).

### 3.4. Kako se donosi odluka o saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni uticaja

Postupak odlučivanja obuhvata sledeće aktivnosti: učešće zainteresovanih organa i organizacija; učešće javnosti; izveštaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti; ocenu izveštaja o strateškoj proceni; saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni.



Organ nadležan za pripremu plana dostavlja organu nadležnom za zaštitu životne sredine, zainteresovanim organima i organizacijama na mišljenje izveštaj. Zainteresovani organi i organizacije dužni su da dostave mišljenje u roku od 30 dana od dana prijema prethodno navedenog zahteva. Ako se mišljenje ne dostavi u roku, smatra se da nema primedbi na dostavljeni izveštaj o strateškoj proceni uticaja.<sup>48</sup>

Postupak odlučivanja podrazumeva učešće javnosti, kroz izlaganje nacrta planskog akta i nacrta izveštaja o strateškoj proceni uticaja na uvid javnosti. Postupak javnog uvida u nacrt izveštaja o strateškoj proceni uticaja, kao ni procedure učešća javnosti nisu uređeni Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Utvrđeno je da se javni uvid u sadržinu izveštaja o strateškoj proceni uticaja (i javna rasprava o izveštaju) organizuju, po pravilu, u okviru izlaganja plana i programa na javni uvid i održavanja javne rasprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak donošenja plana i programa. Kada su u pitanju prostorni i urbanistički planovi, ova odredba upućuje na primenu odgovarajućih odredbi Zakona o planiranju i izgradnji i Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja. U praksi do problema dolazi prilikom izrade planskih akata koji nisu obuhvaćeni Zakonom o planiranju i izgradnji (kao što je, na primer, oblast upravljanja otpadom, upravljanja šumama i sl.) jer posebni zakoni ne utvrđuju precizno i jasno postupak javnog uvida i učešća javnosti u postupku izrade tih planskih dokumenata.

Do problema dolazi i prilikom izrade urbanističkih planova za koje zakonom nije utvrđeno održavanje javne prezentacije. **U takvom slučaju nosilac izrade plana je dužan da u odluci o izradi izveštaja o strateškoj proceni uticaja utvrdi i proceduru sprovođenja javne prezentacije tokom javnog uvida u planski dokument.**

Shodno tome, organ nadležan za pripremu plana izrađuje izveštaj o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, kao i mišljenja datih tokom javnog uvida i javne rasprave o planu ili programu, odnosno o izveštaju o strateškoj proceni. Predmetni izveštaj izrađuje se u roku od 30 dana od dana završetka javne rasprave i sadrži obrazloženje o svim prihvaćenim ili neprihvaćenim mišljenjima.

Organ nadležan za pripremu plana i programa dostavlja organu nadležnom za poslove zaštite životne sredine na saglasnost izveštaj o strateškoj proceni sa izveštajem o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti. **Organ nadležan za zaštitu životne sredine vrši ocenu izveštaja, te daje saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni ili odbija zahtev za davanje saglasnosti.** S tim u vezi, organ nadležan za pripremu plana ne može uputiti plan ili program u dalju proceduru usvajanja bez saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni od organa nadležnog za zaštitu životne sredine.

Imajući sve navedeno u vidu, neophodno je da skrenemo pažnju na primere u vezi sa nadležnošću za sprovođenje postupka strateške procene uticaja na životnu sredinu.

<sup>48</sup> Član 18. Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS”, br. 135/2004 i 88/2010).

Na primer, ukoliko se radi strateška procena uticaja u vezi sa Prostornim planom Republike Srbije, odluku o izradi strateške procene uticaja donosi ministarstvo nadležno za građevinarstvo, saobraćaj i infrastrukturu, dok saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni daje ili odbija ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine. Sa druge strane, ukoliko se radi

strateška procena uticaja u vezi sa Prostornim planom Grada Novog Sada, odluku o izradi strateške procene uticaja donosi Skupština Grada Novog Sada, dok saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni daje ili odbija Gradska uprava Grada Novog Sada nadležna za zaštitu životne sredine.

### 3.5. Pravne praznine u vezi sa strateškom procenom uticaja

Kada govorimo o postupku strateške procene uticaja, moramo da primetimo restriktivnost, odnosno zatvorenost postupka strateške procene uticaja za javnost. U postupku strateške procene uticaja, javnost ima priliku da učestvuje samo u fazi odlučivanja o davanju saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni uticaja, kroz postupak javnog uvida, a takav vid zatvorenosti i ograničavanja javnosti dodatno čini celokupni hibridni strateški postupak još misterioznijim. S tim u vezi, Zakon o strateškoj proceni uticaja ne pruža dovoljno jasna pravila za učešće javnosti u pogledu rokova, prava javnosti i obaveza nadležnih organa, što dovodi do stvaranja pravnih praznina i nepredvidivog, arbitarnog i paušalnog sprovođenja postupka strateške procene uticaja.

Ono što stvara opštu zabunu i oprečna mišljenja jeste da li odluka o (ne)pristupanju izradi izveštaja o strateškoj proceni uticaja i saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni predstavljaju upravni akt ili ne. Ako ova odluka i saglasnost predstavljaju upravne akte, odnosno ako se donose u formi rešenja (ili drugog upravnog akta), onda bi trebalo da sadrže sve obavezne elemente propisane Zakonom o opštem upravnom postupku, u čemu je praksa do sada bila promenljiva, bar prema iskustvima izrađivača ovog priručnika. S tim u vezi, obavezni elementi rešenja su uvod, dispozitiv (izreka), obrazloženje, uputstvo o pravnom sredstvu, potpis ovlašćenog službenog lica i pečat organa ili drugi vid potvrde o autentičnosti, a nedostatak bilo kojeg elementa rešenja predstavlja jedan od osnovnih razloga za pobijanje akta, podnošenjem žalbe u upravnom postupku. Drugim rečima, ako se radi o upravnom aktu, neophodno je obezbediti pravni lek za stranku koja smatra da su joj donošenjem odluke povređena prava.

Takođe, ovde skrećemo pažnju i na činjenicu da je zakonodavac propisao da javnost može da učestvuje u postupku odlučivanja odnosno davanja saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni uticaja. Da li javnost samim pristupanjem ovom postupku postaje i stranka u postupku? S tim u vezi, postavlja se pitanje iz kog razloga javnost učestvuje u predmetnom postupku? Da li se radi o nekom pravu, obavezi ili pravnom interesu zainteresovanih subjekata ili nečem drugom? Ukoliko je zakonom omogućeno učestvovanje javnosti u postupku, onda iz navedenog proizlazi i pravna posledica koja se ogleda u pravu javnosti na učestvovanje u razmatranju izveštaja o strateškoj proceni uticaja. Sa druge strane, ukoliko javnost u toku postupka, odnosno, u toku razmatranja izveštaja o strateškoj proceni uticaja podnese određene primedbe i predloge, samim tim dolazi do korišćenja prava zagarantovanog samim zakonom, čime se proizvodi pravna posledica u vidu potrebe za odlučivanjem o iskorišćenom pravu javnosti. Da budemo precizniji, u samom davanju saglasnosti neposredno se odlučuje i o prethodno navedenim primedbama i predlozima javnosti, a samim tim i o pravu i pravnom interesu javnosti. Ukoliko se na izveštaj dâ saglasnost, u kojoj su sada inkorporisani pravo i pravni interes javnosti, o predmetnom pravu, u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, mora da se odluči u formi rešenja. Naime, ukoliko javnost kao stranka u postupku učestvuje iz razloga postojanja nekog prava, obaveze, ili pravnog interesa, što može veoma široko da se tumači, onda moramo da skrenemo pažnju na član 136. Zakona o opštem upravnom postupku, koji izričito propisuje da se o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke odlučuje izričito u formi rešenja.

*U praksi smo se susreli sa nekoliko načina postupanja nadležnih organa prilikom donošenja odluka, odnosno saglasnosti u vezi sa odlučivanjem o strateškoj proceni uticaja, što dovodi do nesklada između postupanja nadležnih organa, kao i pojava pravnih praznina koje dovode do pravne nesigurnosti u oblasti preventivnog delovanja u vezi sa zaštitom životne sredine.*

Na samom kraju predmetne problematike, jedno od krucijalnih pitanja predstavlja pravo na pravno sredstvo u postupku odlučivanja i davanja saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Ustav Republike Srbije izričito propisuje, u članu 36, da svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu. Naime, kako Zakon nije predviđao mogućnost podnošenja pravnog sredstva, postavlja se pitanje da li se ovakvim načinom pravnog regulisanja, kroz izostavljanje mogućnosti podnošenja pravnog sredstva, kao i izostavljanje shodne primene krovnog Zakona o opštem upravnom postupku, krši sam Ustav Republike Srbije? Na osnovu

Zakona o strateškoj proceni uticaja zaista ostaje nejasno kako javnost može da ostvari svoje osnovno pravo na podnošenje pravnog leka za zaštitu svojih prava, obaveza i pravnih interesa u postupku odlučivanja i davanja saglasnosti na izveštaj, ako ono nije izričito propisano. U ovom trenutku dolazimo do pitanja da li javnost koja je učestvovala u postupku, nezadovoljna odlukom, može da podnese žalbu na prvostepeno rešenje ili da pokrene upravni spor pred Upravnim sudom. Imajući navedeno u vidu, ostaje nam da se kroz tumačenje važećih propisa, dostupnim pravnim sredstvima, borimo za unapređenje zaštite naših prava, upravnog postupka i samog postupka strateške procene uticaja, kao temelja zaštite prostora, prirodnih resursa i zaštićenih područja.

# ZA ONE KOJI ŽELE DA SAZNAJU VIŠE

Deo priručnika koji sledi namenjen je onima koji žele da saznaju više i nisu se umorili od čitanja prethodnog teksta.

U ovom delu predstavljeni su instrumenti neposrednog učešća građana u odlučivanju. Neposredno učešće građana u donošenju odluka nije direktno vezano za postupak izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, ali ovaj deo priručnika predstavlja koristan izvor saznanja za aktiviste koji žele da

utiču na donošenje odluka i postanu nosioci promena u svojim lokalnim zajednicama.

Takođe, u ovom delu priručnika opisana je metodologija za sprovođenje participativnih foruma, mehanizma za uspostavljanje participativnog planiranja. Participativne forme razvio je i u praksi primenio kolektiv Ministarstva prostora, nastojeći da unapredi građansku participaciju i omogući da se proces izrade planova u što većoj meri približi građanima.

## Prilog I: Neposredno učešće građana u odlučivanju

Ustav Republike Srbije prepoznaje građane kao nosioce suverenosti (član 2. Ustava) koji vlast mogu vršiti neposredno, referendumom i narodnom inicijativom, ili posredno preko izabralih predstavnika.

Neposredno učešće građana u ostvarivanju vlasti predstavlja osnovni princip i temelj ostvarivanja i primene demokratije, s ciljem

uspostavljanja pravne države i vladavine prava. Instituti neposrednog učešća građana u ostvarivanju vlasti utemeljeni su Ustavom Republike Srbije, Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi („Sl. glasnik RS”, br. 111/2021 i 119/2021), kao i Zakonom o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 – dr. zakon).

Oblici neposrednog učešća građana u ostvarivanju vlasti su:

### 1. na republičkom nivou

- ▶ referendum
- ▶ narodna inicijativa

### 2. na lokalnom nivou

- ▶ referendum
- ▶ građanska inicijativa
- ▶ zbor građana.

**U Republici Srbiji je više od dve decenije bio na snazi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi („Sl. glasnik RS”, br. 48/1994 i 11/1998). Zakon iz 1994. godine, koji je donet u doba autoritativnog režima, paradoksalno je uređivao oblast koja**

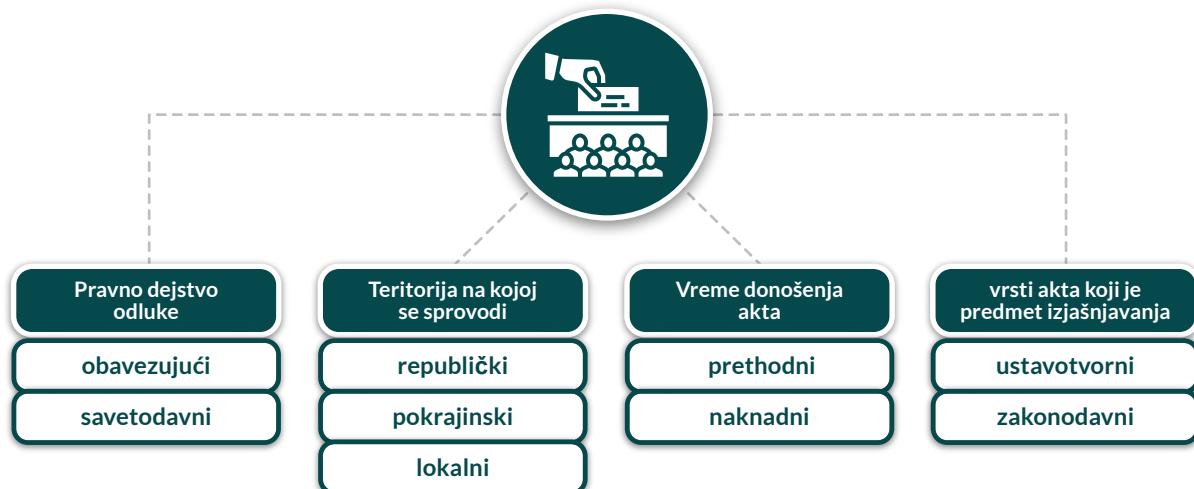
predstavlja temelj demokratije, odnosno demokratskog društva. Krajem 2021. donet je novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, koji je stupio na snagu 26. 11. 2021. godine.

## Referendum

Referendum je oblik neposredne demokratije, odnosno oblik neposrednog učešća građana u vršenju državne vlasti i donošenju odluka. Putem referenduma građani se izjašnjavaju da li su za ili protiv određenog zakona, akta ili druge

odлуke, koji su već doneti ili se njihovo donošenje planira. Referendum se raspisuje radi izjašnjavanja građana o predlogu akta, o potvrđivanju usvojenog akta ili o pitanju od opšteg značaja.

## Vrste referendumu



U skladu sa novim zakonom, prema pravnom dejstvu odluke, referendum može biti obavezujući ili savetodavni. Shodno tome, savetodavnim referendumom se samo izražava mišljenje građana o pitanju od šireg značaja, odnosno o odluci koja treba da bude doneta u vezi sa tim pitanjem, ali ono nije obavezujuće za organ na koji se odnosi.

Prema teritoriji na kojoj se sprovodi, referendum može biti republički (na celoj teritoriji ili delu teritorije Republike Srbije), pokrajinski (na celoj teritoriji ili delu teritorije autonomne pokrajine) ili lokalni (na celoj teritoriji ili delu teritorije jedinice lokalne samouprave). Republički referendum raspisuje Narodna skupština, pokrajinski referendum raspisuje skupština autonomne pokrajine, dok

lokalni referendum raspisuje skupština jedinice lokalne samouprave.

Prema vremenu donošenja akta koji je predmet izjašnjavanja građana, referendum može biti prethodni ili naknadni. Dakle, to znači da je moguće izjasniti se putem referendumu o aktima koji su već doneti, kao i o onima koji treba da se donešu.

Prema vrsti akta koji je predmet izjašnjavanja građana, referendum može biti ustavotvorni (ako se odnosi na promene Ustava), zakonodavni (ako se odnosi na zakon ili drugi opšti akt koji donosi Narodna skupština, skupština autonomne pokrajine ili skupština jedinice lokalne samouprave).

## Kako se sprovodi referendum?

Na zahtev za raspisivanje referendumu većine od ukupnog broja svih narodnih poslanika Narodne skupštine, poslanika skupštine autonomne pokrajine odnosno odbornika skupštine jedinice lokalne samouprave, skupština je dužna da raspisi referendum o pitanju iz svoje nadležnosti.

Sa druge strane, Narodna skupština je dužna da raspisi referendum na zahtev najmanje 100.000 birača. Skupština autonomne pokrajine je dužna da raspisi referendum na zahtev najmanje 30.000 birača koji imaju prebivalište na teritoriji autonomne pokrajine, dok je skupština jedinice lokalne samouprave dužna da raspisi referendum na zahtev najmanje 10% birača koji imaju prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave. S tim u vezi, zahtevom birača smatra se da je pokrenuta narodna inicijativa, radi sproveđenja referendumu, podržana potpisima potrebnog broja birača.

### Odluka o raspisivanju referendumu sadrži obavezno:

- navođenje teritorije za koju se raspisuje referendum;
- naziv akta, odnosno pitanje o kome se građani izjašnavaju na referendumu sa ponuđenim odgovorima;
- datum održavanja referendumu;
- vreme trajanja glasanja na referendumu i vrstu referendumu koji se raspisuje.

Akt o kome se građani izjašnjavaju na referendumu i obrazloženje tog akta, odnosno obrazloženje pitanja o kome se građani izjašnjavaju na referendumu sastavni su deo odluke o raspisivanju referendumu. Referendum se može održati najranije 45, a najkasnije 60 dana od dana raspisivanja referendumu. U slučaju raspisivanja referendumu o promeni Ustava, referendum se može održati najranije 45 dana od dana raspisivanja referendumu, a najkasnije 60 dana od dana usvajanja akta o promeni Ustava.<sup>49</sup>

**Organi za sprovođenje referendumu jesu nadležna izborna komisija i glasački odbor.** Organi za sprovođenje referendumu **nezavisni su u radu i postupaju u skladu sa Ustavom, zakonom i propisima donetim na osnovu zakona.** Izborna komisija nadležna za sprovođenje republičkog referendumu je Republička izborna komisija, za sprovođenje pokrajinskog referendumu pokrajinska izborna komisija, a za sprovođenje referendumu u jedinici lokalne samouprave opštinska odnosno gradska izborna komisija („nadležna komisija”).<sup>50</sup>

Pitanje o kome se građani izjašnjavaju na referendumu mora biti izraženo **jasno i nedvosmisleno**, tako da se na njega može odgovoriti rečju „za“ ili „protiv“, odnosno rečju „da“ ili „ne“, a ne sme biti izraženo tako da daje prednost ili sugerire jedan od mogućih odgovora.

Odluka na obavezujućem referendumu doneta je ako je za nju glasala **većina izašlih građana na teritoriji za koju je referendum raspisan** i proizvodi pravno dejstvo od dana proglašenja ukupnih rezultata referendumu. Sa druge strane, mišljenje građana na savetodavnom referendumu utvrđuje se glasovima većine izašlih građana i nije pravno obavezujuće.

Krucijalni faktor nakon sprovođenja referendumu predstavlja činjenica da skupština može doneti akt suprotan aktu odnosno pitanju potvrđenom na referendumu **tek po isteku četiri godine od dana održavanja referendumu, uz obavezu sprovođenja savetodavnog referendumu o tom pitanju**, dok obaveznost odluke ne postoji u slučaju sprovođenja savetodavnog referendumu.

## Narodna i građanska inicijativa



Narodna inicijativa predstavlja osnovni oblik manifestovanja neposredne demokratije, i na osnovu nje građani predlažu donošenje, izmenu, dopunu ili prestanak važenja Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti Narodne skupštine, odnosno statuta, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti skupštine autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

U ovom delu je neophodno da objasnimo značenje termina *građanska inicijativa*. Pravni osnov za ostvarivanje građanske inicijative počiva na Zakonu o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon, 101/2016 – dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 – dr. zakon), koji narodnu inicijativu na lokalnom nivou terminološki definiše pod nazivom *građanska inicijativa*. Shodno tome, Zakon o lokalnoj samoupravi samo definiše mogućnost

podnošenja građanske inicijative, kao i broj potpisa<sup>51</sup> koji je neophodan za pokretanje građanske inicijative, dok su celokupan postupak, kao i pravo i način ostvarivanja građanske inicijative u potpunosti uređeni Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi. Imajući sve navedeno u vidu, razlika između narodne inicijative i građanske inicijative je jedino terminološke prirode, te se može zaključiti da se narodna inicijativa pokreće na republičkom nivou, dok se građanska inicijativa pokreće na lokalnom nivou. S tim u vezi, građanska inicijativa predstavlja narodnu inicijativu koja se pokreće na lokalnom nivou, i to u okviru jedinice lokalne samouprave. Ostvarivanjem građanske inicijative na lokalnom nivou utiče se na proces donošenja odluka odnosno akata iz nadležnosti skupštine jedinice lokalne samouprave (pojmovi *narodna inicijativa* i *građanska inicijativa* će u daljem tekstu zajedno biti označeni nazivom *narodna inicijativa*).

<sup>49</sup> Član 18. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi („Sl. glasnik RS”, br. 111/2021 i 119/2021).

<sup>50</sup> Član 19. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi („Sl. glasnik RS”, br. 111/2021 i 119/2021).

<sup>51</sup> Broj potpisa građana potreban za pokretanje građanske inicijative iznosi 5% od ukupnog broja građana sa biračkim pravom na

## Oblici narodne inicijative

Narodna inicijativa se može podneti u obliku:

- | **opšte inicijative**, koja se podnosi putem opštег predloga za donošenje, izmenu, dopunu ili prestanak važenja odgovarajućeg akta ili za rešavanje određenog pitanja, s tim da se iz predloga jasno vide pravci promena, odnosno rešenja koje se predlaže, ili
- | **konkretizovane inicijative**, koja se podnosi putem konkretnog predloga za donošenje, izmenu ili ukidanje odgovarajućeg akta, sa izrađenim predlogom pravnog akta i obrazloženjem.

## Kako se sprovodi narodna inicijativa?

Narodna inicijativa se sprovodi kroz sledeće faze:

### 1. Obrazovanje inicijativnog odbora

Prvenstveno, radi ostvarivanja narodne inicijative građani moraju da obrazuju inicijativni odbor, sastavljen od najmanje tri člana koji imaju biračko pravo. Osnovni zadatak inicijativnog odbora predstavlja formulisanje i sastavljanje predloga (opštег ili konkretizovanog) za donošenje, izmenu, dopunu ili prestanak važenja odgovarajućeg akta ili za rešavanje određenog pitanja. S tim u

vezi, predlog se može podneti u pismenoj ili elektronskoj formi.

Predlog obavezno sadrži podatke o ličnosti članova inicijativnog odbora (ime i prezime, prebivalište, adresa), kao i njihov potpis, dok predlog u elektronskoj formi mora biti potpisani kvalifikovanim elektronskim potpisom članova inicijativnog odbora.

### 2. Verifikacija predloga

Druga faza ostvarivanja narodne inicijative jeste podnošenje prethodno navedenog predloga od strane inicijativnog odbora skupštini nadležnoj za donošenje akta, odnosno za rešavanje pitanja, radi obaveštavanja i verifikacije predloga. Nadležna skupština je dužna da predlog evidentira u evidenciji primljenih predloga i o njegovom prijemu se inicijativnom odboru izdaje potvrda.

Nakon što je predlog podnet, predsednik skupštine kojoj je inicijativni odbor podneo predlog utvrđuje da li je predlog formulisan u skladu sa prethodno navedenim obavezama, odnosno da li se sastoji od obaveznih elemenata u skladu sa zakonom, kao i da li se odnosi na pitanja iz nadležnosti skupštine. Shodno navedenom, ukoliko predlog ispunjava predmetne uslove, predsednik skupštine obaveštava o tome inicijativni odbor u roku od 15 dana, što predstavlja proces verifikacije predloga. Sa druge strane, ukoliko nisu ispunjeni prethodno navedeni uslovi, predsednik

skupštine određuje naknadni rok od 15 dana inicijativnom odboru za otklanjanje predmetnih nedostataka. S tim u vezi, ako inicijativni odbor ostane pri podnetom predlogu, a predsednik skupštine smatra da podneti predlog nije formulisan u skladu sa prethodno navedenim uslovima ili se ne odnosi na pitanja iz nadležnosti skupštine, dužan je da taj predlog uvrsti u predlog dnevног reda prve naredne sednice skupštine i o tome obavesti inicijativni odbor. Sednici skupštine na kojoj se razmatra podneti predlog prisustvuje i predstavnik podnosioca predloga.

Ako se ima u vidu navedeno, skupština može odlučiti da verifikuje ili odbaci podneti predlog, a predsednik skupštine obaveštava inicijativni odbor o odluci skupštine u roku od sedam dana od dana donošenja odluke. Međutim, ako predsednik skupštine odnosno skupština ne postupi u skladu sa prethodno navedenim rokovima, smatraće se da je predlog verifikovan.

## Zaštita prava građana

Inicijativni odbor može podneti tužbu Upravnom суду ako smatra da je skupština nepravilno postupila prilikom verifikacije predloga, odnosno, u slučaju da je odbacila podneti predlog, u roku od 30 dana od dana donošenja odluke skupštine. S tim u vezi,

Upravni sud rešava po tužbi u roku od 30 dana od dana prijema tužbe i odluka Upravnog suda je pravnosnažna i protiv nje se ne mogu podneti vanredna pravna sredstva predviđena zakonom kojim se uređuje upravni spor.

### 3. Prikupljanje potpisa

Faza prikupljanja potpisa predstavlja centralni dinamički faktor u ostvarivanju narodne inicijative.

Inicijativni odbor može otpočeti sa prikupljanjem potpisa tek po dobijanju obaveštenja od predsednika skupštine o verifikaciji predloga, a dužan je da prikupljanje potpisa okonča i podnese listu potpisnika skupštini najkasnije u roku od **90 dana od dana dobijanja tog obaveštenja**. S tim u vezi, ukoliko inicijativni odbor u roku od 90 dana ne podnese listu potpisnika skupštini, smatra se da narodna inicijativa nije ni podneta. Prilikom prikupljanja potpisa, inicijativni odbor je dužan da na mestima prikupljanja potpisa istakne kopiju predloga za koji se prikupljaju potpisi.

Zakonodavac je propisao da se prikupljanjem potpisa ne može u značajnoj meri ometati uobičajeno korišćenje mesta na kojima se prikupljaju potpisi, niti kršiti propisi o javnom redu, te ukoliko se prekrše prethodno navedeni uslovi, nadležna organizaciona jedinica ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove

(policija) može zabraniti dalje prikupljanje potpisa na tim mestima. Standardima kao što su „značajno ometanje uobičajenog korišćenja mesta na kojima se prikupljaju potpisi” i „kršenje propisa o javnom redu” ostavlja se prostor za delovanje policije, te navedeni standardi predstavljaju nedefinisane faktore koji ostavljaju mogućnost za zloupotrebu ovlašćenja, zastrašivanje građana i sprečavanje ostvarivanja neposredne demokratije – narodne inicijative.

Veoma bitan uslov za validnost narodne inicijative predstavlja odredba da potpisi građana moraju biti overeni od strane nadležnog organa. Overa potpisa vrši se u opštinskoj odnosno gradskoj upravi, a za overu potpisa se **ne plaća naknada**.

Sa druge strane, zakon je, u vezi sa elektronskom narodnom inicijativom, na jedan inovativan način uveo mogućnost davanja elektronskog potpisa prijavljivanjem sa internet adresa na Portalu eUprava.

Potpisi građana prikupljaju se na obrascu liste potpisnika narodne inicijative, koji sadrži sledeće obavezne elemente:

- ▶ ime, prezime i potpise članova inicijativnog odbora, odnosno odbora koji je prikupljaо potpise;
- ▶ naznačenje predloga za koji se prikupljaju potpisi sa prijemnim brojem skupštine;
- ▶ redni broj potpisnika inicijative, njegovo čitko ispisano ime i prezime, mesto prebivališta odnosno boravišta, adresu, jedinstveni matični broj građana i potpis;
- ▶ datum i mesto prikupljanja potpisa.

*U ovom delu neophodno je skrenuti pažnju na to da se građanin može samo jednom potpisati na listi potpisnika narodne inicijative, a dati potpis se ne može povući. Svi podaci o ličnosti potpisnika narodne inicijative dostupni su samo organima nadležnim za sprovođenje narodne inicijative i ne mogu se objaviti.*

Za dovoljan broj potpisa neophodnih za narodnu inicijativu smatra se najmanji broj potpisa utvrđen Ustavom, zakonom odnosno statutom autonomne pokrajine, te čemo u

skladu sa tim u nastavku prikazati dovoljan broj potpisa na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou:

a) republički nivo:

- za narodnu inicijativu za izmenu Ustava Republike Srbije neophodno je najmanje 150.000 potpisa;
- za narodnu inicijativu u vezi sa raspisivanjem referenduma iz nadležnosti Narodne skupštine Republike Srbije, neophodno je najmanje 100.000 potpisa;
- za narodnu inicijativu u vezi sa predlaganjem zakona, drugih propisa i opštih akata neophodno je najmanje 30.000 potpisa.

b) nivo Autonomne Pokrajine Vojvodine:

- za inicijativu za promenu Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine neophodno je najmanje 40.000 potpisa;
- za inicijativu u vezi sa raspisivanjem pokrajinskog referenduma neophodno je najmanje 30.000 potpisa;
- za inicijativu za predlaganje pokrajinskih skupštinskih odluka i drugih opštih akata koje donosi Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine neophodno je najmanje 10.000 potpisa;

c) nivo jedinice lokalne samouprave:

- broj potpisa građana potreban za pokretanje građanske inicijative iznosi 5% ukupnog broja građana sa biračkim pravom u okviru jedinice lokalne samouprave.

#### **4. Proveravanje ispunjenosti uslova**

Odbor skupštine, u roku od 30 dana od podnošenja narodne inicijative sa listom potpisnika, utvrđuje da li je lista potpisnika narodne inicijative sačinjena u skladu sa prethodno navedenim uslovima, kao i da li je prikupljen dovoljan broj potpisa, te o navedenom obaveštava predsednika skupštine. Shodno tome, ako se utvrdi da lista potpisnika nije sačinjena u skladu sa predmetnim uslovima, odnosno ako nije prikupljen dovoljan broj potpisa, skupština obaveštava o tome inicijativni odbor u roku od sedam dana i za otklanjanje tih nedostataka određuje rok, koji ne može biti kraći od 15 dana, te ako inicijativni odbor u određenom roku ne otkloni nedostatke, skupština će doneti rešenje o odbacivanju narodne inicijative.

Sa druge strane, kada se utvrdi da je lista potpisnika narodne inicijative sačinjena u skladu sa navedenim uslovima, kao i da je za nju prikupljen dovoljan broj potpisa, predsednik skupštine, u roku od sedam dana, o tome obaveštava inicijativni odbor, te se sa dostavljanjem obaveštenja predsedniku skupštine inicijativnom odboru smatra da je **narodna inicijativa pokrenuta**. Međutim, ako Predsednik skupštine ne obavesti inicijativni odbor u prethodno navedenom roku, smatraće se da je inicijativa pokrenuta danom isteka roka u kojem je skupština bila dužna da utvrdi da li je lista potpisnika narodne inicijative sačinjena u skladu sa navedenim uslovima, kao i da li je prikupljen dovoljan broj potpisa.

#### **Zaštita prava građana**

Ukoliko skupština u fazi proveravanja ispunjenosti uslova rešenjem odbaci narodnu inicijativu, inicijativni odbor može podneti tužbu Upravnom суду ako smatra da je skupština nepravilno postupila prilikom odlučivanja, i to u roku od 30 dana od dana donošenja odluke

skupštine. S tim u vezi, Upravni sud rešava po tužbi u roku od 30 dana od dana prijema tužbe, a odluka Upravnog suda je pravnosnažna i protiv nje se ne mogu podneti vanredna pravna sredstva predviđena zakonom kojim se uređuje upravni spor.

## **5. Odlučivanje o inicijativi**

Na samom kraju, postupak ostvarivanja narodne inicijative se završava odlučivanjem o njoj. Narodna skupština je dužna da o predlogu sadržanom u pokrenutoj narodnoj inicijativi odluči na prvoj narednoj sednici u redovnom zasedanju, a najkasnije u roku od šest meseci od dana pokretanja narodne inicijative. Sa druge strane, skupština autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave dužna je da o predlogu sadržanom u pokrenutoj narodnoj inicijativi odluči na prvoj narednoj sednici odnosno najkasnije u roku od 90 dana od dana pokretanja narodne inicijative. S

obzirom na navedeno, u slučaju da skupština prihvati opštu inicijativu, ona obavezuje nadležno radno telo da pripremi predlog odgovarajućeg pravnog akta i dužna je da o tom aktu odluči u roku od 120 dana od dana prihvatanja opšte inicijative.

Međutim, u slučaju da skupština odluči da ne prihvati predlog sadržan u narodnoj inicijativi, dužna je da obrazloženu odluku o tome dostavi inicijativnom odboru i objavi na svojoj veb prezentaciji, u roku od sedam dana od dana donošenja odluke.

## **Zbor građana**



Zbor građana predstavlja oblik neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, te se saziva za deo teritorije jedinice lokalne samouprave utvrđen statutom lokalne samouprave (za područje naseljenog mesta, mesne zajednice ili izborne jedinice). Način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora uređuju se statutom jedinice lokalne samouprave.

S tim u vezi, statut jedinice lokalne samouprave, npr. Statut grada Loznice, propisuje da se zbor građana saziva za područje mesne zajednice ili drugog oblika mesne samouprave. Zbor građana saziva predsednik saveta mesne zajednice, a može ga sazvati i gradonačelnik, kao i predsednik skupštine grada.

O sazvanom zboru građani se obaveštavaju isticanjem akta o sazivanju zbora na oglasnoj tabli, preko sredstava informisanja ili na drugi uobičajen način. Sazivač je obvezan da obavesti gradsku upravu o održavanju zбора. Zborom građana predsedava sazivač ili lice koje on ovlasti.

Zbor građana razmatra predloge i zauzima stavove o njima ako mu prisustvuje najmanje 10% birača prema poslednjem zvanično objavljenom rešenju o zaključenju biračkog spiska za izbor odbornika skupštine grada, sa područja za koje je zbor sazvan. Pravo učešća u razmatranju pitanja, pokretanju inicijativa i predlaganju pojedinih rešenja imaju svi punoletni građani grada koji imaju biračko pravo. Pravo odlučivanja na zboru građana imaju i građani sa biračkim pravom Republike Srbije čije je prebivalište ili imovina na području za koje je zbor sazvan.

S obzirom na sve navedeno, zbor građana raspravlja i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave. Shodno tome, zbor građana većinom glasova prisutnih usvaja zahteve i predloge i upućuje ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave. Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da u roku od 60 dana od održavanja zboru građana, razmotre zahteve i predloge građana i o njima zauzmu stav, odnosno donesu odgovarajuću odluku ili meru i o tome obaveste građane.

## Prilog II: Participativni forum kao mehanizam uspostavljanja kolaborativnog planiranja

### O participativnim forumima

Iako je nominalno zakonski okvir u Srbiji opredeljen za učešće građana u donošenju odluka i zakonskih i strateških dokumenata, u praksi se ova participacija svodi na informisanje i konsultovanje, što su najniži nivoi učešća. Dodatni problem je i to što se primenjivani oblici participacije retko sprovode transparentno i dosledno. Kao posledica takvog ponašanja institucija, one se udaljavaju od potreba građana, a građani gube poverenje u institucionalne procese i svrhu svog aktivnog učešća u njima.

Kolektiv Ministarstvo prostora, osim što ukazuje na nužnost unapređivanja postojećih procesa participacije u oblikovanju i razvoju grada, pokušava i da osmisli i promoviše modele uključivanja koji će participaciju kvalitativno unaprediti i podići na nivo saradnje i partnerstva institucija i građana. Inspirisan praksom *deliberativnih* arena, kao modela koji se poslednjih godina sve više koristi u institucionalnom okviru i van njega u mnogim zemljama Evrope, kao i konkretnim iskustvom učešća u *građanskim skupštinama* u organizaciji Instituta za filozofiju i društvenu teoriju (prva je održana u Beogradu – na temu razvoja centralne pešačke zone, a druga u Valjevu – u vezi sa problemom zagađenja vazduha), naš kolektiv je želeo da pokuša da eksperimentiše sa ovakvim modelom učešća. Iako je model primenjiv na čitav spektar tema (od socijalne zaštite, preko izbornog sistema, do klimatskih promena), Ministarstvo prostora je ovaj model htelo da uspostavi specifično u oblasti urbanističkog planiranja.

Polazeći, pre svega, od čvrstog uverenja da građani imaju i kapacitet i kompetentnost da odlučuju o tome kako će njihovi gradovi biti organizovani i da, zajedno sa stručnjacima, osmišljavaju prostorna rešenja, *participativni forumi* predstavljaju pokušaj da se obezbedi siguran prostor za diskusiju između različitih aktera koji koriste jednu teritoriju, planiraju je i upravljaju njome (stanovnici nekog dela grada, urbanisti, stručnjaci, lokalne građanske

inicijative, donosioci odluka itd.). Njihova iskustva i znanja proizvode različite, ponekad i suprotstavljene, uvide u vezi sa određenim prostorom, te se kroz participativne forme težnja usmerava ka zajedničkom pronalaženju rešenja koja odgovaraju javnom interesu građana i građanki.

Grupe učesnika u participativnim forumima se mapiraju i određuju zavisno od teme, odnosno teritorije urbanističkog plana čiji se sadržaj i problematika obrađuju. Teži se tome da, osim građana, u proces budu uključeni i donosioci odluka, obrađivači plana i investitori angažovani za konkretan urbanistički plan, dok se odabir stručnjaka vrši na osnovu njihovog znanja u oblastima koje plan dotiče. Sam format participativnog foruma se realizuje, zavisno od obima plana i tema, kroz kombinaciju rada u manjim moderiranim diskusionim grupama i plenarnim sesijama, u kojima učestvuju svi akteri zajedno.

U periodu od novembra 2021. do aprila 2022. godine, kolektiv Ministarstvo prostora realizovao je ukupno tri foruma. Kako su u pitanju eksperimentalni forumi, težnja je bila da se od jednog do drugog slučaja njihovi elementi (učesnici, faza izrade plana, nivo plana koji se obrađuje, format i struktura foruma) razlikuju da bi se razumelo kako svaki od ovih elemenata utiče na sam proces diskusije i na krajnje rezultate.

Stoga je, iako je za puno i aktivno učešće građana važno da participacija započne što ranije u procesu donošenja plana (ako je moguće odmah po donošenju odluke o izradi nekog plana), jedan forum organizovan pre ranog javnog uvida, jedan u periodu između ranog javnog uvida i očekivanog javnog uvida, a jedan tokom javnog uvida i pre javne rasprave (javne sednice Komisije za planove). Takođe, kroz forme su obrađeni i različiti nivoi planova – plan detaljne regulacije, plan generalne regulacije i generalni urbanistički plan.

#### O Ministarstvu prostora

Ministarstvo prostora je kolektiv osnovan 2011. godine sa željom da doprinese demokratskom i pravednom razvoju gradova. Kolektiv se kroz svoj rad fokusira na demokratizaciju upravljanja javnim prostornim resursima, pravo na stanovanje i participativno urbanističko planiranje.

websajt:

[ministarstvoprostora.org](http://ministarstvoprostora.org)  
[krznistab.org](http://krznistab.org)  
[vodic.iup.org.rs](http://vodic.iup.org.rs)

imejl:  
[info@ministarstvoprostora.org](mailto:info@ministarstvoprostora.org)  
[krznistab@ministarstvoprostora.org](mailto:krznistab@ministarstvoprostora.org)

# Koraci u procesu organizovanja foruma

U celokupnom procesu organizovanja jednog participativnog foruma neophodno je mapirati jasne korake koji dovode do njegove uspešne

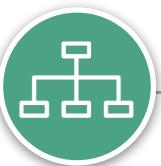
realizacije i svršishodnih rezultata. Radi boljeg ilustrovanja pripreme i organizacije, u nastavku su predstavljeni svi koraci u ovom procesu.



Odabir plana i definisanje tema



Mapiranje i informisanje učesnika



Struktura foruma



Organizacija foruma



Sistematisacija rezultata

## 1. Odabir plana i definisanje tema

- 1.1. **Odabir plana** predstavlja prvi korak u procesu. Izborom konkretnog plana i analiziranjem njegovog sadržaja (u zavisnosti od faze izrade u kojoj se plan nalazi, sadržaj može biti oskudan ili potpun) i okolnog konteksta, stiče se jasan utisak o nedostacima plana i mogućim temama za diskusiju. Struktura foruma, učesnici, ciljevi i očekivani rezultati foruma mogu da variraju u zavisnosti od toga u kojoj se fazi izrade plan nalazi.
- 1.2. **Mapiranje potencijalnih tema** povezano je sa odabirom plana. Moguće je odlučiti se za plan oko kojeg u lokalnoj zajednici već postoji tenzija između različitih zainteresovanih strana, kao i plan oko kojeg u datom trenutku još uvek ne postoje artikulisana mišljenja i pozicije. U svakom od ovih slučajeva biće potrebno istražiti o čemu se do tada kroz medije ili društvene mreže komuniciralo u vezi sa planom. To će direktno ukazati na aspekte (teme) plana koje bi bilo zanimljivo ili korisno obraditi kroz forum, ali i grupe aktera koji bi mogli biti zainteresovani za učešće.

## 2. Mapiranje i informisanje učesnika

- 2.1. **Regrutacija građana kao učesnika foruma** – *Inkluzivnost* kao jedan od ključnih principa ovakvog modela participacije izuzetno je važna u odabiru učesnika, ali i tokom kasnije faze – informisanja učesnika. Inkluzivnost podrazumeva da su sve relevantne perspektive/mišljenja/stavovi u vezi sa planom uključeni u raspravu na neki način: direktno (tako što će predstavnici koji ih zastupaju učestvovati u forumu) ili indirektno (tako što će tokom faze informisanja biti prenete i te pozicije). Inkluzivnost, dakle, podrazumeva da se pri pozivu i odabiru učesnika vodi računa o tome da su u grupi građanki i građana zastupljene različite preferencije i životna iskustva koji su relevantni za taj specifičan plan ili teritoriju (mladi, starije osobe, žene i muškarci, roditelji male dece, različite nacionalnosti – ukoliko je primenjivo, osobe sa invaliditetom itd.). Nije moguće uvek postići idealno raznovrstan uzorak učesnika, ali je važno potruditi se da to bude u što većoj meri zastupljeno kao kriterijum pri odabiru.

Ukoliko na teritoriji plana već postoji aktivna grupa, regrutacija može ići i kroz kontaktiranje ove grupe, ali se može uraditi i na drugačiji način (slučajnim odabirom putem agencije, što obezbeđuje realniju sliku o potrebama). Ukoliko je uspostavljena saradnja sa lokalnom grupom građana, poziv na učešće u forumu može biti upućen građanima preko njihovih kanala komunikacije i informisanja. Broj građana koji se poziva da učestvuje u forumu zavisi od broja grupa u koje će građani biti raspoređeni tokom trajanja foruma.

Maksimalan broj učesnika u jednoj grupi je deset, kako bi diskusija bila produktivna, a svi imali priliku da učestvuju. Optimalni broj grupa na forumu je tri do četiri. Broj građana koji se odazove pozivu na forum može da varira u zavisnosti od nekoliko faktora – njihove motivacije da učestvuju, vremena koje treba da izdvoje za učešće, ili mesta i vremena održavanja foruma, te je potrebno sve te faktore uzeti u obzir prilikom planiranja foruma.

Ukoliko se forum organizuje mimo neke lokalne grupe, ili u njenom nedostatku, poziv može biti otvorenog tipa ili upućen preko neke agencije za istraživanje javnog mnjenja, koja za vas može regrutovati učesnike.

U svakom slučaju, potrebno je voditi evidenciju prijavljenih učesnika, kako biste tokom daljih priprema mogli da ih obaveštavate o realizaciji foruma.

- 2.2. **Kontakt sa javnim sektorom** – U ovom koraku se obaveštava obrađivač planskog dokumenta da se planira realizacija participativnog foruma, te se on, kao preduzeće koje izrađuje plan, poziva da učestvuje u procesu. Poželjno je od obrađivača planskog dokumenta tražiti i da na forumu podeli dokumentaciju plana kao predmet diskusije. Pored obrađivača, važno je i učešće nosioca izrade plana (uprava opštine ili grada) i komisije za planove, koja konačno odlučuje o podnetim primedbama, te i sa njima treba stupiti u kontakt i uputiti im poziv na učešće. Takođe, ukoliko plan dotiče konkretnе teme poput šuma, reka, infrastrukture itd., bilo bi od velike koristi uključiti i predstavnike javnih institucija i preduzeća iz ovih oblasti, a koje daju uslove za izradu plana. Način na koji će obrađivač plana i predstavnici javnih institucija učestvovati i doprineti forumu se naknadno definiše (da li će učestvovati u plenarnoj sesiji i/ili u grupnim diskusijama). Ono što je ključno jeste da predstavnici javnog sektora nisu tu da „objasne“ građanima kako će plan izgledati, već da zajedno sa građanima dođu do legitimnijeg i kvalitetnijeg planskog rešenja.
- 2.3. **Angažovanje nezavisnih stručnjaka iz relevantnih oblasti** – Stručnjaci predstavljaju ključne aktere na forumima. Oni na grupnim i/ili plenarnim sesijama pomažu građanima da jasnije definišu svoje potrebe i komentare i odgovaraju na njihova pitanja. Ukoliko i u okviru stručne javnosti postoje suprotstavljeni argumenti na datu temu, bilo bi idealno imati i jedne i druge predstavnike kao učesnike. Njihova uloga je da kroz proces pružaju podršku građanima da zajednički predloži budu relevantni za nivo plana i domet planiranja uopšte, kao i da budu ostvarivi i pravični.
- 2.4. **Angažovanje profesionalnih moderatora i priprema vodiča za moderaciju** – Moderatori predstavljaju učesnike koji na samom događaju rukovode plenarnim i grupnim sesijama. Oni omogućavaju da se svako mišljenje i komentar građana čuje i zabeleži, te da se ne dešava da prostor bude usurpiran od strane glasnih pojedinaca. Sa moderatorima se prethodno prolazi kroz koncept i agendu foruma i zajedno sa njima se izrađuje vodič za moderaciju, koji daje smernice u kom pravcu moderiranje treba da teče i na koje teme i pitanja je neophodno staviti fokus, kako bi se ciljevi foruma ostvarili.

### 3. Struktura foruma

- 3.1. **Dinamika diskusija i ciljevi foruma** – Izuzetno je važno da se pri odabiru relevantnih tema za dati forum, formulišu i ciljevi. To znači da svaka diskusija unutar foruma mora imati jasne željene rezultate i njihovu formu (npr. cilj diskusije može biti da se zajednički dođe do predloga za uređenje centralnog trga u gradu ili da se formulišu principi distribucije različitih oblika zelenila na teritoriji plana). Ovi rezultati su integralni deo vodiča za moderaciju i moraju biti jasno saopšteni svim učesnicima u procesu. Zavisno od učesnika foruma (građani, stručnjaci, predstavnici javnog sektora, predstavnici privatnog sektora) i od definisanih ciljeva, biće određena i dinamika pojedinačnih grupnih i plenarnih sesija, kao i njihovo trajanje.

## 4. Organizacija foruma

- 4.1. **Informisanje učesnika** – Polazište deliberativnih demokratskih modela je da diskusija između svih strana može biti racionalna i svrshodna ukoliko su sve strane pravilno i pravovremeno informisane o temi diskusije. U tom smislu, ovo predstavlja veoma važan korak i zbog toga treba uvek promisliti na koji način će se osigurati da što veći broj učenika zaista dobije sve neophodne informacije za diskusiju. Informisanje se u praksi može obavljati uživo, kroz usmeno predstavljanje teme foruma, ciljeva i strukture, ali i svih perspektiva i interesa koji do toga trenutka postoje kao relevantni za datu teritoriju. Ukoliko to nije moguće, takođe je praksa da se izrađuje tzv. Informativni materijal, odnosno da se sve informacije dostavljaju učesnicima pisanim putem (u odštampanoj ili elektronskoj verziji).

U izradu info-materijala poželjno je uključiti i stručnjake kako bi dali svoj doprinos argumentaciji predstavljenoj u njemu.

- 4.2. **Slanje poziva na forum uz priloženi info-materijal** – predstavlja naredni korak i dolazi nakon što su svi prethodni koraci realizovani. Ukoliko se informativni materijal dostavlja u pisanoj formi, šalje se uz poziv svim prethodno određenim učesnicima, elektronski ili putem pošte.
- 4.3. **Pozivanje prijavljenih učesnika** – Neposredno pred održavanje foruma potrebno je ponovo kontaktirati prijavljene učesnike, podsetiti ih na vreme i mesto održavanja foruma i konačno potvrditi njihovo učešće.
- 4.4. **Logistika** – Važan korak u ovom procesu predstavljaju logističke pripreme foruma. One obuhvataju potragu, odabir i rezervaciju određenog prostora koji svojim kapacitetima omogućava realizaciju foruma tako da učesnici mogu neometano raditi u nekoliko grupa istovremeno, ali i tako da se svi učesnici foruma mogu udobno smestiti u jednu prostoriju tokom plenarnih sesija. Prostor takođe treba da bude tehnički opremljen, pa je potrebno ili obezbediti i iznajmiti tehničku opremu (projektore, platna, računare, ozvučenje, mikrofone) ili odabrati prostor koji to već poseduje.

Pored prostora, potrebno je obezbediti osveženje i ručak za učesnike foruma.

Logističke pripreme obuhvataju i štampu informativnog materijala i dodatnih mapa i podloga za crtanje i rad, ukoliko je to neophodno.

Ovaj korak može da teče i paralelno sa ostalim koracima procesa pripreme foruma.

- 4.5. **Resursi** – Važno je napomenuti da realizacija foruma zahteva značajne resurse. Za sve – od ljudskih resursa, preko prostora, do materijala za rad – potrebna su i finansijska sredstva koja ih obezbeđuju. Zavisno od toga u kojoj meri sama organizacija može da obezbedi in-kind resurse, forumi mogu (vrlo okvirno) koštati između dve i čak deset hiljada evra. Ovo treba imati u vidu kada se planira realizacija ovakvih modela.

## 5. Sistematisacija rezultata

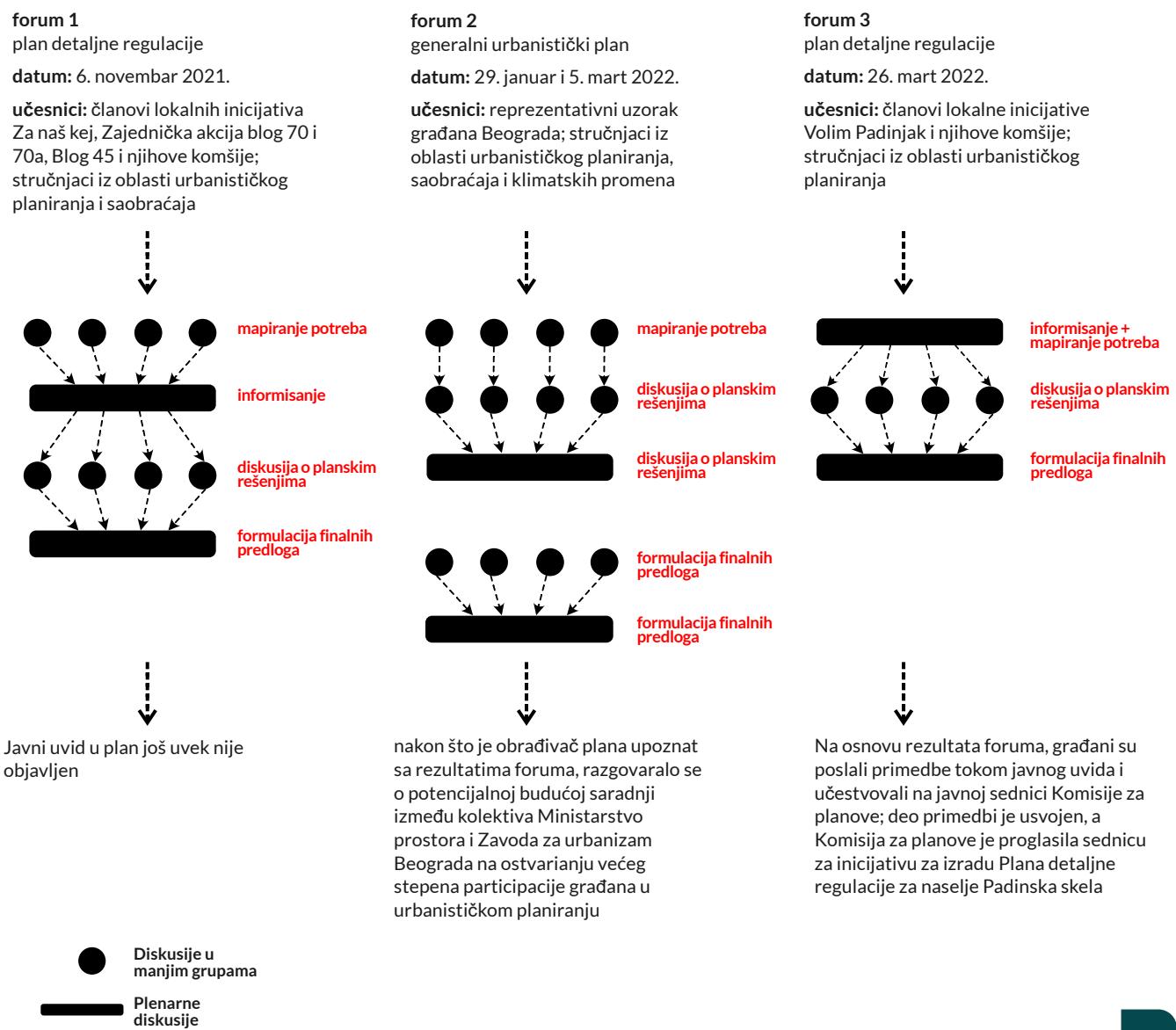
- 5.1. **Sumiranje i sistematizacija rezultata** – Rezultati proizašli iz foruma predstavljaju osnov za koncipiranje primedbi i predloga na planska rešenja. S obzirom na to da rezultati neretko izađu u „sirovom” obliku, njih je potrebno sistematizovati u setove jasnih i konkretnih primedbi i predloga. Stručnjaci koji su učestvovali u forumu mogu biti pozvani da doprinesu i u ovom koraku. Sistematisovani predlozi se mogu poslati tokom ranog javnog uvida i javnog uvida u predmetni plan, ali i uopšte tokom čitavog procesa izrade plana. Sistematisovane rezultate foruma potrebno je podeliti sa svim učesnicima foruma.

- 5.2. **Evaluacija** – Kao i za sve eksperimentalne prakse, jedan od ključnih koraka i ovde jeste refleksija o tome u kojoj meri je forum ostvario željene ciljeve. Ovaj proces bi takođe idealno trebalo da bude potpuno inkluzivan, odnosno da podjednako uključi sve učesnike foruma. Zavisno od kapaciteta organizatora, ali i realnih okolnosti, evaluacija se može sprovesti pisanim putem (kroz kratke upitnike) ili usmeno (na kraju foruma ili na naknadnom sastanku). Važno je analizirati sve korake koji su prethodno pomenuti i tako mapirati šta je potrebno unaprediti ili sasvim promeniti u narednim pokušajima, a šta se čini da je dalo dobre rezultate.
- 5.3. **Šta posle?** – Nakon završetka participativnog foruma poželjno je ostati u kontaktu sa lokalnom grupom građana. zajedno sa njima se rezultati proizašli iz foruma mogu zagovarati pred donosiocima odluka na javnim raspravama ili zasebnim sastancima kako bi se ti rezultati zapravo prostorno realizovali. Takođe, saradnja se može produbiti i mogu se inicirati buduće zajedničke akcije i događaji.

## Održani participativni forumi Ministarstva prostora

Na priloženoj ilustraciji prikazani su primeri tri participativna foruma koje je kolektiv Ministarstvo prostora organizovao i održao tokom 2021. i 2022. godine. Primeri ilustruju različite teme foruma (odносно, različite vrste

urbanističkih planova koje su forumi tematizovali), različite skupove učesnika, kao i različite strukture foruma u zavisnosti od teme, učesnika i ciljeva. Takođe, za svaki forum navedeni su ostvareni rezultati.





Renewables and Environmental  
Regulatory Institute

Oktobar 2022. godine

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu  
Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd  
Republika Srbija  
[www.reri.org.rs](http://www.reri.org.rs)