



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
*Планирање зелене
инфраструктуре у градовима*

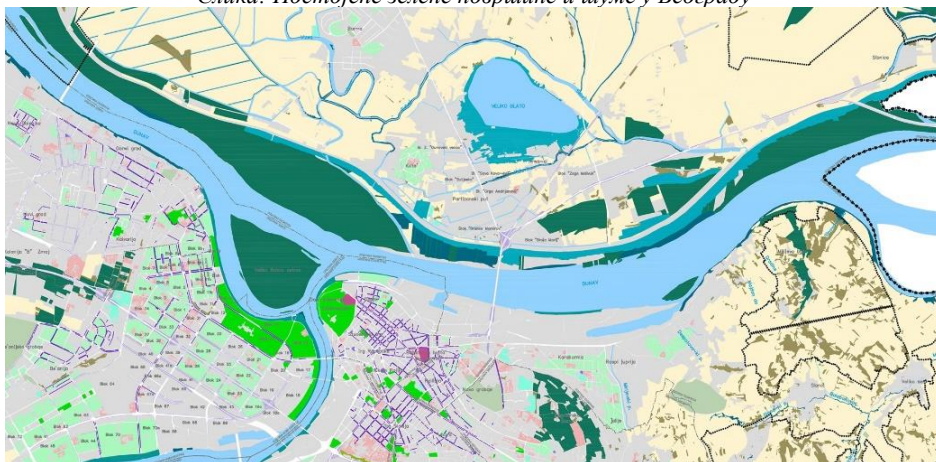


Број: 400-281/2024-04/52
Београд, 17. децембар 2024. године

Примена концепта зелене инфраструктуре је започета, међутим, потребно је успоставити свеобухватни регулаторни оквир у овој области и ефективније планирање на локалном нивоу, уз ефикаснији надзор и мониторинг у циљу очувања и унапређења зелених површина

Устав Републике Србије гарантује да свако има право на здраву животну средину. Данас све већи број становника насељава урбане средине, па остваривање квалитетног живота у њима постаје све значајнији изазов за планере и градске управе. Са порастом урбанизације изграђено окружење има све већи утицај на животну средину. Једну од малобројних веза између човека и природе представљају зелене површине и оне имају кључну улогу у очувању природних вредности урбаних подручја. Постојање довољне количине зелених површина различитих намена, које су на располагању грађанству, један је од значајних параметара животног стандарда.

Слика: Постојеће зелене површине и шуме у Београду



Извор: План генералне регулације система зелених површина Београда – илустративни пример

Интегрални приступ у планирању зелене инфраструктуре изостаје услед недостатка свеобухватног законодавног оквира. Области планирања, управљања и изградње урбаних зелених површина нису у потпуности уређене, а стандарди нису успостављени. Нацрт просторног плана Републике Србије за период до 2035. године, који као посебан циљ има интегрисање концепта зелене инфраструктуре у планирање одрживог развоја урбаних насеља, није усвојен јер процес међуресорног усаглашавања није завршен.

Успостављање интегрисаног система зеленила уз доследну примену урбанистичких параметара и континуирано унапређење партиципације заинтересованих страна, предуслов је за ефикасније планирање зелене инфраструктуре. Градови нису ближе уредили услове обнављања уништених јавних зелених површина. Концепт планирања интегрисаног система зелених површина у урбаној структури Града Ниша није у потпуности примењен, а градови су планирали примену „еколошког индекса“. Међутим, имплементација овог урбанистичког параметра још увек није започета. Иако је укључивање јавности у процес урбанистичког планирања постало транспарентније увођењем законске обавезе двостепеног поступка партиципације и ангажовањем градова, овај процес захтева континуирано унапређење.

Надзор у области просторног планирања и урбанизма и мониторинг стања у простору нису ефикасно успостављени. Урбанистичка инспекција није у довољној мери вршила надзор над спровођењем Закона о планирању и изградњи. Планска документа нису јавно доступна у Централном регистру планских докумената. Географски информациони системи градова не пружају довољно информација о стању зелене инфраструктуре.

Препоруке

Државна ревизорска институција је субјектима ревизије дала следеће препоруке:

Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да:

у сарадњи са Министарством заштите животне средине и другим надлежним органима предложи Влади РС измене/допуне законске регулативе у циљу успостављања свеобухватног регулаторног оквира у области зелене инфраструктуре;

предузме потребне активности у циљу успостављања већег обухвата надзора у области просторног планирања и урбанизма;

да ближе уреди услове и начин вршења праћења стања у простору, односно мониторинга, као и начин извештавања.

Градовима Београду, Новом Саду и Нишу да:

донесу Одлуку о општим условима заштите јавних зелених површина;

успоставе примену еколошког индекса у процес урбанистичког планирања;

предузму даље мере у циљу унапређења партиципације заинтересованих страна у урбанистичком планирању;

успоставе редовно ажурирање података о зеленој инфраструктури у географском информационом систему.

Садржај

Скраћенице и термини	4
I Резиме извештаја	5
1. Резиме и препоруке.....	5
2. Захтев за достављање одазивног извештаја	10
II Увод	12
1. Проблем	12
2. Циљ ревизије	14
3. Ревизијска питања.....	14
4. Обим и ограничења ревизије	15
5. Методологија у поступку рада	15
III Опис предмета ревизије	16
1. Законодавни и институционални оквир.....	16
2. Опште информације.....	20
IV Закључци.....	32
ЗАКЉУЧАК 1: Интегрални приступ у планирању зелене инфраструктуре изостаје услед недостатка свеобухватног законодавног оквира	32
Налаз 1.1: Области планирања, управљања и изградње урбаних зелених површина нису у потпуности уређене, а стандарди нису успостављени.....	32
Налаз 1.2: Нацрт просторног плана Републике Србије за период до 2035. године, који као посебан циљ има интегрисање концепта зелене инфраструктуре у планирање одрживог развоја урбаних насеља, није усвојен јер процес међуресорног усаглашавања није завршен	37
Закључак 2: Успостављање интегрисаног система зеленила, уз доследну примену урбанистичких параметара и континуирано унапређење партиципације заинтересованих страна, предуслов је за ефикасније планирање зелене инфраструктуре	39
Налаз 2.1: Градови Београд, Нови Сад и Ниш нису ближе уредили услове обнављања уништених јавних зелених површина	40
Налаз 2.2: Концепт планирања интегрисаног система зелених површина у урбаној структури Града Ниша није у потпуности примењен.....	41
Налаз 2.3: Иако су Градови Београд, Нови Сад и Ниш препознали значај и планирали примену „еколошког индекса“, имплементација овог урбанистичког параметра још увек није започета	47
Налаз 2.4: Град Београд није израдио и објавио сепарат зеленила	50
Налаз 2.5: Иако је укључивање јавности у процес урбанистичког планирања постало транспарентније увођењем законске обавезе двостепеног поступка партиципације и ангажовањем градова, овај процес захтева континуирано унапређење.....	52
Закључак 3: Надзор у области просторног планирања и урбанизма и мониторинг стања у простору нису ефикасно успостављени	60
Налаз 3.1: Урбанистичка инспекција није у довољној мери вршила надзор над спровођењем Закона о планирању и изградњи	60

Налаз 3.2.: Услови и начин праћења, као и извештавање о стању у простору (мониторинг) нису ближе уређени	63
Налаз 3.3: Мере и активности за спровођење Регионалног просторног плана града Београда и извештавање о његовој имплементацији нису ефикасно успостављени	64
Налаз 3.4: Планска документа нису јавно доступна у Централном регистру	67
Налаз 3.5: Географски информациони системи градова не пружају довољно информација о стању зелене инфраструктуре	70
V Прилози	74
Прилог 1: Доступност и приступачност зелених простора.....	74
Прилог 2: Графички приказ – Начин спровођења плана (прилог у оквиру Плана генералне регулације система зелених површина Београда).....	76
Прилог 3: Категоризација зелених површина у градовима	77
Прилог 4: Заступљеност и просторна дистрибуција елемената зелене инфраструктуре у Граду Београду	79
Прилог 5: Зелене површине по месним заједницама у Граду Новом Саду.....	82
Прилог 6: Мапа заинтересованих страна у процесу просторног и урбанистичког планирања...	83

Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају.

Скраћеница	Пун назив
ДРИ	Државна ревизорска институција
ВРИ	Врховна ревизорска институција
МГСИ	Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре
ГУП	Генерални урбанистички план
ПГР	План генералне регулације
ПДР	План детаљне регулације
Регистар	Централни регистар планских докумената
НИГП	Национална инфраструктуре геопросторних података
ГИС	Географски информационални систем
АП	Аутономна покрајина
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЛВ	Локална власт
ГО	Градска општина
ГУ	Градска управа
ЈЗП	Јавне зелене површине
ЈКП	Јавно комунално предузеће
ЈУП	Јавно урбанистичко предузеће

Поједини термини који се користе у извештају имају следеће значење:

Термин	Значење
Зелена инфраструктура	Стратешки планирана мрежа функционално повезаних природних и блиско-природних елемената, чије се пројектовање, подизање, коришћење и одржавање спроводи на начин којим се обезбеђују еколошке, економске и друштвене користи кроз природна, биодиверзитетски заснована решења.
Биодиверзитет	(Биолошка разноврсност) јесте разноврсност организама у оквиру врсте, међу врстама и међу екосистемима и обухвата укупну разноврсност гена, врста и екосистема на локалном, националном, регионалном и глобалном нивоу.
Екосистем	Структурно, функционално и динамички сложен и јединствен еколошки систем у коме се међусобно прожимају утицаји биотопа и биоценозе (абиогена и биогена).
Сепарат	Сепарат о техничким условима изградње јесте документ који доноси ималац јавних овлашћења у оквиру своје надлежности, кад плански документ не садржи услове, односно податке за израду техничке документације.
Е-простор	Електронски систем размене дигиталних података између ималаца јавних овлашћења, у поступку припреме, координације и праћења израде планских докумената. У оквиру система Е-простор одвијају се и друге активности у погледу учешћа јавности, стручне контроле докумената просторног и урбанистичког планирања, контроле усклађености планских докумената, као и доступности, објављивања и чувања докумената просторног и урбанистичког планирања.
Еколошки индекс	Еколошки индекс је бројчана вредност којом се изражава еколошки значај и допринос квалитету живота који пружају различите форме вегетације на градској парцели.

I Резиме извештаја

1. Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања под називом „Планирање зелене инфраструктуре у градовима“ у Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Граду Београду, Граду Новом Саду и Граду Нишу.

Устав Републике Србије гарантује да свако има право на здраву животну средину. Данас све већи број становника насељава урбане средине, па остваривање квалитетног живота у њима постаје све значајнији изазов за планере и градске управе. Како би се очувале и унапредиле зелене површине, потребно је успоставити законодавни оквир у области зелене инфраструктуре, унапредити ефективност планирања и ефикасност надзора у области просторног планирања и урбанизма и мониторинг стања у простору.

Након спроведене ревизије, утврдили смо следеће:

Примена концепта зелене инфраструктуре је започета, међутим, потребно је успоставити свеобухватни регулаторни оквир у овој области и ефективније планирање на локалном нивоу, уз ефикаснији надзор и мониторинг у циљу очувања и унапређења зелених површина.

Наведено заснивамо на следећим закључцима:

1. Интегрални приступ у планирању зелене инфраструктуре изостаје услед недостатка свеобухватног законодавног оквира.

1.1. Међународне смернице за урбанистичко и просторно планирање указују на то да националне владе треба да успоставе стандарде и донесу прописе за заштиту зелених површина и њихово одрживо управљање. Такође, Програм прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030. године, предвиђа израду студије која ће разматрати измену регулаторног оквира, као и имплементацију концепта зелене инфраструктуре. Имплементација је предвиђена кроз измене и допуну релевантних законодавних и правних аката, у циљу унапређења планирања, управљања и изградње урбаних зелених површина. Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2023. године, у законску регулативу Републике Србије уведен је термин зелене инфраструктуре. Међутим, регулаторни оквир у овој области није успостављен, јер Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у сарадњи са Министарством заштите животне средине и другим надлежним органима, није успоставило стандарде и ближе уредило планирање, управљање и изградњу урбаних зелених површина. Услед неуспостављања целовитог законодавног оквира и стандарда, јавља се ризик да концепт зелене инфраструктуре неће бити ефикасно имплементиран.

1.2. Просторни план Републике Србије је основни плански документ просторног планирања и развоја у Републици Србији, којим се одређује дугорочни стратешки оквир за усмеравање и управљање просторним развојем, са којим сви остали плански документи морају бити усклађени. У Нацрту Просторног плана РС од 2021. до 2035. године, један од циљева је интегрисање концепта зелене инфраструктуре у планирање одрживог развоја урбаних насеља. Влада РС је јула 2019. године донела Одлуку о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године. Иако је Нацрт просторног плана прошао фазу јавног увида 2021. године, Просторни план Влада РС није усвојила, јер процес међуресорног усаглашавања није завршен. Имајући у виду да је претходни Просторни план Републике Србије имао временски хоризонт од 2010. до 2020. године, након тог периода није успостављен нови дугорочни стратешки оквир за усмеравање и управљање просторним развојем Републике Србије, услед чега настаје ризик од прекида континуитета у дугорочном планирању.

2. Успостављање интегрисаног система зеленила, уз доследну примену урбанистичких параметара и континуирано унапређење партиципације заинтересованих страна, предуслов је за ефикасније планирање зелене инфраструктуре.

2.1. Законом о заштити животне средине предвиђено је да јединице локалне самоуправе Одлуком уреде опште услове заштите, начин подизања и одржавања и обнове уништених јавних зелених површина, као и начин вођења података о јавним зеленим површинама. Међутим, градови субјекти ревизије, нису донели Одлуку у циљу заштите природних вредности. Сви градови донели су одлуке о обављању комуналне делатности одржавања јавних зелених површина, у складу са Законом о комуналним делатностима. Међутим, иако ове одлуке садрже неке од елемената предвиђених Законом о заштити животне средине, оне не садрже потребне услове обнове уништених јавних зелених површина, што ствара ризик да се због изградње објекта уништене јавне зелене површине неће у потпуности надокнадити.

2.2. Зелена инфраструктура представља стратешки планирану мрежу функционално повезаних природних и природи блиских елемената. Градови Београд и Нови Сад су своје стратешке развојне планове израдили на начин који предвиђа унапређење еколошких коридора унутар грађевинских подручја, успостављањем континуитета зелених површина. Међутим, Град Ниш није у потпуности применио овакав концепт интегрисаног планирања система зелених површина, јер није имао такав захтев према обрађивачу приликом израде тренутно важећег и Генералног урбанистичког плана који је у изради, иако у својим планским актима истиче значај зелене инфраструктуре. Уколико се не успостави интегрисани систем зелених површина, изостаће еколошке, економске и друштвене користи за становништво.

- 2.3. Програмом прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030. године, који предвиђа мере унапређење зелене инфраструктуре, наводи се да је потребно размотрити примену еколошког индекса. Град Београд је Планом генералне регулације система зелених површина Београда предвидео примену еколошког индекса. Међутим, урбанистички параметар није имплементиран у плановима детаљније разраде, јер није одређен минимални циљни еколошки индекс који ће се примењивати. У планским документима Града Новог Сада, еколошки индекс се до сада није примењивао, али је у току израда Студије зелених површина (за потребе израде Просторног плана Града Новог Сада), у којој је препознат значај и биће дате препоруке и смернице за увођење урбанистичког параметра – еколошки индекс у сва будућа планска документа, почевши од Просторног плана Града Новог Сада. Град Ниш је започео праксу примене еколошког индекса у појединим плановима детаљне регулације који су донети у току 2024. године, али није упостављен континуитет примене овог урбанистичког параметра. Примена еколошког индекса представљала би посебан допринос унапређењу одрживог развоја градова.
- 2.4. Сепарат о техничким условима изградње јесте документ који доноси ималац јавних овлашћења у оквиру своје надлежности, када плански документ не садржи услове, односно податке за израду техничке документације, који осим наведеног садржи и капацитете и место прикључења на комуналну и другу инфраструктуру. Град Београд није израдио и објавио сепарат зеленила, који би дефинисао смернице и начин поступања са јавним зеленим површинама у случају извођења радова. Услед недоношења сепарата зеленила јавља се ризик од ремећења изгледа јавних зелених површина и изостанак њиховог враћања у првобитно стање.
- 2.5. После доношења одлуке о изради просторног, односно урбанистичког плана, носилац израде плана организује упознавање јавности са општим циљевима и сврхом израде плана. Градови Београд, Нови Сад и Ниш, у поступку доношења појединачних планских докумената, предузимали су мере за ефективну партиципацију јавности у процес урбанистичког планирања, а у неким случајевима и изнад законског минимума. Међутим, процес партиципације није био доследно ефикасан, јер градови нису користили све могућности за ефективно партиципативно планирање када се ради о најзначајнијим планским актима. Град Београд није искористио законску могућност да организује јавну презентацију Нацрта ГУП-а Београд 2041, иако је Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове упућивао градске општине да је спроводе за планове нижег нивоа, а јавни увид ни после две године од раног јавног увида није организован. Град Нови Сад је организовао јавни увид ГУП-а Нови Сад до 2030. године тек после 12 година од доношења одлуке о изради. Последица недовољно ефикасне континуиране организације партиципације заинтересованих страна у процес урбанистичког планирања је да неће бити задовољени различити интереси корисника простора.

3. Надзор у области просторног планирања и урбанизма и мониторинг стања у простору нису ефикасно успостављени.

- 3.1. Надзор у области просторног планирања и урбанизма врши Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, преко урбанистичких инспектора. Такође, надзор у овој области, као поверени посао, обављају Аутономна Покрајина Војводина и Град Београд. Урбанистичка инспекција у вршењу инспекцијског надзора има право и дужност да проверава да ли су плански документи израђени и донети у складу са законом, као и да ли се промене стања у простору врше у складу са законом. Републичка урбанистичка инспекција је започела праћење стања у простору крајем 2023. године у само три града, али свеобухватни надзор у овој области изостаје. Као разлог недовољног ангажовања одговорна лица Министарства наводе недостатак кадровских капацитета у односу на бројне надлежности. Због недостатка обимнијег надзора у области просторног планирања и урбанизма, ствара се ризик да се контрола планских докумената и праћење промена стања у простору неће вршити ефикасно.
- 3.2. Законом о планирању и изградњи предвиђено је ближе регулисање услова и начина вршења праћења стања у простору, односно мониторинга, као и начин извештавања о томе. Међутим, ова област није ближе уређена, јер Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није израдило подзаконски акт. Услед непостојања смерница за вршења праћења стања у простору, јавља се ризик да мониторинг неће бити спроведен ефикасно.
- 3.3. Програм имплементације регионалног просторног плана утврђује мере и активности за спровођење регионалног просторног плана за раздобље од пет година. Програм имплементације регионалног просторног плана доноси орган надлежан за доношење плана, у року од једне године од дана ступања на снагу регионалног просторног плана. Орган надлежан за послове просторног планирања дужан је да органу који је донео Програм подноси двогодишње извештаје о остваривању просторног плана. Скупштина града Београда је донела Регионални просторни план административног подручја Београда. Међутим, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове не спроводи извештавање о његовом остваривању, јер Скупштина града Београда није донела Програм имплементације регионалног просторног плана.
- 3.4. За потребе праћења стања у простору, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре образује национални информациони систем планских докумената и стања у простору, у складу са начелима „INSPIRE“ директиве, чији је саставни део Регистар планских докумената, у оквиру дигиталне платформе Националне инфраструктуре геопросторних података. За вођење Регистра задужена је Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије. Међутим, Регистар планских докумената од јуна 2022. године није јавно доступан, када је извршен хакерски напад на Републички геодетски завод, у чијој надлежности је било вођење Регистра. Након овог догађаја Регистар није поново успостављен, што за последицу има умањену могућност праћења стања у простору.

3.5. За потребе праћења стања у простору, надлежни орган јединице локалне самоуправе, у складу са Законом о планирању и изградњи, образује локални информациони систем планских докумената и стања у простору. Јединице локалне самоуправе, као корисници природних богатстава чије активности имају утицај на животну средину, дужни су да достављају податке и информације за потребе Географског информационог система. Градови Београд, Нови Сад и Ниш образовали су Географске информационе системе. Међутим, они не садрже потпуне податке о зеленој инфраструктури на својој територији, због чега је потребно извршити накнадни унос и ажурирање података. Уколико подаци о зеленим површинама нису ажурирани и комплетни, праћења стања у простору неће бити ефикасно.

У циљу унапређења планирања зелене инфраструктуре, Државна ревизорска институција даје следеће препоруке субјектима ревизије:

Одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да:

- 1) у сарадњи са Министарством заштите животне средине и другим надлежним органима предложи Влади Републике Србије измене/допуне законске регулативе у циљу успостављања свеобухватног регулаторног оквира у области зелене инфраструктуре (Приоритет 3¹) – Налаз 1.1;
- 2) предузму потребне активности у циљу успостављања већег обухвата надзора у области просторног планирања и урбанизма (Приоритет 2²) – Налаз 3.1;
- 3) да ближе уреде услове и начин вршења праћења стања у простору, односно мониторинга, као и начин извештавања (Приоритет 2) – Налаз 3.2.

Одговорним лицима Града Београда да:

- 4) донесу Одлуку о општим условима заштите јавних зелених површина (Приоритет 1³) – Налаз 2.1;
- 5) дефинишу минимални циљани еколошки индекс и уведу овај урбанистички параметар у процес планирања (Приоритет 2) – Налаз 2.3;
- 6) покрену иницијативу за доношење сепарата зеленила (Приоритет 2) – Налаз 2.4;
- 7) предузму даље мере у циљу унапређења партиципације заинтересованих страна у урбанистичком планирању (Приоритет 2) – Налаз 2.5;
- 8) предузму потребне активности у циљу успостављања већег обухвата надзора у области просторног планирања и урбанизма (Приоритет 2) – Налаз 3.1;
- 9) донесу Програм имплементације Регионалног просторног плана административног подручја града Београда и извештавају о његовом остваривању (Приоритет 2) – Налаз 3.3;

¹ Приоритет 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до три године.

² Приоритет 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.

³ Приоритет 1 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана.

- 10) у бази података зелене инфраструктуре у оквиру географског информационог система обухвате све зелене површине, без обзира на начин управљања и власништво (Приоритет 3) – Налаз 3.5.

Одговорним лицима Града Новог Сада да:

- 11) донесу Одлуку о општим условима заштите јавних зелених површина (Приоритет 1) – Налаз 2.1;
- 12) размотре увођење еколошког индекса у процес урбанистичког планирања (Приоритет 2) – Налаз 2.3;
- 13) предузму даље мере у циљу унапређења партиципације заинтересованих страна у урбанистичком планирању (Приоритет 2) – Налаз 2.5;
- 14) успоставе редовно ажурирање података о зеленој инфраструктури у географском информационом систему (Приоритет 2) – Налаз 3.5.

Одговорним лицима Града Ниша да:

- 15) донесу Одлуку о општим условима заштите јавних зелених површина (Приоритет 1) – Налаз 2.1;
- 16) приликом израде планских докумената унапреде еколошке коридоре унутар грађевинских подручја успостављањем континуитета зелених површина (Приоритет 2) – Налаз 2.2;
- 17) размотре доследно увођење еколошког индекса у процес урбанистичког планирања (Приоритет 2) – Налаз 2.3;
- 18) предузму даље мере у циљу унапређења партиципације заинтересованих страна у урбанистичком планирању (Приоритет 2) – Налаз 2.5;
- 19) успоставе редовно ажурирање података о зеленој инфраструктури у географском информационом систему (Приоритет 2) – Налаз 3.5.

2. Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјекти ревизије су, на основу члана 40 став 1 Закона о Државној ревизорској институцији, дужни да поднесу Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањења ризика од појављивања

одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су обавезни да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих закључака и налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступе по датим препорукама, осим оних које су отклоњене у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања су дужни да уз одазивни извештај доставе доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;
2. За налазе, односно несврсисходности другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана, и трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року до три године, субјект ревизије обавезан је да достави акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању, као и планирани период предузимања мера и одговорно лице.

На основу члана 40 став 2 Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и провера веродостојности одазивног извештаја. Такође, извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57 став 1 тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не поднесе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40 ст 7 до 13 Закона о Државној ревизорској институцији.

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
17. децембар 2024. године

II Увод

Ревизија сврсисходности пословања на тему „Планирање зелене инфраструктуре у градовима“ спроведена је у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁴, Пословником Државне ревизорске институције⁵ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2024. годину.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима заснованим на стандардима и смерницама Међународне организације врховних ревизорских институција (*INTOSAI*)⁶. Поступци ревизије су изведени у периоду од јануара до септембра 2024. године, у циљу доношења закључака и препорука заснованих на налазима који су утврђени на основу доказа прикупљених у процесу ревизије.

1. Проблем

Данас све већи број становника насељава урбане средине, па остваривање квалитетног живота у њима постаје значајнији изазов за планере и градске управе. Са порастом урбанизације изграђено окружење има све већи утицај на животну средину. Једну од малобројних веза између човека и природе представљају зелене површине и оне имају кључну улогу у очувању природних вредности урбаних подручја. Постојање довољне количине зелених површина различитих намена, које су на располагању грађанству, један је од значајних параметара животног стандарда.

Остваривање квалитета живљења у урбаним агломерацијама постаје све значајније, а под тиме се подразумева и довољно зелених површина приступачних свим грађанима. Зеленило у граду има велики значај за урбани екосистем, оно истовремено представља биотоп за биљке и животиње, оазу свежег ваздуха, филтер за праšину, средство за регулисање температуре и влаге, као и место за забаву, одмор и рекреацију које пружа визуелни контраст изграђеном простору.

Успостављање и очување система градског зеленила изузетно је значајно у савременој теорији и пракси урбанистичког планирања. Оптимални систем зеленила треба да испуни комплексну еколошку, биоклиматску, функционалну и естетску улогу, да истовремено сједињује различите функционалне зоне у јединствену композициону целину и преко приградског зеленила остварује везу града са околном природом.⁷

Планирање урбаних зелених површина је саставни део урбанистичког планирања, па се промене у планирању и развоју урбаних зелених површина могу посматрати кроз урбанистичко-планска документа. Основно питање је да ли је губитак зелених површина последица непоштовања планова или је разлог за то у начину планирања зелених површина.⁸

Нацртом Просторног плана Републике Србије за период од 2021. до 2035. године, који је прошао фазу јавног увида, у оквиру опште оцене стања урбаних система и уређења урбаних насеља, међу најзначајнијим проблемима и развојним изазовима уређења урбаних насеља наводе се:

⁴ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 - др. закон

⁵ „Службени гласник РС“, број 9/09

⁶ <https://www.issai.org/>

⁷ Систем зелених површина у великим градовима, мр Тамара Маричић, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 2007. година

⁸ Urban green areas planning and development: an assessment of general urban plans of the city of Niš, Јелена Ђекић, Милена Динић Бранковић, Петар Митковић, Милица Игић, Михаило Митковић, Грађевинско-архитектонски факултет у Нишу, 2017. године

● Тенденција смањивања отворених простора и зелених површина – узурпацијом постојећих површина за потребе изградње и недовољним планирањем нових, као и низак квалитет уређења и одржавања постојећег јавног неизграђеног (зеленог и отвореног) простора.

● Недовољно ефикасно урбанистичко планирање које често губи из вида укупан квалитет урбаног простора као основни циљ и занемарује стандарде, те уместо квалитета планских решења циљ планирања постаје могућност процедуралног спровођења планског документа и издавања одговарајућих дозвола. Такав приступ, уз укупан урбани дизајн, ниску архитектонску културу и недовољно развијену суштинску партиципацију грађана, доприноси смањењу квалитета живота и грађене средине, губљењу идентитета урбаних насеља и деградацији урбаног културног предела у целини.⁹

Кључни проблеми у остваривању одрживог просторног развоја Републике Србије су, између осталог, они који су релевантни за ову тему:

➤ учестале појаве нарушавања квалитета и степен загађивања животне средине у односу на економски раст и развој; неадекватно коришћење и недовољно ефикасна заштита природних ресурса, животне средине, биолошке разноврсности, природног и културног наслеђа и предела; запостављен развој зелене инфраструктуре;

➤ неконтролисани развој и губитак идентитета урбаних подручја, услед убрзаног и нерационалног ширења грађевинских подручја (углавном на најплоднија пољопривредна земљишта); отуђење јавне имовине (посебно грађевинског земљишта на атрактивним локацијама) и неконтролисана апропријација јавних простора и добара за приватне намене; даље ширење бесправно изграђених објеката у урбаним, руралним, чак и у заштићеним подручјима; недовољна комунална опремљеност насеља; присуство бројних браунфилда;

➤ слабење отпорности простора на климатске промене, катастрофе и притиске/конфликте у коришћењу простора.¹⁰

Међутим, као посебан циљ наводи се очување идентитета и ојачана отпорност простора на промене и притиске, одрживим коришћењем и заштитом природних ресурса, животне средине, биолошке разноврсности, природног и културног наслеђа, развојем и уређењем предела и зелене инфраструктуре. Треба нагласити да се као један од циљева овог планског документа, у области климатских промена, наводи „интегрисање концепта тзв. зелене и плаве инфраструктуре у планирање одрживог развоја урбаних и руралних насеља и одрживо коришћење ресурса“.

Такође, Просторним планом до 2035. године предвиђено је да ће у изради урбанистичких планова за урбана насеља и урбана подручја приоритет имати тема „заштите и очување постојећих и планирање нових зелених површина, повезивања фрагментираних површина у јединствен и континуални простор, коришћење и уређење запуштених простора, промоција „urban gardens“ покрета и очување јединствених локација, као што су градске шуме“.

Циљ одрживог развоја 11 – Одрживи градови и заједнице, односи се на градове који треба да буду одрживи, инклузивни, безбедни и резилијентни. У оквиру Циља 11 одређени су потциљеви: 11.3 – Унапредити урбанизацију и капацитете за партиципативно, интегрално и одрживо планирање и управљање људским насељима и 11.7 – Омогућити универзални приступ безбедним зеленим и јавним површинама.



⁹ Нацрт Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године

¹⁰ Исто.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије „Планирање зелене инфраструктуре уз градовима“ је да утврдимо да ли су активности надлежних органа усмерене ка очувању и унапређењу зелене инфраструктуре у циљу повећања квалитета животне средине у градовима.

Имајући у виду потенцијалне ризике, специфични циљеви ове ревизије се односе на: успостављање законодавног оквира у области зелене инфраструктуре, ефективност урбанистичког планирања зелене инфраструктуре, као и надзор у области просторног планирања и урбанизма и мониторинг стања у простору.

Изабрана тема је повезана са Циљем 1 Стратешког плана Државне ревизорске институције за период 2024–2028¹¹ – Одговорно управљање јавним средствима ради остваривања највећих користи за грађане. Имајући у виду функционалну класификацију, ова тема припада областима: Послови становања и заједнице и Заштита животне средине.

Допринос спровођења ревизије сврсисходности на тему Планирање зелене инфраструктуре у градовима, са аспекта Циљева одрживог развоја, огледа се у позитивном утицају на спровођење Циља 11: Одрживи градови и заједнице.

3. Ревизијска питања

Да бисмо остварили циљ ревизије, формулисали смо ревизијска питања:

1. Да ли је у потпуности успостављен законодавни оквир у области зелене инфраструктуре?
2. У којој мери је ефективно планирање зелене инфраструктуре у градовима?
3. Да ли је ефикасно успостављен надзор у области просторног планирања и урбанизма и мониторинг стања у простору?

Законодавни оквир је у потпуности успостављени када су сви значајни аспекти планирања зелене инфраструктуре законски регулисани.

Како би одговорила на постављена ревизијска питања, Државна ревизорска институција је успоставила критеријуме које чине конкретни, прихватљиви стандарди учинка према којима се може проценити и оценити економичност, ефикасност и ефективност пословања.

Основни критеријум се налази у Закону о планирању и изградњи, којим се уређују услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и изградња објеката; вршење надзора и инспекцијски надзор; друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката. Поред овог закона, ту је велики број других закона и подзаконских прописа, којима се уређују различите подобласти и повезане области: плански систем Републике Србије, заштита животне средине, национална инфраструктура геопросторних података. Поред ових прописа, примењују се и системски закони којима се уређују државна управа, локална самоуправа, управни поступак и инспекцијски надзор.

¹¹ Стратешки план Државне ревизорске институције за период 2024-2028.
https://dri.rs/storage/dokumenta/Strateski%20plan%202024-2028_SRB.pdf

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизија је обухватила мере и активности које предузимају надлежни органи у успостављању законодавног оквира у области зелене инфраструктуре, планирању, партиципацији заинтересованих страна и надзору. Имајући у виду циљ ревизије и надлежност, детаљније испитивање смо спровели код субјеката ревизије:

- 1) Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;
- 2) Град Београд;
- 3) Град Нови Сад и
- 4) Град Ниш.

Ревизијом је обухваћен период од 2021. до 2023. године, а за одговоре на поједина ревизорска питања коришћени су одређени подаци и документација из ранијих година.

Ограничење у овој ревизији били су непотпуни и непоуздани подаци о површинама под зеленилом у локалним географско-информационим системима.

5. Методологија у поступку рада

Да бисмо омогућили поузданост ревизије, изабрали смо комбиновани приступ:

➤ Приступ оријентисан на резултат, који проучава стварни учинак, резултате и исходе и доводи их у везу са критеријумима заснованим на општим и специфичним циљевима политике. Имајући у виду бројна стратешка и планска акта у овој области, анализирали смо остварење резултата, као и испуњене захтева и циљева.

➤ Приступ оријентисан на проблем, који испитује, проверава и анализира узроке одређених проблема или одступања од критеријума. С обзиром на постојање већег броја проблема у области зелене инфраструктуре, који су препознати у оквиру анализа које су извршене на републичком и локалном нивоу, анализирали смо узроке који доводе до тог проблема.

У фази планирања ревизије сагледали смо улоге, надлежности и одговорности различитих субјеката, како у делу који се односи на успостављање законодавног оквира у области зелене инфраструктуре, тако и у процесу планирања зелене инфраструктуре у градовима, као и надзор.

Информације и податке за потребе ревизије прикупили смо из: законских прописа; стратешких докумената; стручних радова и публикација у области планирања зелене инфраструктуре.

Како бисмо добили одговоре на ревизијска питања, прикупљали смо податке и информације од субјеката ревизије које смо одабрали за детаљно испитивање, али и из других извора, у циљу давања илустративних примера, примера добре праксе и детаљнијег описа проблема, из разних студија и публикација.

Анализу и вредновање података и информација вршили смо: анализом садржаја, испитивањем документације, квалитативном анализом интервјуа, података и информација из упитника, компаративном анализом и аналитичким поступцима.

III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

Законодавни оквир

Устав Републике Србије гарантује да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину.¹²

Зелена инфраструктура, као термин у законској регулативи Републике Србије, уведена је Законом о изменама и допунама закона о планирању и изградњи које су ступиле на снагу августа 2023. године. Зелена инфраструктура је дефинисана као стратешки планирана мрежа функционално повезаних природних и блиско-природних елемената, чије се пројектовање, подизање, коришћење и одржавање спроводи на начин којим се обезбеђују еколошке, економске и друштвене користи кроз природна, биодиверзитетски заснована решења.¹³ Иако концепт зелене инфраструктуре није у потпуности разрађен у законској регулативи, постоји законодавни оквир који се бави питањима која су повезана са зеленом инфраструктуром. Термин који је најчешће заступљен је систем зелених површина.

Европска унија је 2013. године донела Стратегију зелене инфраструктуре. У овом документу зелена инфраструктура је дефинисана као „стратешки планирана мрежа природних и природи блиских подручја са својим еколошким карактеристикама, формирана и одржавана тако да пружи широк спектар услуга екосистема“.

Законом о планском систему се уређује плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему, међусобна усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавеза извештавања о спровођењу планских докумената, као и сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе и на вредновање учинака тих прописа.¹⁴

Такође, овим Законом прописана су документа развојног планирања, која представљају планска документа најширег обухвата и највишег значаја за доносиоца: 1) План развоја; 2) Инвестициони план; 3) Просторни план Републике Србије и други просторни планови, генерални урбанистички план, 4) план развоја аутономне покрајине и план развоја јединице локалне самоуправе.¹⁵

Документи просторног и урбанистичког планирања дефинисани су Законом о планирању и изградњи.

¹² Члан 74 Устава РС - Здрава животна средина („Службени гласник РС“, бр. 98/06 и 115/21)

¹³ Члан 3, став 5 Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 - др. закон, 9/20, 52/21 и 62/23)

¹⁴ Члан 1 Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС“, број 30/18)

¹⁵ Члан 5 Закона о планском систему Републике Србије

Законом о планирању и изградњи, такође су прописана и правила грађења у просторном плану подручја посебне намене, просторном плану ЈЛС и плановима генералне и детаљне регулације. Предвиђено је да они, између осталог, садрже нарочито обавезан проценат заступљености зелених површина на парцели на којој се граде пословни, стамбено-пословни, пословно-стамбени и вишепородични објекти.¹⁶

Законом о заштити животне средине¹⁷, уређује се интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији. Овим законом је предвиђено да се јавне зелене површине у насељеним местима и пределима обухваћеним просторним и урбанистичким плановима подижу и одржавају на начин који омогућава очување и унапређивање природних и створених вредности. Ако се због изградње објекта униште јавне зелене површине, оне се морају надокнадити под условима и на начин који одређује јединица локалне самоуправе. Такође, предвиђено је да Скупштина ЈЛС посебном одлуком уређује опште услове заштите, начин подизања и одржавања и обнове уништених јавних зелених површина, као и вођење података о јавним зеленим површинама.

Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину¹⁸ уређују се услови, начин и поступак вршења процене утицаја одређених планова и програма на животну средину, ради обезбеђивања заштите животне средине и унапређивања одрживог развоја интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме и усвајања планова и програма.

Законом о локалној самоуправи¹⁹ предвиђено је да општина, преко својих органа, у складу с Уставом и законом доноси просторни и урбанистички план и програм развоја општине, као и стратешке планове и програме локалног економског развоја.

Закон о инспекцијском надзору²⁰ уређује садржину, врсте и облике и поступак инспекцијског надзора, овлашћења и обавезе учесника у инспекцијском надзору, као и друга питања од значаја за инспекцијски надзор.

Надзор над извршавањем одредаба Закона о планирању и изградњи и прописа донетих на основу овог закона врши Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.²¹

Република Србија је инкорпорирала одредбе потписаних и ратификованих конвенција и директива у национални законодавни оквир, које су од значаја за зелену инфраструктуру:

- Закон о потврђивању Европске конвенције о пределу²²
- Закон о потврђивању Конвенције о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта²³
- Закон о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности²⁴
- Закон о потврђивању Конвенције о мочварама које су од међународног значаја нарочито као станишта птица мочварица²⁵

¹⁶ Члан 31 Закона о планирању и изградњи

¹⁷ „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - одлука УС, 14/16, 76/18, 95/18 - др. закон и 95/18 - др. закон

¹⁸ „Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 88/10

¹⁹ „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон, 47/18 и 111/21 - др. закон

²⁰ „Службени гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18

²¹ Чл. 172, 173 и 174 Закона о планирању и изградњи

²² „Службени гласник РС“, број 4/11

²³ „Службени гласник РС“, број 102/07

²⁴ „Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори, број 11/01

²⁵ „Службени лист СРЈ“ - Међународни уговори, број 9/77

- Закон о ратификацији Конвенције о заштити светске културне и природне баштине²⁶
- Закон о потврђивању Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе, с анексима²⁷
- Закон о потврђивању Кјото протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе²⁸
- Закон о потврђивању Споразума из Париза²⁹

Документи просторног и урбанистичког планирања

Графички приказ број 1: Документи просторног и урбанистичког планирања

Документи из области просторног и урбанистичког планирања представљени су:

- Планским документима (просторни и урбанистички планови)
- Документима за спровођење просторних планова

Просторни планови

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

Урбанистички планови

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

Документи за спровођење просторних планова

- Програм имплементације Просторног плана Републике Србије
- Програми имплементације регионалних просторних планова

Извор: Закон о планирању и изградњи

Просторни план Републике Србије доноси се за територију Републике Србије и основни је плански документ просторног планирања и развоја у Републици. Остали плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије. Просторни план Републике Србије има стратешко-развојну и општу регулаторну функцију. Просторни план Републике Србије доноси се за период од најмање десет година, а највише до 25 година. Израда и доношење планских докумената су од јавног интереса за Републику Србију.

Институционални оквир

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, између осталог, обавља послове државне управе који се односе на:

- урбанизам;
- просторно планирање, односно организацију, уређење и коришћење простора Републике Србије;
- утврђивање услова за изградњу објеката;
- инспекцијски надзор у области урбанизма.³⁰

²⁶ „Службени лист СФРЈ“ - Међународни уговори, број 56/74

²⁷ „Службени лист СРЈ“ - Међународни уговори, број 2/97

²⁸ „Службени гласник РС“ - Међународни уговори, број 88/07

²⁹ „Службени гласник РС“ - Међународни уговори, број 4/17

³⁰ Члан 7 Закон о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 128/20, 116/22 и 92/23 - др. закон)

У сектору за просторно планирање и урбанизам се воде послови који се односе на:

- припрему, координацију и праћење израде докумената просторног планирања из надлежности Републике Србије;
- пружање стручне помоћи у изради планских докумената из надлежности јединица локалне самоуправе и припремање извода из планских докумената из надлежности Републике Србије за потребе њихове израде;
- развој информационих система (у складу са системом ESPON и INSPIRE директивом);
- припрему годишњег извештаја о остваривању Просторног плана Републике Србије и извештаја о стању у простору Републике Србије;
- стручну контролу и контролу усклађености планских докумената, као и давање сагласности на урбанистичке планове у складу са законом;
- припрему, координацију и праћење израде националне политике одрживог урбаног развоја;
- давање предлога за именовање чланова комисије за планове, пружање стручне помоћи и учествовање у раду комисија за планове јединица локалне самоуправе;
- давање података и услова за израду планских докумената по захтеву носиоца израде плана;
- вођење евиденције о урбанистичким плановима за које је издата сагласност министра надлежног за послове урбанизма;
- учествовање у припреми стручних основа за израду прописа у области планирања и уређења простора и насеља;
- стручну проверу планске документације и давање мишљења о исправности планске документације за утврђивање јавног интереса;
- праћење и анализу примене прописа у области планирања урбаног развоја;
- предлагање и извршавање мера за унапређење стања у простору и насељима Републике Србије.³¹

У оквиру Сектора за инспекцијски надзор, налази се Одељење републичке урбанистичке инспекције, у ком се обављају послови који се односе на:

- инспекцијски надзор над применом закона који регулише област просторног планирања и урбанизма;
- организацију заједничких инспекцијских прегледа на објектима од значаја за РС;
- координацију надзора над извршавањем одредаба закона и праћење исхода предузетих мера у инспекцијском надзору;
- контролу донетих просторних планова, урбанистичких планова, урбанистичких пројеката, контролу спровођења планова и промена стања у простору, подношење пријава, као и друге послове из делокруга Одељења.

У складу са Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање политике планирања и уређења простора у Републици Србији, основана је Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, као јавна агенција која врши јавна овлашћења у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона, као и прописима којима је

³¹ Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, децембар 2023. године

уређен рад јавних агенција. Агенција за свој рад одговара Влади, у складу са законом.³² Надзор над радом Агенције врши министарство надлежно за послове просторног планирања и урбанизма.³³

Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије уписана је у судски регистар новембра 2023. године и започела активности у складу са Годишњим програмом рада за 2024. годину, ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање политике планирања и уређења простора у Републици Србији, као јавна агенција која врши јавна овлашћења у складу са Законом о планирању и изградњи и прописима донетим на основу овог закона, као и у складу са прописима којима је уређен рад јавних агенција.

Јединице локалне самоуправе преко својих органа доносе просторни и урбанистички план.³⁴ Просторни и урбанистички план јединице локалне самоуправе доноси скупштина јединице локалне самоуправе.³⁵

Планске документе може да израђује јавно предузеће, односно друга организација коју је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, за обављање послова просторног и урбанистичког планирања, као и друга правна лица основана у складу са законом.³⁶

Главни урбаниста координира израду планских докумената и врши координацију рада између органа надлежног за послове урбанизма и јавних предузећа и других институција укључених у поступке израде и доношења планских докумената. Главни урбаниста је по функцији председник комисије за планове.³⁷

2. Опште информације

У овом одељку приказујемо опште информације о зеленим површинама и нормативе зелених површина, који су у одређеној мери заступљени у планским документима градова који су били субјекти ревизије: Београд, Нови Сад и Ниш. У просторном плану ЈЛС и плановима генералне и детаљне регулације, у оквиру правила грађења исказан је обавезан проценат заступљености зелених површина на парцели на којој се граде пословни, стамбено-пословни, пословно-стамбени и вишепородични објекти.

Град Београд

Планом генералне регулације система зелених површина Града Београда³⁸ је обухваћена територија укупне површине од око 77.955 ha. Границом предметног плана обухваћено је 13 градских општина. У целости су обухваћене општине Стари град, Врачар, Звездара, Савски венац, Раковица, Чукарица и Нови Београд, а делом и општине Вождовац, Палилула, Земун, Сурчин, Гроцка и Барајево.

Планом су дефинисана: а) општа правила уређења и грађења (урбанистичке мере заштите простора, нормативи у планирању система зелених површина, општа правила за јавне зелене површине, општа правила за јавне зелене површине у оквиру других

³² Члан 166а Закона о планирању и изградњи

³³ Члан 166е Закона о планирању и изградњи

³⁴ Чл. 20, 22 и 26 Закона о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 - др. закон, 101/16 - др. закон, 47/18 и 111/21 - др. закон)

³⁵ Члан 35, ст. 7 и 8 Закона о планирању и изградњи

³⁶ Члан 36 Закона о планирању и изградњи

³⁷ Члан 51а Закона о планирању и изградњи

³⁸ „Службени лист Града Београда“, број 110/19

површина јавне намене, зелене површине у оквиру површина јавне и/или остале намене, зелене површине у оквиру површина осталих намена); б) правила уређења и грађења за непосредну примену.

Неки од норматива у планирању система зелених површина дефинисани су на следећи начин:

- Процент у односу на укупну територију (планирано је 16,48% шума и шумског земљишта, као и 6,26% јавних зелених површина);
- Минимална површина шума и зелених површина по становнику (123 m³ по становнику);
- Минимална површина јавних зелених површина по становнику (кориснику блока) на удаљености до 300 m ваздушном линијом до регулације блока;
- Минимални проценат зелених површина у контакту са тлом (без подземних етажа и или објеката) на парцели, дефинисан за сваку јавну и остале намене;
- Минимални проценат под крошњама дрвећа (ортогонална пројекција крошњи);
- Такође, предвиђено је и увођење убанистичког параметра „еколошки индекс“ у процес планирања.

Овим планским документом се наводи и потреба примене следећих норматива приликом даље планске разраде, у оквиру граница конкретног планског обухвата:

1. минимални проценат зелених површина у директном контакту са тлом (без подземних етажа и/или објеката) на парцели, дефинисан конкретно за сваку јавну и остале намене;

2. минимална квадратура јавних зелених површина и/или шума по становнику (кориснику) блока, на удаљености до 300 m ваздушном линијом од регулације блока, и то:

- минимално 7 m², у случају урбане реконструкције и/или санације;
- минимално 10 m², у случају урбане трансформације;
- минимално 23 m², приликом планирања нових стамбених насеља и нових комплекса.

Правила за зелене површине у оквиру површина осталих намена, која имају велики значај за унапређење квалитета животне средине у густо изграђеним деловима града и очување биолошке разноврсности, дефинисана су за зелене површине становања, зелене површине мешовитих градских центара, зелене површине комерцијалних садржаја, зелене површине привредних зона, итд.

У оквиру зелених површина становања, диференцира се породично и вишепородично становање на зоне са истим правилима грађења, у зависности од зоне града, статуса заштите простора, постојећег стања које је планирано за трансформацију у становање. Наводимо пример правила за планирање зелених површина по зонама становања:

Табеларни преглед број 1: Зелене површине по зонама становања

Зона становања ³⁹	Минимални проценат слободних и зелених површина на парцели (према ППР грађевинског подручја Београда)	Минимални проценат зелених површина у директном контакту са тлом на парцели (према ППР грађевинског подручја Београда)	Минимални проценат зелених површина у директном контакту са тлом на парцели у целини „Унутрашњи прстен“ система
C1	60	30	35
C2	60	40	40
C3	60	30	40
C4	50	20	25
C5	40 (у средњој зони) 30 (у централној зони)	15 (у средњој зони) 10 (у централној зони)	15
C6	50 (за слоб. објекте) 40 (за једностр. и двостр. узидане обј.) 30 (у централној зони)	10	20 (за слоб. објекте) 15 (за једн. и двос. узидане објекте)
C7	40	10	15
C8	50	15	25
C10	према примењеној зони становања	30	35

Извор: План генералне регулације система зелених површина Београда

Правила за јавне зелене површине у оквиру површина осталих намена треба примењивати у поступку израде нових планова детаљне разраде на подручју ГУП Београда, односно ППР грађевинског подручја Београда.

Планом генералне регулације система зелених површина Града Београда одређена су: а) подручја која се спроводе непосредно применом правила плана генералне регулације, б) подручја која се спроводе на основу важећих урбанистичких планова, в) подручја за која је обавезна израда планова детаљне регулације.

Међутим, иако су дефинисани нормативи за планирање зелених површина, за подручја за која је обавезна израда планова детаљне регулације, услови и правила овог плана сматрају се оријентационим и не захтевају формалну измену приликом израде плана детаљне регулације, без обзира на зону и намену у којој се он ради. Такође, промена планираних намена, може се мењати кроз израду плана детаљне регулације, у сарадњи и уз сагласност надлежних институција.⁴⁰

У Прилогу 2 дат је графички приказ „Начин спровођења плана“, који је саставни део Плана генералне регулације, на коме су означена Подручја за која је обавезна израда планова детаљне регулације за планиране јавне зелене површине и шуме, односно подручја за која је обавезна израда планова детаљне регулације за преостале јавне и остале намене.

³⁹ Зоне становања: 1) зона породичног становања у формираним градским блоковима у централној и средњој зони града (C1); 2) зона породичног становања у формираним градским блоковима у периферној зони града (C2); 3) зона породичног становања у формираним градским блоковима у заштићеним целинама (C3); 4) зона породичног становања – санација неплански формираних блокова (C4); 5) зона вишепородичног становања у формираним градским блоковима у централној и средњој зони града (C5); 6) зона трансформације породичног становања у делимично формираним градским блоковима у вишепородично становање (C6); 7) зона вишепородичног становања – санација неплански формираних блокова (C7); 8) зона вишепородичног становања – трансформација привредних и других комплекса (C8); 9) зона вишепородичног становања у постојећим организованим насељима – отворени блок (C9) и 10) зона становања у новим комплексима (C10).

⁴⁰ Смернице за спровођење плана, План генералне регулације система зелених површина Града Београда

У Билансу површина Плана генералне регулације система зелених површина из 2019. године, постојеће стање, односно укупне зелене површине чине 12,38% територије обухваћене овим планским документом⁴¹. Према подацима из Елабората – „Зелена инфраструктура Београда“⁴² који је израђен за потребе израде Генералног урбанистичког плана Београда 2041, на основу извршених анализа постојеће шуме и јавне зелене површине заузимају око 9% укупне територије у границама ГУП-а⁴³. Заступљеност и просторна дистрибуција елемената зелене инфраструктуре детаљније је приказана у Прилогу 4.

Град Нови Сад

Генерални урбанистички план Града Новог Сада до 2030. године⁴⁴ обухвата територију укупне површине од 11.455 ха. У склопу ГУП-а приказане су претежно планиране намене површина у грађевинском подручју. Билансом површина, заступљеност зелених површина је планирана у висини од 18,17% и то у оквиру:

- Површина јавне намене (парк/парк шума 3,80%, спортски парк 0,20%, археолошки парк 0,10%);
- Осталих намена (заштитно зеленило/зелени коридори/насип 14,07%).

Генералним урбанистичким планом Града Новог Сада до 2030. године дефинисано је минимално процентуално учешће зеленила, као усмеравајући параметар. Минимално учешће зеленила је дефинисано за сваку појединачну намену, у циљу имплементације у планове детаљније разраде.

Табеларни преглед број 2: Минимално учешће зеленила дефинисано

Намена	Минимално учешће зеленила
Нови паркови	70%
Спортски паркови	70%
Скверови	50%
Школе и предшколске установе	40%
Породично становање	40%
Вишепородично становање	30%
Еко становање	25–30%
Општеградски центри	30%
Пословање у радним зонама	Комплекси до 1ха 20% Комплекси преко 1ха 25% Комплекси преко 5 ха 30–50%
Спортски комплекси	30%

Извор: Генерални урбанистички план Града Новог Сада до 2030. године

⁴¹ Границом предметног плана обухваћена је територија Београда укупне површине око 77.955 ха. У односу на границу која је дефинисана Генералним урбанистичким планом Београда („Службени лист Града Београда“, број 11/16), у фази Нацрта плана граница је проширена на део Липовичке шуме и шуме Авала, тако да обухвата у целисти подручја под заштитом – Споменик природе „Липовичка шума – Дуги рг“ и Предео изузетних одлика „Авала“.

⁴² Секторски елаборат - Зелена инфраструктура Београда (рани јавни увид), ЈУП Урбанистички завод Београда, 2021. година

⁴³ Оквирном границом Генералног урбанистичког плана Београда 2041, обухваћена је територија дефинисана Генералним урбанистичким планом Београда („Службени лист Града Београда“, број 11/16) и то целе територије градских општина: Врачар, Звездара, Нови Београд, Савски венац, Стари град, Чукарица и Раковица и делови територија градских општина: Земун, Вождовац, Палилула, Сурчин и Гроцка, површине око 77.851 ха.

⁴⁴ „Службени лист Града Новог Сада“, број 33/22

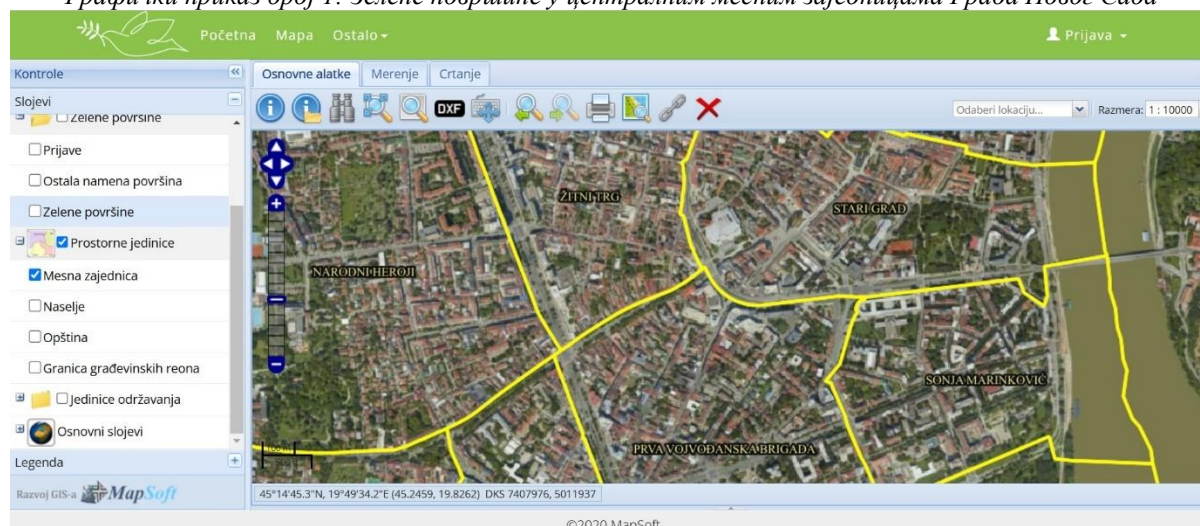
Поред наведених параметара, Генерални урбанистички план дефинише и начин озелењавања у оквиру уличних профила (линијско зеленило) где се учешће зеленила не изражава у процентима – заштитно зеленило и зелени коридори.

Норматив гравитационог подручја око јавне зелене површине, односно максимална удаљеност зелене површине од грађана, одређена је према категоријама зелених површина (зеленило – величина – максимална удаљеност):

- централни градски парк – до 100 ha – 4km;
- парк стамбене зоне (зонски парк) – до 15 ha – 1,5 km;
- зеленило стамбене зоне (парк суседства) – од 1 ha – 0,5 km;
- рекреациона зона – 100 и више ha – 6 km.

Стратегијом развоја система зелених простора Града Новог Сада 2015–2030. утврђено је да положај постојећих уређених и делимично уређених паркова не покрива подједнако све зоне у граду. Решење доступности и покривености јавним зеленим просторима лежи у изналажењу просторног потенцијала за лоцирање већих или мањих парковских површина у зонама где покривеност зеленила не постоји ни у случају других категорија. У зонама једнопородичног, вишепородичног и мешовитог становања, где нису уређене или су само планиране парковске површине и друге категорије јавног зеленила, треба их што пре реализовати како би биле подједнако покривене све зоне у граду, ради доступности корисницима.⁴⁵

Графички приказ број 1: Зелене површине у централним месним заједницама Града Новог Сада



Извор: Географског информационог система зелених површина Града Новог Сада <https://gis.zelenilo.com/> приступ извршен: 2. септембар 2024.

Према подацима из Географског информационог система зелених површина заступљеност зелених површина (под високом вегетацијом 14,67%, средњом вегетацијом 9,25% и ниском вегетацијом 22,39%) на целокупној територији Града Новог Сада је 46,31%⁴⁶. Међутим, зеленило није равномерно заступљено, па је у месним заједницама у градском језгру удео зелених површина следећи: Стари град (22,21%), Житни трг (23,3%), I војвођанска бригада 24%, док је на територији месних заједница које нису високо урбанизоване, проценат зелених површина знатно већи: Југовићево (80%), Видовданско насеље (70%), Клиса (69,6%).

⁴⁵ Стратегије развоја система зелених простора Града Новог Сада 2015-2030 („Службени лист Града Новог Сада“, број 22/15)

⁴⁶ ГИС зелених површина Града Новог Сада садржи податке о зеленилу, на укупној површини од 12.824 ha, док је подручје обухваћено ГУП-ом Нови Сад до 2030. године 11.455 ha.

Град Ниш

Генерални урбанистички план Ниша од 2010. до 2025. године⁴⁷ обухвата територију укупне површине од 26.677 ha. У склопу ГУП-а приказане су планиране намене површина у грађевинском подручју. Билансом планираних површина заступљеност зелених и слободних површина је у висини од 9,51% (рекреативне површине 0,30%, парковско зеленило 1,19%, парк шуме 0,28% и заштитног зеленило, претежно „остало земљиште“ 7,74%).

Међутим, четвртим изменама и допунама Генералног урбанистичког плана Ниша⁴⁸, удео зелених и слободних површина је смањен и сада износи 8,88%.

ГУП-ом су одређена правила грађења по урбанистичким зонама. Као један од параметара, предвиђено је минимално процентуално зеленило и слободна површина на грађевинској парцели. Дефинисана су правила грађења за одређене намене са заједничким и сродним карактеристикама грађења, за 27 различитих урбанистичких зона. Наводимо као пример правила грађења, за неке од урбанистичких зона у следећем прегледу:

Табеларни преглед број 3: Правила грађења по урбанистичким зонама

Урбанистичка зона		Минимални проценат зеленила и слободних површина на грађ. парцели
ПГ-01	А.1.1. Образовање (основно образовање, средњошколско образовање, високо и више образовање, дом ученика / студената)	20%
ПГ-02	А.1.2. Социјална и дечија заштита: социјална заштита, дечја заштита	20%, (за вртиће 40%)
ПГ-03	А.1.3. Здравствена заштита: основна здравствена заштита, клинички центар – секундарна и терцијарна заштита, специјализовани центар – секундарна заштита, здравствено-бањски комплекс – секундарна заштита А.2. Комуналне делатности: ветеринарски институт и станице	20%
ПГ-04	А.1.4. Култура и информисање: дом културе, музеј, архив, установа заштите, галерија и изложбени простор, сценско-музичка делатност, библиотека, народни универзитет, информисање	10%
ПГ-05	А.1.5. Спорт и физичка култура: А.1.5.1. спортско-рекреативни центар, стадион/хала, спортски терен	20%
ПГ-06	А.1.6. Управа и државни органи: јавна управа, полиција, ват. служба А.2. Комуналне делатности: пошта, остали комунални објекти	10%
ПГ-15	Б.1. Становање: становање великих густина у градском подручју	10%

Извор: Генерални урбанистички планом Ниша 2010–2025.⁴⁹

Такође, плановима генералне регулације, које наводимо у наставку, увећан је минимални проценат зеленила на грађевинској парцели у односу на Генерални урбанистички план:

⁴⁷ „Службени лист града Ниша“, број 43/11

⁴⁸ „Службени лист града Ниша“, бр. 43/2011, 136/2016, 26/2018, 108/2020, 54/2021, 129/2021, 48/2023, 116/2023 и 13/2024)

⁴⁹ Исто.

- Треће измене и допуне ПГР подручја ГО Медијана⁵⁰;
- Друге измене и допуне ПГР ГО Пантелеј прва фаза⁵¹;
- Друге измене и допуне ПГР ГО Палилула друга фаза⁵²;
- Шесте измене и допуне ПГР ГО Палилула прва фаза⁵³;
- Прве измене и допуне ПГР ГО Пантелеј трећа фаза запад⁵⁴.

Овим планским документима одређен је минимални проценат зелених површина и износи 25% површине парцеле, од чега је 10% површине парцеле под зеленим површинама у директном контакту са тлом. При чему се под зеленим површинама подразумевају све зелене површине, укључујући и високо зеленило, зелене кровове, зеленило изнад подземних етажа, и то у следећем односу:

- Високо зеленило – једна садница вреднује се као 5,0 m² зеленила;
- Зелени кров – обрачунава се 50% површине крова под зеленилом;
- Зелена фасада – обрачунава се 50% површине фасаде под зеленилом;
- Зеленило изнад подземних етажа – 50% површине зеленила;
- Зеленило у директном контакту са тлом – 100% површине зеленила.

Према последњим доступним подацима у Плану развоја Града Ниша за период од 2021. до 2027. године⁵⁵, зелене површине на територији града Ниша, заједно са шумама и шумским земљиштем, заузимају површину од 4.770 ha, односно 17,89% укупне површине градског подручја, што је испод просечних вредности европских градова. Према прорачуну, начињеном на основу података из ГУП-а Ниша за период 2010–2025. године, највећи део зелених површина је под шумама и шумским земљиштем и износи 2.234 ha, што чини 8,38% површине обухваћене ГУП-ом, односно 46,83% укупних зелених површина. Највећи део укупног простора под зеленим површинама заузима заштитно зеленило и шуме са шумским земљиштем, што указује на мало учешће паркова и рекреативних површина који су на располагању грађанима.

Распрострањеност зелених површина по градским општинама Града Ниша, значајно је неравномерна. Површине покривене парковским шумама заступљене су само на два градска општинама и то: парк шума „Бубањ“ са површином од 50,54 ha и парк шума „Коритник“ у Нишкој Бањи са 40 ha површине. Површине одређене за рекреативне активности заступљене су на свим општинама осим на градској општини Палилула.

За оцену стања зелених површина града Ниша недостају званични подаци и студије, што се сматра једним од значајнијих недостатака у овој области.⁵⁶

Значај зелене инфраструктуре

Урбане зелене површине имају вишеструку улогу, односно функцију у градовима, а неке од њих су:

1. Еколошко-заштитна улога, зависи од површине под зеленилом, врсте и димензије биљака, као и од величине града:

а) ветрозащитна улога – дрвеће је еластичније од грађевина, па „безболније“ прима ударе ветра. У оквиру зеленила брзина ветра се снижава 40–50%, а у широкој зони зеленила са густим засадама могуће је потпуно елиминисати снагу ветра. На растојању 50 m од зеленог појаса просечне ширине и висине брзина ветра смањује се до 50%;

Посебно велика опасност од високих температура је у урбаним срединама због топлотних карактеристика ових области, односно њихову способност да се више загревају и задржавају топлоту. Области у урбаним срединама у којима је температура виша него у околини су урбана острва топлоте, чија температура зависи од архитектуре урбане средине, односно његове форме (распореда изграђених и зелених површина, материјала, проветрености, близине водених површина, итд.). Без обзира на величину града, у случају неповољне урбане форме постоји изражено урбано острво топлоте.⁵⁷

б) термичка заштита – зеленило снижава летње врућине за 3–5°C, смањујући исијавање из зграда, са тротоара и коловоза;

в) очување режима влажности – зеленило емитује лети већу количину влаге. Релативна влажност шуме је 7–15% већа од околних предела;

г) смањење аерозагађења – биљке апсорбују загађујуће гасове и прашину. У деловима града са великим површинама под зеленилом загађеност ваздуха је од два до три пута мања;

д) заштита од радиоактивног зрачења – биљке имају способност упијања радиоактивних материја, па шумски масиви могу 25–50% да смање количину радиоактивних материја у ваздуху;

ђ) смањење буке – доказано је да растиње снижава ниво градске буке до 25% и слаби звучна колебања. Иза зеленила фронтално постављеног према улици бука се смањује за 7–18 dB. Заштитни дрвенасти појасеви око ауто-пута смањују ниво буке за 5 dB, а жбунасти за 10 dB;

е) обогаћивање кисеоником – у процесу фотосинтезе биљке производе кисеоник, а троше угљен-диоксид. Градови са индустријом су највећи потрошачи кисеоника (метаболизам људи, обезбеђење енергије, технолошки процеси);

ж) биоиндикатор загађености ваздуха – биљни организам је изузетно осетљив на неповољна дејства из околне средине. Најчешће се користе лишаци, али и неке дрвенасте биљке;

з) значај за биодиверзитет – станиште флоре и фауне.

Поред великих зелених површина, које укључују паркове, зелене коридоре и друге површине намењене углавном за рекреацију, зелена инфраструктура укључује и обезбеђивање мањих зелених површина, као што су зелени кровови и зидови, мање зелене површине у околини зграда, на паркинзима, итд. Висока вегетација, односно дрвеће, доприноси и обезбеђивању природне засене, која услед евапотранспирације утиче и на смањење температуре ваздуха. Зелене површине локално снижавају температуру ваздуха и утичу на повећање разлике у температури у односу на површине које се интензивније загревају (бетон, асфалт, итд.) услед чега настаје локална циркулација ваздуха. Услед постојања зелених кровова побољшавају се услови и за вертикално мешање ваздуха. Овај ефекат такође доприноси и локалном смањивању загађења.⁵⁸

2. Здравствена улога – у великом граду људски организам је под сталним притиском, а природа пружа најбољи начин за обнављање психо-физичке енергије. У том смислу зеленило:

а) ствара комфорније услове живота у граду – модификује микроклиматске услове смањујући површински отицај, дневне и годишње температурне амплитуде и повећавајући влажност ваздуха (тј. ублажава ефекат „урбаног острва топлоте“);

б) јонизатор ваздуха – зелени засади три пута повећавају количину лаких јона, што утиче повољно на организам човека;

⁵⁰ „Службени лист Града Ниша“, број 129/21

⁵¹ „Службени лист Града Ниша“, број 139/21

⁵² „Службени лист Града Ниша“, број 63/23

⁵³ „Службени лист Града Ниша“, број 26/23

⁵⁴ „Службени лист Града Ниша“, број 63/23

⁵⁵ „Службени лист Града Ниша“, број 36/21

⁵⁶ План развоја Града Ниша за период од 2021. до 2027. године „Службени лист Града Ниша“, број 36/21

⁵⁷ Програм прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030. године „Службени гласник РС“, број 119/23

⁵⁸ Исто.

в) фитонцидна (бактерицидна) својства – многе биљке излучују фитонциде, лебдеће материје које уништавају патогене бактерије. У шуми, нарочито четинарској има 200 пута мање бактерија него на улицама града;

3. Емоционално-психолошка улога – вегетација делује на сва чула, умирујући напетост и смањујући душевни замор;

4. Естетска функција – разноврсност декоративних биљака пружа неограничене могућности у формирању зелених површина; оне улепшавају оронуте зграде или ружне делове града; облици и боје зелених засада изазивају различита осећања; део идентитета града;

5. Архитектонско-урбанистичка функција – ствара просторни облик и силуету града, улепшавајући га и доприносећи разноликости. Битан елемент око архитектонских здања, користи се за смањивање или увећавање простора између појединих грађевина, артикулацију недефинисаног простора;

6. Инжењерско-техничка функција:

а) спречавање ерозије земљишта – спречава еолску и ерозију услед спирања водом (бујични потоци);

б) контрола саобраћаја – одваја пешачки од колског саобраћаја;

в) заштита од снежних наноса – од ветра који наноси снег;

г) контрола рефлекса – многе грађевине имају бљештеће површине, што утиче негативно на здравље, па је битан правилан распоред биљака;

д) учвршћивање клизишта – снажно корење може да спречи појаву клизишта мањих и средњих размера;

ђ) противпожарна функција – биљке ублажавају градске пожаре пошто горе спорије од грађевина и смањују снагу ветра. Стога су у градовима топлих подручја и у насељима са запаљивом индустријом обавезан део инфраструктуре;

е) пречишћавање отпадних вода – са земљиштем представљају „природни филтер“ за отпадне воде јер имају способност обновљивости биосистема;

7. Просветна функција – упознавање становника са биљним светом, при чему је најважнија величина зелене површине;

8. Социолошка и културна функција – паркови су значајни за успостављање међуљудских контаката. У неким се организују приредбе, концерти и разне врсте забава и такмичења;

9. Економска функција – подижу вредност некретнина које се налазе у њиховој близини;

10. Специфичне функције зеленила:

а) Рекреативна – активна и пасивна рекреација,

б) функција у катастрофама – приликом катастрофа становништво се често окупља у парковима.⁵⁹

Зелени простори позитивно утичу на природне вредности, као што су ваздух, вода, земљиште, биљни и животињски свет и на тај начин пред стављају „климатску инфраструктуру“ града. Као простори природних, културних и естетских вредности

⁵⁹ Систем зелених површина у великим градовима, мр Тамара Маричић, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 2007. година

место су сусрета, контакта, комуникације, едукације, рекреације и уживања становника, што позитивно утиче на психофизичко здравље људи и афирмисање социјалне димензије града.⁶⁰ На основу наведених функција може се закључити колико је свеобухватна улога вегетације у граду. Њен значај у правилном функционисању градског екосистема је незамењив, па стога представља неопходан елемент загађених урбаних средина и предуслов нормалног живота и рада.⁶¹

Финансирање

Улагања у изградњу и реконструкцију зелених површина у Граду Београду, Граду Новом Саду и Граду Нишу у периоду од 2021. до 2023. године:

Табеларни преглед број 4 : Улагања у изградњу и реконструкцију зелених површина

- у хиљадама динара-

Година	Град Београд	Град Нови Сад	Град Ниш
2021.	773.777	167.457	-
2022.	846.503	153.091	-
2023.	223.359	389.990	18.406
Укупно	1.843.639	710.538	18.406

Улагања у Граду Београду у изградњу и реконструкцију зелених површина у износу од 1.843 милиона динара, у највећој мери се односе на поправке стаза, платоа, дечијих игралишта и шеталишта, уређење паркова и скверова, спровођење мера адаптације на климатске промене (уређење зелених површина у двориштима, пошумљавање и уређење зелених кровова) и израду пројектно-техничке документације.

Улагања у изградњу и реконструкцију зелених површина у Граду Новом Саду у износу од 710 милиона динара, у највећој мери се односе на очување и унапређење зеленила на јавним површинама, заштиту и развој заштићених природних добара, израду пројектно-техничке документације, набавку садница, израду ГИС-а и формирање базе катастра зеленила.

Улагања у изградњу и реконструкцију зелених површина у Граду Нишу односе се на уређење међублоковског простора у току 2023. године.

Табеларни преглед број 5 : Одржавање јавних зелених површина у периоду од 2021. до 2023. године

- у хиљадама динара-

Година	Град Београд	Град Нови Сад	Град Ниш
2021.	3.023.225	514.891	169.547
2022.	3.029.773	633.899	200.445
2023.	3.461.423	797.902	295.202
Укупно	9.514.421	1.946.692	665.194

У складу са Законом о комуналним делатностима, јединице локалне самоуправе обезбеђују организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко јединство система и уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој⁶². Једна од комуналних делатности је и одржавање јавних зелених површина, то јест уређење,

⁶⁰ Акциони план адаптације на климатске промене са проценом рањивости, Град Београд („Службени лист Града Београда“ бр. 65/15 и 72/23)

⁶¹ Исто.

⁶² „Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18

текуће и инвестиционо одржавање, реконструкција и санација зелених, рекреативних површина и приобаља.

Одржавање јавних зелених површина у складу са Одлуком о уређивању и одржавању паркова, зелених и рекреационих површина⁶³ на подручју градских општина Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица обавља ЈКП „Зеленило-Београд“, Београд, док уређење и одржавање јавних зелених површина на подручју градских општина Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин обављају ЈКП, која су основале поменуте градске општине за обављање ове комуналне делатности.

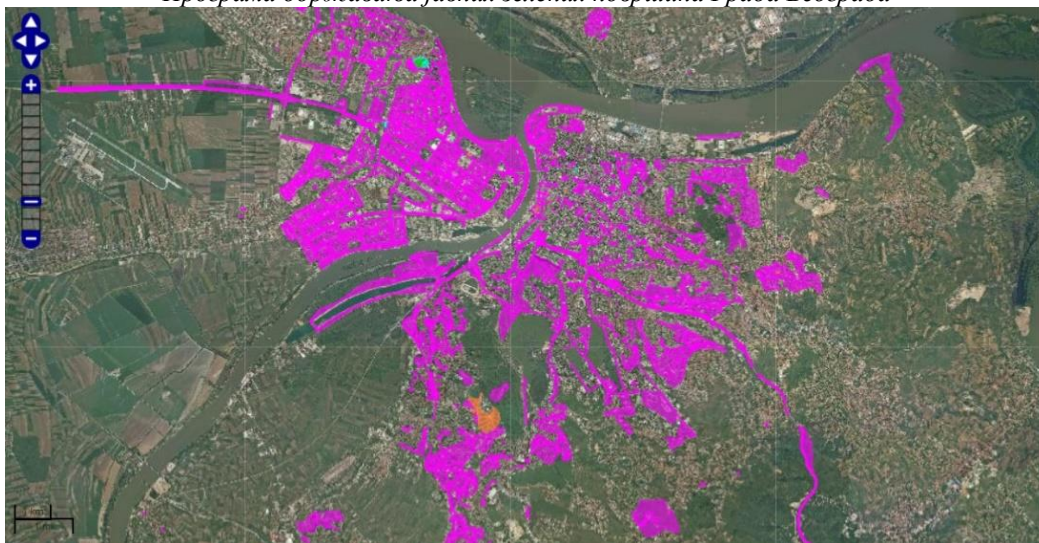
У складу са Одлуком о обављању комуналне делатности одржавање јавних зелених површина⁶⁴ послове одржавања јавних зелених површина на територији Града Новог Сада обавља ЈКП „Градско зеленило“ Нови Сад.

Обављање комуналне делатности одржавања јавних зелених површина на територији Града Ниша поверено је ЈКП „Медиана“ Ниш.

Табеларни преглед број 6: Површина јавног зеленила која се одржава, у периоду од 2021. до 2023. године - у m² -

Година	Град Београд	Град Нови Сад	Град Ниш
2021.	24.100.759	6.643.163	3.005.900
2022.	23.764.054	6.624.011	3.006.580
2023.	23.568.315	6.575.782	3.006.580

Графички приказ број 2 : Јавне зелене површине које се одржавају у оквиру Програма одржавања јавних зелених површина Града Београда



Извор: ГИС зелених површина Београда: <http://giszp.zelenilo.rs/> датум приступа: 1. септембар 2024.

Јавне зелене површине које се одржавају у складу са годишњим Програмом одржавања јавних зелених површина за 2023. годину имају следећу структуру:

⁶³ „Службени лист града Београда“, бр. 12/01, 15/01, 11/05, 23/05, 29/07 - др. одлука, 2/11, 44/14, 17/15, 35/15, 19/17, 26/19, 106/20, 152/20 и 111/21

⁶⁴ „Службени лист Града Новог Сада“ бр. 69/13, 13/14, 28/14, 63/14, 74/16, 16/18, 31/19, 59/19 и 61/22

Табеларни преглед број 7: Структура јавних зелених површина које се одржавају у Београду

Јавне зелене површине	Површина (m ²)	Учешће
Зеленило стамбених насеља	10.707.708	45,43%
Парк-шуме и заштитни појас зеленила	3.190.006	13,54%
Остале зелене површине	2.789.772	11,84%
Зеленило саобраћајница	2.376.950	10,09%
Паркови	2.215.730	9,40%
Зелене површине које се привремено одржавају	1.688.932	7,17%
Зелене површине обала и приобаља	425.622	1,81%
Привремено примљене зелене површине	118.792	0,50%
Тргови и скверови	49.890	0,21%
Баштице	4.669	0,02%
Зелени зидови	245	0,00%
Укупно	23.568.315	100%

Извор: Програм одржавања јавних зелених површина Града Београда за 2023. годину

У оквиру наведених површина, одржавају се и објекти специјалне намене: Ботаничка башта, Ада Циганлија, КБЦ „Бежанијска коса“, КБЦ „Др Драгиша Мишовић“, Сава Центар, Пионирски град и Музеј афричке уметности. Као критеријум узет је у обзир друштвени и историјски значај објеката, локација, намена, опремљеност, број корисника и економичност одржавања.

IV Закључци

У овом поглављу износимо закључке до којих смо дошли спроводећи ревизију сврсисходности на тему „Планирање зелене инфраструктуре у градовима“ код четири субјеката ревизије.

На основу спроведене ревизије, донели смо следеће закључке који представљају одговоре на ревизијска питања:

1. Интегрални приступ у планирању зелене инфраструктуре изостаје услед недостатка свеобухватног законодавног оквира.
2. Успостављање интегрисаног система зеленила, уз доследну примену урбанистичких параметара и континуирано унапређење партиципације заинтересованих страна, предуслов је за ефикасније планирање зелене инфраструктуре.
3. Надзор у области просторног планирања и урбанизма и мониторинг стања у простору нису ефикасно успостављени.

У наставку Извештаја наводимо закључке и налазе на којима су засновани.

ЗАКЉУЧАК 1: Интегрални приступ у планирању зелене инфраструктуре изостаје услед недостатка свеобухватног законодавног оквира

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је у потпуности успостављен законодавни оквир у области зелене инфраструктуре. Истраживали смо:

- Да ли су успостављени стандарди и ближе уређено планирање, управљање и изградња урбаних зелених површина?
- Да ли је донет Закон о Просторном плану Републике Србије за период од 2021. до 2035. године?

Налаз 1.1: Области планирања, управљања и изградње урбаних зелених површина нису у потпуности уређене, а стандарди нису успостављени



Међународне смернице за урбанистичко и просторно планирање указују на то да националне владе треба да успоставе стандарде и донесу прописе за заштиту зелених површина и њихово одрживо управљање. Такође, Програм прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030. године, предвиђа израду студије која ће разматрати измену регулаторног оквира, као и имплементацију концепта зелене инфраструктуре. Имплементација је предвиђена кроз измене и допуну релевантних законодавних и правних аката, у циљу унапређења планирања, управљања и изградње урбаних зелених површина. Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2023. године, у законску регулативу Републике Србије уведен је термин зелене инфраструктуре. Међутим, регулаторни оквир у овој области није у потпуности успостављен, јер Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у сарадњи са Министарством заштите животне средине и другим надлежним органима није успоставило стандарде и ближе уредило планирање, управљање и изградњу урбаних зелених површина. Услед неустављања целовитог законодавног оквира и стандарда, јавља се ризик да концепт зелене инфраструктуре неће бити ефикасно имплементиран.

Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи из 2023. године у законску регулативу РС уведен је термин зелене инфраструктуре.⁶⁵ Овим законом зелена инфраструктура је дефинисана као стратешки планирана мрежа функционално повезаних природних и блиско-природних елемената, чије се пројектовање, подизање, коришћење и одржавање спроводи на начин којим се обезбеђују еколошке, економске и друштвене користи кроз природна, биодиверзитетски заснована решења.

Такође, истим законом, предвиђено је да правила грађења у просторном плану јединице локалне самоуправе и плановима генералне и

деталне регулације, треба да садрже обавезан проценат заступљености зелених површина на парцели на којој се граде пословни, стамбено-пословни, пословно-стамбени и вишепородични објекти.⁶⁶

Законом о заштити животне средине, прописано је да уколико приликом изградње објекта дође до уништења јавне зелене површине, оне се морају надокнадити под условима и на начин који одређује јединица локалне самоуправе, као и да Скупштина јединице локалне самоуправе посебном одлуком уређује опште услове заштите, начин подизања и одржавања и обнове уништених јавних зелених површина.⁶⁷

Такође, Законом о комуналним делатностима као једна од комуналних делатности од општег интереса дефинисано је одржавање јавних зелених површина.⁶⁸

Значај интегралног приступа планирању зелене инфраструктуре истиче се у бројним документима у области урбанистичког планирања и заштите животне средине.

Једно од начела за планирање, уређење и коришћење простора превиђено Законом о планирању и изградњи је: „усаглашеност са европским прописима и стандардима из области планирања и уређења простора“.

У оквиру области Урбанистичко и просторно планирање и животна средина, Међународних смерница за урбанистичко и просторно планирање, наводи се да „националне владе, у сарадњи са другим органима управе и релевантним партнерима, треба да успоставе стандарде и донесу прописе за заштиту, између осталог и слободних зелених површина,

екосистема и црних тачака биодиверзитета, као и за њихово одрживо управљање“.⁶⁹

У складу са Законом о климатским променама⁷⁰ Влада Републике Србије донела је Програм прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030.

⁶⁵ Члан 3, став 5 Закона о планирању и изградњи

⁶⁶ Члан 31, став 1, тачка 9) Закона о планирању и изградњи

⁶⁷ Члан 20 Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - одлука УС, 14/16, 76/18, 95/18 - др. закон и 95/18 - др. закон)

⁶⁸ Члан 2, став 3, тачка 12) Закона о комуналним делатностима („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 104/16 и 95/18)

⁶⁹ Међународне смернице за урбанистичко и просторно планирање Уједињених нација (International Guidelines on Urban and Territorial Planning) представљају један од докумената на којима се заснива Нова урбана агенда. Међународне смернице, као први документ на глобалном нивоу за област просторног и урбанистичког планирања, усвојен је од стране Управног савета УН Хабитата 2015. године. Међународне смернице су преведене на српски језик 2019. године и састоје се од четири главна дела, од којих се један односи на урбану политику и управљање.

⁷⁰ Члан 14 Закона о климатским променама („Службени гласник РС“, број 26/21)

године⁷¹, са Акционим планом ради идентификације утицаја климатских промена на секторе и системе и утврђивања мера прилагођавања на измењене климатске услове, за оне секторе и системе у којима је потребно смањити неповољне утицаје⁷². Програмом су предложене мере прилагођавања на измењене климатске услове које је потребно спровести у току трајања Програма.⁷³

Једна од области у којима је потребно спровести мере прилагођавања је област „Урбанизам“. Урбана подручја препозната су на глобалном нивоу као посебно рањива на климатске промене, са растућим ризиком у будућим климатским условима. Висок ниво ризика је узрокован постојањем ефекта урбаног топлотног острва и великог удела водонепропусних површина, као и повећаним загађењем ваздуха. Због велике густине насељености у урбаним срединама, велика је изложеност људи климатским променама, па она представљају глобални приоритет у спровођењу мера прилагођавања на измењене климатске услове. Поред угрожености инфраструктуре и других облика функционисања урбаног система, изразито је висок ризик за здравље и безбедност људи.

У Републици Србији повећава се учесталост и интензитет климатских опасности које ће повећати ризике од климатских промена у урбаним срединама, као што су топлотни таласи, интензивне падавине, суше, итд.

Мере прилагођавања које се предлажу за спровођење у току трајања овог програма у области Урбанизма су:

- Подршка јединицама локалних самоуправа у спровођењу прилагођавања на климатске промене кроз јачање зелене инфраструктуре (мера број 20);⁷⁴
- Повећање отпорности урбаних средина на измењене климатске услове унапређењем зелене инфраструктуре (мера број 21).

Мера број 21 има за циљ да потпомогне развој зелене инфраструктуре у урбаним срединама Републике Србије увођењем предметног термина у законодавни и плански оквир на националном и локалном нивоу (Посебан циљ 2). Ова мера укључује:

– Израду студије која ће разматрати измену регулаторног оквира у циљу имплементације концепта зелене инфраструктуре, укључујући и разматрање еколошког индекса.

– У току трајања Програма потребно је извршити имплементацију концепта зелене инфраструктуре кроз измене и допуну релевантних законодавних и правних аката на основу резултата студије, као и кроз унапређено планирање, управљање и изградњу урбаних зелених површина узимајући у обзир измењене климатске услове.

– У току трајања Програма израдити анализу о могућности укључивања климатских промена у просторни и генерални урбанистички план.

Као кључне институције за спровођење мере одређено је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, али и јединице локалне самоуправе. Као партнери у спровођењу ове мере препознати су универзитети, друге научне институције

⁷¹ „Службени гласник РС“, број 119/23

⁷² Зелена агенда за Западни Балкан – предвиђа као један од својих пет стубова климатску акцију, укључујући декарбонизацију и прилагођавање на измењене климатске услове. Државе Западног Балкана су је у потпуности подржале и усвојиле регионални Акциони план за њену примену, проистекао из Софијске декларације о Зеленој агенди за Западни Балкан.

⁷³ Период важења првог Акционог плана је три године, односно од 2024. до 2026. године.

⁷⁴ Ова мера подразумева расписивање јавних конкурса за доделу средстава јединицама локалних самоуправа за суфинансирање реализације пројеката озелењавања и пошумљавања коришћењем врста отпорних на климатске промене. На овај начин ће се истовремено унапређивати и зелена инфраструктура урбаних средина. Кључна институција за спровођење ове мере је Министарство заштите животне средине, а партнери јединице локалних самоуправа.

и Министарство заштите животне средине,⁷⁵ а као коначни ефекат спровођења ове мере очекује се унапређење отпорности Републике Србије на климатске опасности.

Недостаци у законодавном оквиру у области зелене инфраструктуре препознати су и у планским документима Града Београда⁷⁶ и Града Новог Сада⁷⁷. Као ограничење и слабост, наводи се непостојање закона који прецизно регулише зелену инфраструктуру, као и заштиту и унапређење зеленила.

У Акционом плану за зелени град, Града Београда⁷⁸ као један од кључних изазова за сектор зелених површина препознато је „усвајање закона о зеленој инфраструктури, којим би се обезбедило поштовање правила током реализације пројеката“.

У циљу унапређења и очувања зелене инфраструктуре у Граду Београду идентификован је велики број ограничења и изазова који су представљали полазну основу за дефинисање циљева, мера и активности у процесу израде Стратегије зелене инфраструктуре Града Београда. Ови проблеми су систематизовани по групама и управо једна од њих је и „правни оквир“, као основ примене концепта зелене инфраструктуре. У оквиру ове групе проблема наводи се:

➤ Недостатак правног оквира у области зелене инфраструктуре на републичком и локалном нивоу: зелена инфраструктура као појам је успостављена у законодавству Републике Србије, али не постоји системски приступ овој проблематици. Постојећа правна и планска регулатива на републичком и локалном нивоу није довољна за очување, унапређење и адекватно планирање зелене инфраструктуре и пројектовање њених елемената. Неадекватан статус доводи до деградације, фрагментације и еколошки неодрживе пренамене простора што за последицу има и трајни губитак зелене инфраструктуре.

➤ Неадекватно спровођење постојеће правне и планске регулативе у областима које се односе на елементе зелене инфраструктуре: елементи зелене инфраструктуре често немају адекватан статус који би обезбедио равноправност у спровођењу у односу на развој других намена и функција, што се огледа и у непоштовању планских одредница приликом пројектовања и/или извођења.

➤ Неадекватно прописивање санкција у области зелене инфраструктуре: приликом деградације или физичке елиминације елемената зелене инфраструктуре санкције често изостају или нису у сразмери са нанетом штетом, што је посебно изражено у процесу непланске градње, легализације и сече стабала.

➤ Неадекватна инспекцијска контрола: недовољан капацитет надлежних инспекција и недоследна имплементација планских решења и техничке документације доводе до трајног губитка елемената зелене инфраструктуре.

Као једна од будућих мера Стратегије зелене инфраструктуре Града Београда наводи се „покретање иницијатива за измене, допуне и израду регулативе на националном нивоу“. Мера се односи на измене и допуне, Закона о планирању и изградњи, Закона о заштити животне средине и других аката који произилазе из ових закона. Изменама регулативе на националном нивоу се значајно може унапредити однос према зеленој инфраструктури, што би се свакако одразило и на локални ниво.

⁷⁵ Програм прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030. године („Службени гласник РС“, број 119/23)

⁷⁶ Елаборат - Зелена инфраструктура Београда, у склопу раног јавног увида Генералног урбанистичког плана Београда 2041. ЈУП Урбанистички завод Београда, 2021. године

⁷⁷ Програм заштите животне средине Града Новог Сада 2015–2024. године („Службени лист Града Новог Сада“, бр. 22/15 и 59/20)

⁷⁸ „Службени лист Града Београда“, број 45/21

У одговору на упитник Град Београд наводи да је неопходно иницирати предлог за израду подзаконског акта, који треба да покрије нерегулисану област зелене инфраструктуре, у смислу начела и циљева развоја концепта зелене инфраструктуре, евидентирања, заштите, планирања, пројектовања, изградње, одржавања и управљања зеленом инфраструктуром. Такође, наводи се да је потребно иницирати измену и допуну Закона о заштити животне средине. Измене превасходно треба да обухвате члан 20, којим је потребно дефинисати појам и статус зелене инфраструктуре као општег добра, увести обавезу очувања и заштите зелене инфраструктуре.

У Стратегији развоја система зелених простора Града Новог Сада 2015–2030⁷⁹, у одељку који се односи на нормативе и стандарде квантитета, квалитета, доступности и приступачности простора зеленила, наводи се да постојећа законска регулатива која се односи на квантитет и квалитет зелених простора у неким деловима не постоји или је неусаглашена и непотпуна (Детаљније у Прилогу 1).

Законом о државној управи је дефинисано да органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.⁸⁰

Имајући у виду све напред наведено, као и спроведену анализу законске регулативе и планских докумената, уверили смо се да одређене области нису ближе регулисане, између осталих: начин категоризације (типологија) зелених површина; успостављање стандарда и норматива приликом планирања зелених површина (попут степена озелењености, на пример: минимална површина зеленила по глави становника или гравитационо подручје тј. доступност зелене инфраструктуре, као и примена урбанистичких параметара, попут еколошког индекса); планирање и пројектовања зелене инфраструктуре; мере заштите и унапређења итд.

Осим горенаведеног, објављене су и бројне стручне публикације од стране струковне организације, које су подржане и финансиране од стране Министарства заштите животне средине, а упућују на значај зелене инфраструктуре и потребу унапређења законодавног оквира у овој области.⁸¹

У поступку ревизије одговорна лица Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре су указала на то да ће Планом рада Владе Републике Србије за 2025. годину, бити предвиђено даље регулисање области планирања и изградње зелене инфраструктуре, кроз предлагање измена и допуне Закона о планирању и изградњи, Закона о комуналним делатностима и Закона о становању и одржавању зграда, као и доношење одговарајућих подзаконских аката којима ће бити даље разрађено наведено питање.



Препоручујемо одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да у сарадњи са Министарством заштите животне средине и другим надлежним органима предложе Влади Републике Србије измене/допуне законске регулативе у циљу успостављања свеобухватног регулаторног оквира у области зелене инфраструктуре.

⁷⁹ „Службени лист Града Новог Сада“, број 22/15

⁸⁰ Члан 13 Закона о државној управи („Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон)

⁸¹ „Законска регулатива као механизам за одрживост зелених површина“, 2018. година, Законодавни оквир у функцији развоја зелене инфраструктуре, 2019. година, Европска стратегија зелене инфраструктуре – могућност примене у Србији, „УПАС – Удружење пејзажних архитеката Србије“, 2020. године.

Налаз 1.2: Нацрт просторног плана Републике Србије за период до 2035. године, који као посебан циљ има интегрисање концепта зелене инфраструктуре у планирање одрживог развоја урбаних насеља, није усвојен јер процес међуресорног усаглашавања није завршен



Просторни план Републике Србије је основни плански документ просторног планирања и развоја у Републици Србији, којим се одређује дугорочни стратешки оквир за усмеравање и управљање просторним развојем, са којим сви остали плански документи морају бити усклађени. У Нацрту Просторног плана РС од 2021. до 2035. године, један од циљева је интегрисање концепта зелене инфраструктуре у планирање одрживог развоја урбаних насеља. Влада РС је јула 2019. године донела Одлуку о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године. Иако је Нацрт просторног плана прошао фазу јавног увида 2021. године, Просторни план Влада РС није усвојила, јер процес међуресорног усаглашавања није завршен. Имајући у виду да је претходни Просторни план Републике Србије имао временски хоризонт од 2010. до 2020. године, након тог периода није успостављен нови дугорочни стратешки оквир за усмеравање и управљање просторним развојем Републике Србије, услед чега настаје ризик од прекида континуитета у дугорочном планирању.

Законом о планском систему Републике Србије прописује као један од докумената развојног планирања најширег обухвата и највишег значаја – Просторни план Републике Србије⁸². Просторни план Републике Србије, у форми закона, доноси се за територију Републике Србије и основни је плански документ просторног планирања и развоја у Републици, а такође има и стратешко-развојну и општу регулаторну функцију. Такође, сви остали плански документи морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије. Просторни план Републике Србије доноси се за период од најмање десет година, а највише до 25 година.⁸³

Просторни план Републике Србије садржи нарочито: полазне основе за израду плана; оцену постојећег стања; циљеве и принципе просторног развоја; принципе и пропозиције заштите, уређења и развоја природе и природних система; просторни развој и дистрибуцију становништва; мреже насеља и јавних служби; просторни развој саобраћаја и инфраструктурних система од значаја за Републику Србију; концепцију и пропозиције просторног развоја привреде; мере заштите, уређења и унапређења природних добара и непокретних културних добара; мере заштите животне средине; дефинисање интеррегионалних и интрарегионалних функционалних мрежа; планске целине заједничких просторних и развојних обележја, за које ће бити донети просторни планови нижег реда; мере за спровођење просторног плана; дугорочне развојне стратегије Републике Србије.⁸⁴

Одлуку о изради Просторног плана Републике Србије доноси Влада, на предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре. Одлука садржи податке о циљу доношења, року израде, извору средства за израду, месту одржавања јавног увида и др.⁸⁵

У складу са Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, који је на снази од августа 2023. године, основана је Агенција за просторно планирање и

⁸² Члан 5 Закона о планском систему Републике Србије

⁸³ Члан 14 Закона о планирању и изградњи

⁸⁴ Члан 15 Закона о планирању и изградњи

⁸⁵ Члан 16 Закона о планирању и изградњи

урбанизам Републике Србије ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање политике планирања и уређења простора у Републици Србији. Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије у оквиру својих надлежности, између осталог припрема одлуке о изради свих планских докумената које предлаже надлежно министарство и припрема, координира и прати израду докумената просторног и урбанистичког планирања из надлежности Републике Србије.

Претходни Закон о Просторном плану Републике Србије⁸⁶ имао је временски хоризонт од 2010. до 2020. године. Одлуку о изради Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године⁸⁷ донела Влада РС јула 2019. године. Одлуком је предвиђен рок за израду Нацрта Просторног плана од 18 месеци.

Такође, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре донело је Одлуку о изради Стратешке процене утицаја Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године на животну средину⁸⁸. Носилац израде Просторног плана Републике Србије је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Нацрт Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године у оквиру заштите, уређења и одрживог коришћења предела Србије предвиђа следећи приступ: заштита и одрживо коришћење природних ресурса, природних и културних добара и њихово повезивање у простору (локалне, регионалне, националне еколошке и културне мреже, зелена инфраструктура).

Такође, у оквиру смерница за остваривање циљног квалитета природних и урбаних предела, у изради просторних и урбанистичких планова, наводи се да је потребно обезбедити:

– очување, унапређење и одрживо коришћење отворених простора и елемената природе у урбаним центрима/насељима и активирање напуштених и девастираних (браунфилд, урбани џепови) простора којима се повећава регулаторна и културна функција екосистема урбаног предела као индикатора квалитета животне средине и степена адаптације на климатске промене;

– резервисање простора за формирање зелене инфраструктуре, као мере адаптације урбаног центра/насеља на климатске промене, и мреже зелених и јавних простора којом се повезују природне и културне вредности насеља и урбаног предела, њихово повезивање с рубном зоном (периурбани мозаик) и остваривање везе с руралним пределом (мрежа „урбаних џепова“, мултифункционални плавозелени коридори дуж постојећих и ревитализованих малих градских водотокова, бицикличке стазе и пешачке тематске стазе);

– формирање катастра зелених и јавних отворених простора којима треба обезбедити висок степен заштите и афирмисање подизања, одржавања и обнове девастираних јавних простора као предмета јавног интереса;

У оквиру циљева у области климатских промена, као посебан циљ наводи се интегрисање концепта такозване „зелене и плаве инфраструктуре“ у планирање одрживог развоја урбаних и руралних насеља и одрживо коришћење ресурса.

Такође, у оквиру смерница за уређење урбаних насеља наводи се да ће приоритет имати заштита и очување постојећих и планирање нових зелених површина, повезивање фрагментираних површина у јединствен и континуалан простор, коришћење и уређење запуштених простора, промоција „urban gardens“ покрета, као и очување јединствених локација као што су градске шуме.

Као један од посебних циљева просторног развоја у Извештају о стратешкој процени утицаја просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године на животни средину наводи се: „очуван идентитет и ојачана отпорност простора на промене и притиске, одрживим коришћењем и заштитом природних ресурса, животне средине, биолошке разноврсности,

⁸⁶ „Службени гласник РС“, број 88/10

⁸⁷ „Службени гласник РС“, број 48/19

⁸⁸ „Службени гласник РС“, број 41/19

природних и непокретних културних вредности, развојем и уређењем предела и зелене инфраструктуре“. Такође, као једна од мера заштите биодиверзитета, геодиверзитета и природних добара предвиђено је обавезно одржавање еколошких коридора унутар грађевинских подручја успостављањем континуитета зелених површина, чија структура и намена подржава функције коридора.⁸⁹

Јавни увид у Нацрт Просторног плана и Извештај о стратешкој процени одржан је у периоду од 5. априла до 5. маја 2021. године у трајању од 30 дана у седиштима управних округа, односно у дигиталном формату на интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, као и на интернет страницама управних округа и јединица локалне самоуправе. Нацрт Закона Просторног плана је предат надлежним органима 6. априла 2023. године у даљу процедуру, али поступак међуресорног усаглашавања још увек није завршен.

У складу са Законом о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи који је ступио на снагу августа 2023. године, Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, у складу са својим надлежностима, поново ће упутити Предлог Закона о Просторном плану Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на даљу надлежност прибављања мишљења надлежних министарстава и усвајање на седници Владе и даље у процедуру усвајања Закона о Просторном плану Републике Србије у Скупштини Републике Србије.



У циљу доношења Закона о просторном плану Републике Србије за период до 2035. године, Државна ревизорска институција дала је препоруку Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у оквиру ревизије сврсисходности пословања „Ефикасност поступка издавања дозвола за изградњу и коришћење објеката“ да: „Предузме активности на окончању поступка прикупљања сагласности и мишљења на Нацрт Просторног плана Републике Србије за период 2021–2035. године и исти достави Влади на усвајање“⁹⁰.

Закључак 2: Успостављање интегрисаног система зеленила, уз доследну примену урбанистичких параметара и континуирано унапређење партиципације заинтересованих страна, предуслов је за ефикасније планирање зелене инфраструктуре

Један од циљева ревизије је био се уверимо у којој мери је ефикасно планирање зелене инфраструктуре. Истраживали смо:

- Да ли су ЈЛС донеле одлуку о општим условима заштите јавних зелених површина?
- Да ли је у урбаној структури градова успостављен систем зелене инфраструктуре повезан са осталим деловима града?
- Да ли се користе еколошки индекси приликом израде планских докумената?
- Да ли су имаоци јавних овлашћења израдили и објавили сепарате?
- У којој мери је обезбеђена партиципација заинтересованих страна у процесу планирања зелене инфраструктуре, као и да ли постоји простор за унапређење?

⁸⁹ Извештај о стратешкој процени утицаја просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године на животни средину

⁹⁰ Препорука је дата у Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност поступка издавања дозвола за изградњу и коришћење објеката“ од 20. децембра 2023. године (препоручи је дат Приоритет 2)

Налаз 2.1: Градови Београд, Нови Сад и Ниш нису ближе уредили услове обнављања уништених јавних зелених површина



Законом о заштити животне средине предвиђено је да јединице локалне самоуправе Одлуком уреде опште услове заштите, начин подизања и одржавања и обнове уништених јавних зелених површина, као и начин вођења података о јавним зеленим површинама. Међутим, градови субјекти ревизије, нису донели Одлуку у циљу заштите природних вредности. Сви градови донели су одлуке о обављању комуналне делатности одржавања јавних зелених површина, у складу са Законом о комуналним делатностима. Међутим, иако ове одлуке садрже неке од елемената предвиђених Законом о заштити животне средине, оне не садрже потребне услове обнове уништених јавних зелених површина, што ствара ризик да се због изградње објекта уништене јавне зелене површине неће у потпуности надокнадити.

Законом о заштити животне средине⁹¹ уређује се интегрални систем заштите животне средине, у циљу обезбеђења остваривања права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији.

Систем заштите животне средине чине мере, услови и инструменти за:

- 1) одрживо управљање, очување природне равнотеже, целovitости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих живих бића;
- 2) спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине.⁹²

У циљу заштите природних вредности, једна од законом предвиђених области су јавне зелене површине у насељеним местима и пределима обухваћеним просторним и урбанистичким плановима. Прописано је да се оне подижу и одржавају на начин који омогућава очување и унапређивање природних и створених вредности. Предвиђено је да се због изградње објекта уништене јавне зелене површине морају надокнадити под условима и на начин који одређује јединица локалне самоуправе. Општи услови заштите, начин подизања и одржавања и обнове уништених јавних зелених површина, као и вођење података о јавним зеленим површинама уређују се одлуком Скупштина јединице локалне самоуправе.⁹³

Сви градови, субјекти ревизије, донели су одлуке у складу са Законом о комуналним делатностима⁹⁴ о начину обављања комуналне делатности одржавања јавних зелених површина. Међутим, ове одлуке не садрже све потребне елементе који су предвиђени чланом 20 Закона о заштити животне средине.

Град Београд донео је Одлуку о уређењу и одржавању паркова, зелених и рекреационих површина⁹⁵, у складу са чланом 13 Закона о комуналним делатностима. Међутим, ова одлука не садржи услове обнове уништених јавних зелених површина и начин вођења података о јавним зеленим површинама. Стратегија зелене

⁹¹ „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - одлука УС, 14/16, 76/18, 95/18 - др. закон и 95/18 - др. закон

⁹² Члан 2 Закона о заштити животне средине

⁹³ Члан 20 Закона о заштити животне средине

⁹⁴ Члан 9 Закон о комуналним делатностима

⁹⁵ „Службени лист Града Београда“, бр. 12/01, 15/01, 11/05, 23/05, 29/07 – др. одлука, 2/11, 44/14, 17/15 и 35/15 и 19/17

инфраструктуре Града Београда, која је у фази израде, предвиђа и доношење Одлуке о заштити и развоју зелене инфраструктуре, која ће комплетно уредити ову област на административном подручју града Београда, укључујући и начин обнове уништених јавних зелених површина, као и вођење података о јавним зеленим површинама.

Град Нови Сад донео је Одлуку о обављању комуналне делатности одржавање јавних зелених површина⁹⁶, којом се уређују начин и услови обављања комуналне делатности одржавање јавних зелених површина, на територији Града Новог Сада, права и обавезе јавног комуналног предузећа које обавља комуналну делатност одржавања јавних зелених површина, финансирање обављања комуналне делатности, начин вршења надзора над обављањем комуналне делатности, као и картирање терена под коровском биљком амброзијом, и другим алергогеним биљкама, лабораторијска и теренска истраживања и мониторинг. Овом Одлуком је дефинисано и вођење података о зеленим површинама, односно да је Јавно комунално предузеће „Градско зеленило“ Нови Сад дужно да успостави и да води Катастар зелених површина и дрвећа, али Одлука не садржи услове обнове уништених јавних зелених површина.

Град Ниш је донео Одлуку о уређењу и одржавању паркова, зелених и рекреационих површина⁹⁷. Овом одлуком прописани се услови и начин организовања послова уређења и одржавања паркова, зелених и рекреационих површина, као комуналне делатности од општег интереса, права и обавезе предузећа које обавља ову комуналну делатност и корисника комуналних услуга. Такође, ова одлука прописује одређене мере заштите јавних зелених површина, попут забране уклањања, вађења здравих стабала, без претходног одобрења, оштећења дрвећа и других засада и ненамеско коришћење травњака. Међутим, Одлуком нису прописани услови обнове уништених јавних зелених површина и начин вођења података о јавним зеленим површинама.



Препоручујемо одговорним лицима Града Београда, Града Новог Сада и Града Ниша да донесу Одлуку о општим условима заштите јавних зелених површина.

Налаз 2.2: Концепт планирања интегрисаног система зелених површина у урбаној структури Града Ниша није у потпуности примењен



Зелена инфраструктура представља стратешки планирану мрежу функционално повезаних природних и природи блиских елемената. Градови Београд и Нови Сад су своје стратешке развојне планове израдили на начин који предвиђа унапређење еколошких коридора унутар грађевинских подручја, успостављањем континуитета зелених површина. Међутим, Град Ниш није у потпуности применио овакав концепт интегрисаног планирања система зелених површина, јер није имао такав захтев према обрађивачу приликом израде тренутно важећег и Генералног урбанистичког плана који је у изради, иако у својим планским актима истиче значај зелене инфраструктуре. Уколико се не успостави интегрисани систем зелених површина, изостаће еколошке, економске и друштвене користи за становништво.

⁹⁶ „Службени лист Града Новог Сада“, бр. 69/13, 13/14, 28/14, 63/14, 74/16, 16/18, 31/19, 59/19 и 61/22

⁹⁷ „Службени лист града Ниша“, број 89/05 - пречишћени текст и 38/10

Зелена инфраструктура у складу са Законом о планирању и изградњи представља стратешки планирану мрежу функционално повезаних природних и блиско-природних елемената, чије се пројектовање, подизање, коришћење и одржавање спроводи на начин којим се обезбеђују еколошке, економске и друштвене користи кроз природна, биодиверзитетски заснована решења.⁹⁸

Уредбом о еколошкој мрежи предвиђене су мере заштите еколошке мреже, између осталих:

- унапређење еколошких коридора унутар грађевинских подручја успостављањем континуитета зелених површина чија структура и намена подржава функције коридора;

- забрана промене намена површина под природном и полуприродном вегетацијом;

- планирање намене површина, као и активно мерама заштите очувати и унапредити природне и полуприродне елементе коридора у складу са предеоним и вегетацијским карактеристикама подручја⁹⁹.

Такође, Нацртом Просторног плана од 2021. до 2035. године предвиђено је да ће у изради урбанистичких планова за урбана насеља и урбана подручја приоритет имати тема „заштите и очување постојећих и планирање нових зелених површина, као и повезивања фрагментираних површина у јединствен и континуални простор“. Као једна од мера заштите биодиверзитета, геодиверзитета и природних добара предвиђено је обавезно одржавање еколошких коридора унутар грађевинских подручја успостављањем континуитета зелених површина, чија структура и намена подржава функције коридора.¹⁰⁰

На сваком урбаном подручју неопходно је формирати повезану мрежу природних предела, заштићених подручја, пољопривредних пејзажа и других зелених простора који омогућавају опстанак аутохтоним врстама, одржавају природне еколошке процесе, пружају могућност рекреације и доприносе побољшању здравља и квалитета живота. Таква мрежа назива се „скелет еколошке стабилности“ или „еколошки скелет“.¹⁰¹

Приликом израде Генералног урбанистичког плана Београда¹⁰², између осталих примењени су и следећи основни принципи планирања зелених површина:

- просторно и функционално повезивање зелених површина у јединствен систем;
- очување и унапређење карактера предела кроз успостављање система зелених површина;
- очување биодиверзитета интеграцијом вредних биотопа (шуме, влажна станишта) у систем зелених површина и успостављање еколошке мреже града.

Зелене површине Београда, на територији грађевинског подручја, планиране су као део јединственог система зелених површина града, чији неизоставни део представљају планиране шуме и шумско земљиште ван грађевинског подручја. Планом генералне регулације система зелених површина Београда¹⁰³, планирано је да систем зелених површина Београда чине шест просторно-функционалних целина (компоненти), и то:

1. „Језгро“ система зелених површина;
2. „Унутрашњи прстен“ система зелених површина;

⁹⁸ Члан 3 Закона о планирању и изградњи

⁹⁹ Прилог 3 Уредбе о еколошкој мрежи („Службени гласник РС“, број 102/10)

¹⁰⁰ Извештај о стратешкој процени утицаја просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године на животну средину <https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Strateska%20procena%20PPRS.pdf>

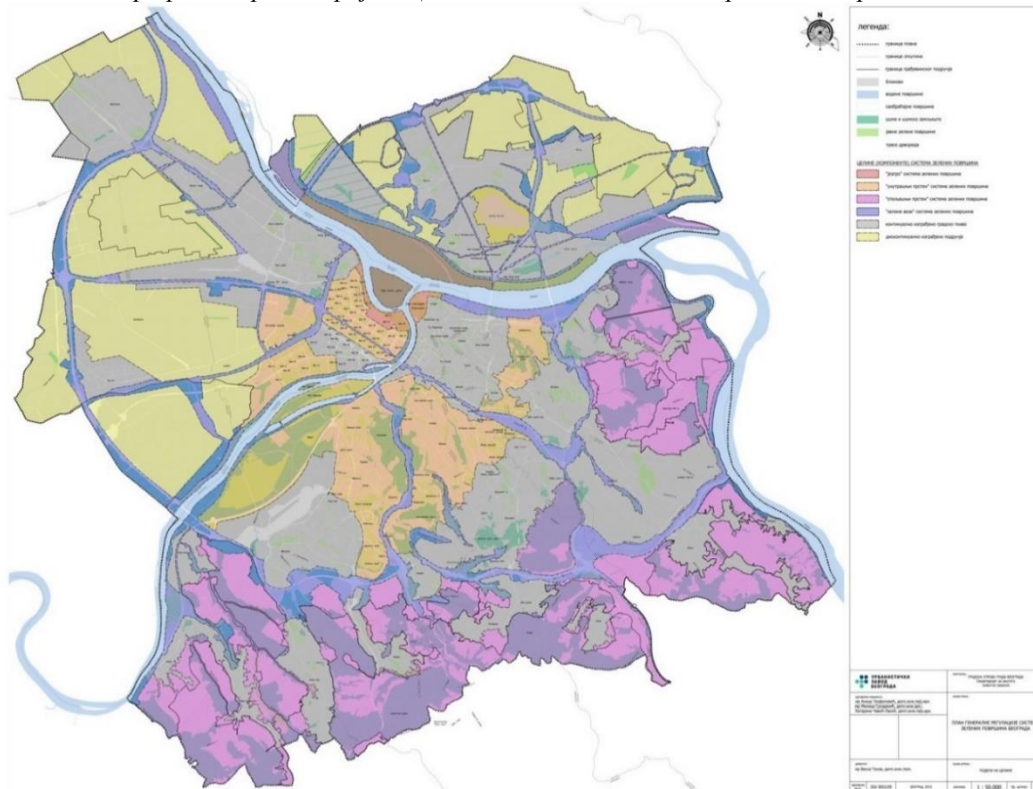
¹⁰¹ Систем зелених површина у великим градовима, мр Тамара Маричић, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 2007. година

¹⁰² „Службени лист града Београда“, број 11/16

¹⁰³ „Службени лист града Београда“, број 110/19

3. „Спољашњи прстен“ система зелених површина;
4. „Зелене везе“ система зелених површина;
5. Континуално изграђено градско ткиво;
6. Дисконтинуално изграђено подручје.

Графички приказ број 3: Целине система зелених површина Београда



Извор: Плана генералне регулације система зелених површина Београда

Дефинисане целине представљају подручја са различитом заступљеношћу и функционалном повезаношћу постојећих и новопланираних шума и зелених површина у оквиру јединственог система. Оне чине кључне компоненте за одрживост система.

Поред наведеног, циљ предметног плана је да се планирани систем зелених површина унапреди у „зелену инфраструктуру“ града, интеграцијом са другим природи блиским просторима као што су водене површине и водотокови, влажна станишта и други вредни биотопи, делови некадашњих шума, шибљаци и живице на пољопривредном земљишту, зелене површине на парцелама објеката одређене намене, кровни вртови, озелењени зидови фасада и др.

Постојеће јавне зелене површине и шуме на подручју предметног плана представљају добро од општег интереса због чега их је неопходно сачувати, унапредити и планирати као јединствен систем зелених површина. Постојеће зелене површине на подручју Београда које се налазе у оквиру других јавних намена, као и зелене површине и природно регулисана вегетација у оквиру осталих намена, једнако су важне за успостављање система зелених површина града, и потребно их је максимално очувати и унапредити.

План генералне регулације система зелених површина Београда је резултат спровођења четврте фазе пројекта „Зелена регулатива Београда“, који је инициран 2002. године. Дугорочни циљ израде овог пројекта је успостављање правила у процесу управљања системом зелених површина Београда, односно дефинисање мера, норматива и правила за очување, планирање, подизање, уређење и одржавање система

зелених површина Београда. Изради Плана претходиле су следеће активности, односно фазе:

1. Анализа стања и израда предлога Одлуке о заштити и унапређењу зелених површина Београда;
2. Припрема садржаја и програма за израду ГИС-а зелених површина Београда и припрема садржаја и дефинисање поступка за картирање биотопа Београда;
3. Картирање и вредновање биотопа Београда.

Секретаријат за заштиту животне средине у циљу успостављања система зелених површина, 2023. године иницирао је и пету фазу пројекта, која подразумева израду Стратегије зелене инфраструктуре града Београда.

У циљу успостављања система „зелене везе“ Секретаријат за заштиту животне средине је спровео следеће пројекте:

- Акциони план повећања шумовитости на градским општинама Чукарица и Сопот;
- Спровођење мера адаптације на климатске промене пошумљавањем у складу са ППР-ом система зелених површина на територији града Београда;
- Адаптација на климатске промене уређењем зеленила у школским двориштима;
- Акциони план повећања шумовитости на градским општинама Раковица, Нови Београд и Звездара;
- Адаптација на климатске промене пошумљавањем – Ада Циганлија.

У циљу формирања јавног градског простора, који својом линеарном формом повезује друге јавне просторе и ствара еколошког коридора континуалном садњом различитих форми вегетације, донет је План детаљне регулације за линијски парк – Београд, градске општине Стари град и Палилула¹⁰⁴. Линијски парк је планиран као део јединственог система зелених површина Београда, односно зелене инфраструктуре града и обавезно је да буде уређен тако да оствари еколошке, друштвене и економске услуге (функције) као екосистем у урбаном простору.

У циљу спровођења овог планског документа реконструисане су парковске површине, у периоду од фебруара 2022. до јуна 2023. године, за остале подцелине је израђено концептуално архитектонско решење, идејна решења и добијени су локацијски услови неопходни за израду техничке документације.¹⁰⁵

Генералним урбанистичким планом Града Новог Сада до 2030. године¹⁰⁶ наводи се да значајни зелени потези условљени вегетацијом која прати обе обале Дунава и глобалном целином шума Фрушке Горе. Повезаност појединих озелењених целина, као и њихова компактност, чини основу функционалног зеленила у граду. Уравнотежена просторна подела на целој територији града, како по обиму тако и према категорији зелених површина, чини једну од битних компоненти поставке вегетације и њене функције.

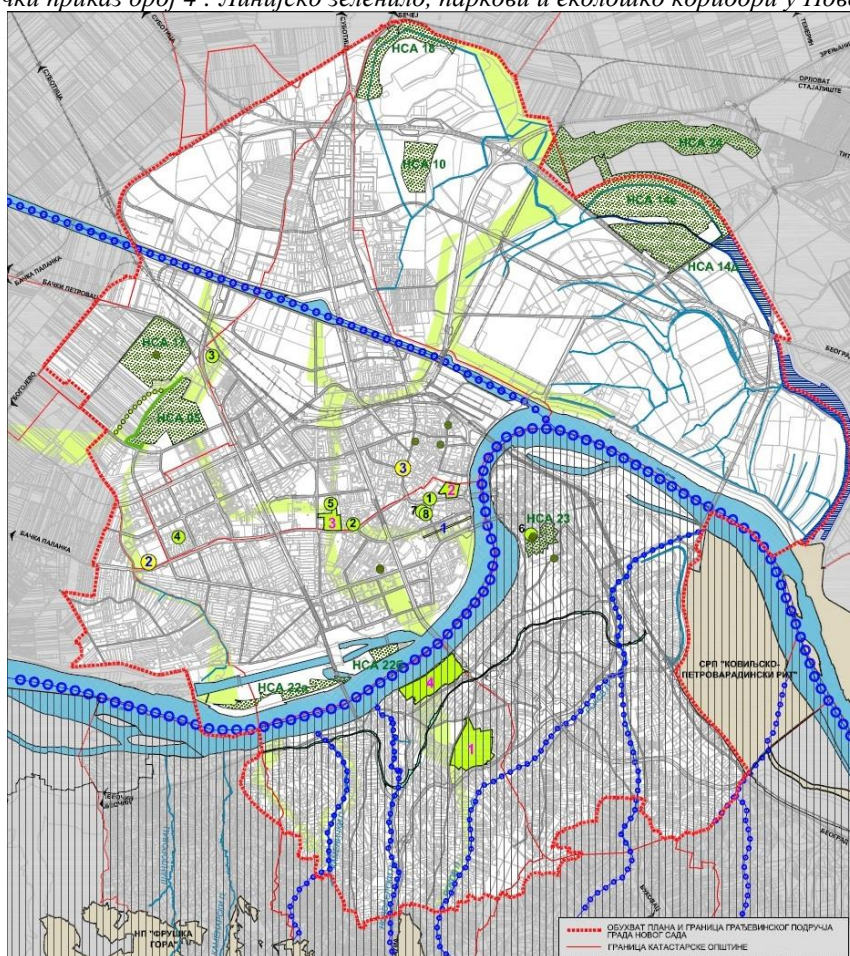
Континуитет зелених потеза леве обале на градској територији Новог Сада конципиран је у виду елиптичних потеза и међусобних веза и клинова који уводе зеленило са обале Дунава у градско ткиво. Спољни појас зеленила који се формира дуж границе грађевинског подручја је диференциран по својој структури и намени. Зелени коридори чине основу зеленог система града, па се морају резервисати простори за подизање нових зелених површина, дрвореда и заштитног зеленила.

¹⁰⁴ „Службени лист Града Београда“, број 77/21

¹⁰⁵ Извештај о реализацији за План детаљне регулације за линијски парк – Београд

¹⁰⁶ „Службени лист Града Новог Сада“, број 33/22

Графички приказ број 4 : Линијско зеленило, паркови и еколошко коридори у Новом Саду



Извор: Генерални урбанистички плана Града Новог Сада до 2030. године

Генералним урбанистичким планом Града Новог Сада до 2030. године евидентиране су постојеће зелене површине на територији града Новог Сада и дефинисане нове зелене површине различитих категорија. Приликом израде Плана, водило се рачуна да сви делови града буду колико је то могуће равномерно покривени зеленим површинама, у складу са претежним наменама простора и другим факторима окружења (постојеће стање простора, инфраструктуре и сл.). Поред дефинисања различитих категорија зеленила, Генерални урбанистички план дефинише и шематски приказује трасе линијских зелених коридора, који имају за циљ да повежу градско и приградско зеленило, као и све категорије зеленила у оквиру грађевинског подручја града у целовит зелени систем Града.

Важан сегмент система зеленила Града јесте улично зеленило, које се у планској документацији не третира као зелена површина, а заправо представља један од најзначајнијих елемената система зеленила, с обзиром да поред својих локалних санитарно-хигијенских и естетских ефеката, чини основну зелену везу свих категорија зеленила у свим деловима града. Зеленило булеvara и улица представља значајан сегмент зелене инфраструктуре и велики потенцијал за побољшање квалитета животне средине, и зато је у Генералном урбанистичком плану Града Новог Сада посебна пажња посвећена управо овом сегменту система зеленила.

Као значајан концепт повезивања примарних озелењених површина зеленим коридорима и зеленим везама у целовит систем зеленила, Генералним урбанистичким планом града Новог Сада до 2030. године дефинисани су и шематски приказани линеарни правци кроз одређене делове града у оквиру који су заступљене пешачке и

бициклистичке стазе, а који управо представљају зелене везе (коридоре) који ће повезати све категорије у свим деловима Града Новог Сада. Зелени коридори дефинисани су у складу са условима издатим од надлежног Завода (Покрајински завод за заштиту природе Града Новог Сада) и на основу њих одређени су параметри за њихову имплементацију и уређење кроз планове детаљније разраде.

Једна од мера Стратегије развоја система зелених простора Града Новог Сада 2015–2030.¹⁰⁷ је успостављање система зелених простора кроз повезивање зеленила у Граду и остваривање веза са ванградским зеленилом. Ова мера има за циљ повећање доступности и приступачности свим категоријама простора зеленила и очување и повећање биодиверзитета. Као резултат спровођења ове мере очекује се: равноправно коришћење свих категорија простора зеленила у систему, свим корисницима без обзира на њихове различитости, реализација планираних зелених простора из ГУП-а, повезивање градске мреже зеленила са окружујућим просторима зеленила.

Планску документацију и пројекте од значаја за развој система зелених површина Новог Сада чине:

- Анализа кровних вртова и зелених зидова¹⁰⁸;
- Анализа мреже зелених стаза града Новог Сада¹⁰⁹;
- ППР Лимана са Универзитетским центром у Новом Саду¹¹⁰;
- ППР Универзитетског парка у Новом Саду¹¹¹;
- ППР Петроварадина са Петроварадинском тврђавом¹¹² и други.

Међутим, стање зеленила на подручју града указује да постоје значајни проблеми и ограничења, који знатно умањују његов квалитет и функције, и захтевају да се утврде активности којима би се стање и даљи развој зеленила ускладили са потребама укупног развоја:

- континуитет зеленила није спроведен доследно, што се пре свега односи на повезивање приобаља и слободних озелењених простора у насељима града уз Дунав. Нису доследно успостављене везе зелених клинова у оквиру регулација ширих саобраћајница и њихове везе са заштитним појасом око града;
- потоци и долине на сремској страни немају одговарајућу функцију зелених веза града са окружењем;
- у појединим деловима града изражен је недостатак паркова и блоковског зеленила;
- постојеће ритске шуме нису уређене и не користе се довољно за потребе рекреативних активности (шетњу, трим-стазе, риболов и др.);
- систем формирања градског и ванградског зеленила није законски уређен као остали урбани системи (енергетски, саобраћајни и др.), што ствара проблеме код планирања и реализације зеленила.¹¹³

Приликом израде Генералног урбанистичког плана Града Ниша 2010–2025¹¹⁴, као ни новог Генералног урбанистичког плана који је у фази израде, није постојао захтев према обрађивачу плана да у урбаној структури Града Ниша постоји интегрисани систем зелених површина, који би зелене површине градског језгра, повезао са зеленилом

¹⁰⁷ „Службени лист Града Новог Сада“, број 22/15

¹⁰⁸ ЈП "Урбанизам" Завод за Урбанизам Нови Сад https://nsurbanizam.rs/sites/default/files/2036_Tekst.zip

¹⁰⁹ ЈП "Урбанизам" Завод за Урбанизам Нови Сад https://nsurbanizam.rs/sites/default/files/2296Tekst_0.zip

¹¹⁰ „Службени лист Града Новог Сада“, број 23/19

¹¹¹ „Службени лист Града Новог Сада“, број 17/11

¹¹² „Службени лист Града Новог Сада“, број 41/22

¹¹³ Студија зелених и рекреативних површина у циљу израде ревизије генералног плана Новог Сада, Пољопривредни факултет Универзитета у Новом Саду, 2009. година

¹¹⁴ „Службени лист Града Ниша“, бр. 43/11, 136/16, 26/18, 108/20, 54/21, 129/21, 48/23, 116/23 и 13/24

осталих делова града. Истовремено, Планом развоја Града Ниша од 2021. до 2027. године, предвиђена је мера „формирање зелене и плаве инфраструктуре“, која се односи на стварање „повезаних екосистема и инкорпорирање дизајниране зелене инфраструктуре у циљу стварања здравог, сигурног и просперитетног града“. Међутим, у складу са достављеним информацијама одговорних лица Града Ниша, ова мера није спроведена.

Крајем марта 2024. године покренута је иницијатива о изради Плана генералне регулације приобалног појаса реке Нишаве, чија израда је предвиђена последњим изменама и допунама Генералног урбанистичког плана, које је усвојила Скупштини Града Ниша фебруара 2024. године. Овај план ће дефинисати зелени појас, са циљем успостављања континуалног интегрисаног система зелене инфраструктуре. У овом тренутку није у великој мери успостављен континуитет система зелене инфраструктуре, због густе структуре изграђености централног градског језгра. Управо доношењем и имплементацијом Плана генералне регулације, формираће се континуална зелена инфраструктура уз реку Нишаву са једне стране, као и линијски парк дужином коридора трасе постојеће пруге, чије измештање је у плану.

У поступку ревизије поднета је иницијатива за израду Плана генералне регулације приобалног појаса реке Нишаве од стране Главног урбанисте Града Ниша из марта 2024. године. Као потенцијални проблеми имплементације успостављања система зелених површина наводи се велики проценат изграђеног централног градског језгра, које онемогућава планирање нових зелених површина и то што су планиране парковске површине на парцелама у приватној својини, што изискују обезбеђивање средстава за експропријацију.



Препоручујемо одговорним лицима Града Ниша да приликом израде планских докумената унапреде еколошке коридоре унутар грађевинских подручја успостављањем континуитета зелених површина.

Налаз 2.3: Иако су Градови Београд, Нови Сад и Ниш препознали значај и планирали примену „еколошког индекса“, имплементација овог урбанистичког параметра још увек није започета



Програмом прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030. године, који предвиђа мере унапређење зелене инфраструктуре, наводи се да је потребно размотрити примену еколошког индекса. Град Београд је Планом генералне регулације система зелених површина Београда предвидео примену еколошког индекса. Међутим, урбанистички параметар није имплементиран у плановима детаљније разраде, јер није одређен минимални циљни еколошки индекс који ће се примењивати. У планским документима Града Новог Сада, еколошки индекс се до сада није примењивао, али је у току израда Студије зелених површина (за потребе израде Просторног плана Града Новог Сада), у којој је препознат значај и биће дате препоруке и смернице за увођење урбанистичког параметра – еколошки индекс у сва будућа планска документа, почевши од Просторног плана Града Новог Сада. Град Ниш је започео праксу примене еколошког индекса у појединим плановима детаљне регулације који су донети у току 2024. године, али није успостављен континуитет примене овог урбанистичког параметра. Примена еколошког индекса представљала би посебан допринос унапређењу одрживог развоја градова.

Програмом прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030. године предвиђена је мера, која има за циљ да потпомогне развој зелене инфраструктуре у урбаним срединама Републике Србије увођењем предметног термина у законодавни и плански оквир на националном и локалном нивоу (Посебан циљ 2). Ова мера, између осталог, укључује израду студије која ће разматрати измену регулаторног оквира у циљу имплементације концепта зелене инфраструктуре, укључујући и разматрање еколошког индекса.

Еколошки индекс је бројчана вредност којом се изражава еколошки значај и допринос квалитету живота који пружају различите форме вегетације на градској парцели. Уз стандардне урбанистичке параметре, еколошки индекс се последњих година уводи у савремену урбанистичку праксу у многим градовима света, под различитим, али сродним називима. Овакав приступ је још 1994. године први примено град Берлин употребивши термин „фактор површине биотопа“ док у Стокхолму, Сијетлу и Саутемпτονу се он развија као „фактор зелених површина“. Са тежњом да се светска и европска искуства примене и у Београду, први пут је скренута пажња на ову тему 2009. у Концепту Плана генералне регулације система зелених површина Београда, да би у усвојеном Плану 2019. године први пут предложено увођење овог параметра под називом „еколошки индекс“.¹¹⁵

У Акционом плану адаптације на климатске промене са проценом рањивости за Град Београд¹¹⁶ се наводи да климатске промене представљају један од највећих изазова са којима се сусрећемо. Клима на Земљи се мења, тако да ће се, између осталог, екстремни временски услови много чешће јављати и биће интензивнији од оних са којима смо се сретали у прошлости. Екстремни временски услови, чији смо сведоци, у будућности неће представљати изузетак, већ ће бити уобичајени, па Београд мора постати тога свестан како би се правовремено припремио за адаптацију на нове услове.

Као једна од мера адаптације на промене климе овим Акционим планом предвиђа се „Урбанистичко планирање како би се смањио ефекат урбаног топлотног острва“. У оквиру ове мере, наводи се да је потребно увести у урбанистичко планирање еколошки индекс, као нови урбанистички параметар.

Ова мера такође подразумева и да је потребно охрабрити употребу пропусних материјала приликом пројектовања пејзажног уређења и очувати природи блиске екосистеме и порозно тло. Такође, треба повећати порозност земљишта планирањем порозних застора и циљаних елемента зелене инфраструктуре (паркови, скверови, дрвореди, зелене површина у директном контакту са тлом на парцели јавних и осталих намена, озелењени кровови и фасаде објеката).

Планом генералне регулације система зелених површина Београда¹¹⁷ је прописано да се у постпланском периоду планира увођење еколошког индекса у процес планирања, након што се за урбане форме различите намене и типа изграђености дефинише минимални циљни еколошки индекс.¹¹⁸

Међутим, минимални циљни индекс који се мора обезбедити приликом реализације планског решења није дефинисан, те се еколошки индекс, као урбанистички

¹¹⁵ „Зелена инфраструктура у компакт граду – Еколошки индекс као инструмент отпорности на климатске промене“, ЈУП Урбанистички завод Београда

¹¹⁶ „Службени лист Града Београда“ бр. 65/15 и 72/23

¹¹⁷ „Службени лист града Београда“, број 110/19

¹¹⁸ „Овакав начин обрачуна указује да је овај еколошки параметар квантитативна вредност, иако он индиректно, путем еколошког значаја подручја, укључује и квалитативне аспекте. Могућност комбиновања различитих мера (процената који могу бити намењени садњи на парцели, изборима застора, укључивању зелених кровова или зелених фасада) омогућава флексибилну имплементацију усмерену ка специфичним условима сваке парцеле, при чему се у малој мери утиче на слободу архитектонског обликовања објеката.“ - План генералне регулације система зелених површина Београда

параметар још увек не примењује у Београду. Имајући у виду опредељење града да свој развој базира на стратегији одрживости, из чега проистичу потребе и обавезе за спровођењем неопходних мера адаптације града на климатске промене, еколошки индекс може да представља посебан допринос унапређењу одрживог развоја града.

Графички приказ број 5: Еколошки индекс

Тип површине (Т1-9)	Назив и опис површине	Тежински фактор (ТФ) по м ² типа површине		Зелена површина на подземном објекту (Т5) Површина са вегетацијом формирана на подземном објекту (непропусна подлога) у земљишном супстрату дебљине ≥ 80 cm (није у директном контакту са тлом)	
	Површина под непропусним застором (Т1) Површина која није пропустљива за ваздух и воду и којој нема биљака (нпр. бетон, асфалт, плоче на чврстој подлози и сл.)	0,0		Зелена површина у директном контакту са тлом (Т6) Површина са вегетацијом која је засађена директно у природној подлози, због чега је обезбеђен развој флоре и фауне, природно кружење воде,...	1,0
	Површина под делимично непропусним застором (Т2) Површина која је пропустљива за воду и ваздух; по правилу нема биљака (нпр. клинкер опека, поплочавање мозаиком, камене плоче на подлози од песка или шљуњака и сл.)	0,3		Инфилтрација атмосферских вода (Т7) Прикупљање атмосферских вода са кровова објеката и упуштање у зелене површине у директном контакту са тлом, у циљу обогађивања подземних вода	0,2
	Полупорозна површина (Т3) Површина која је пропустљива за воду и ваздух и у којој биљке расту (нпр. шљунак са травом, поплочавање са дрвеним коцкама, растер елементи са травом и сл.)	0,5		Озелењене фасаде објеката (Т8) Фасаде објеката су покривене вегетацијом (актуелна висина која се узима у обрачун је 10 m)	0,5
	Зелена површина на подземном објекту (Т4) Површина са вегетацијом формирана на подземном објекту (непропусна подлога) у земљишном супстрату дебљине ≤ 80 cm (није у директном контакту са тлом)	0,5		Озелењени кров (Т9) Озелењен кров објекта вегетацијом која се екстензивно или интензивно одржава	0,7

Извор: План генералне регулације система зелених површина Београда

Такође, у Нацрту Генералног урбанистичког плана Града Београда до 2041. године, предвиђене су опште мере адаптације на климатске промене, између којих се наводи да зелена инфраструктура представља један од приоритета, при чему је потребно успоставити циљни „еколошки индекс“, као урбанистички параметар за различите намене и типове изграђености, у циљу развоја зелене инфраструктуре на нивоу изграђених структура (грађевинских парцела или блокова са истим правилима грађења), кроз квантификацију вредности могућих решења, стандардизацију еколошких циљева и интеграцију еколошких принципа у урбани развој – уз обавезу сталног ажурирања.

Бројке говоре да: запремина површинског отицања воде у подручјима под вегетацијом је између 10–20% просечних годишњих количина кишних падавина, док је у урбаним подручјима, доминантно непорозним, 60–70%; са сваких 5% увећања подручја под дрвећем, редукује се отицање вода за 2%; током 6 сати падавина дрвеће редукује 7% запремине отицања; листопадно дрвеће задржава и испарава 7% падавина у зимском периоду; зимзелено дрвеће задржава и испарава 22% падавина у зимском периоду; у вегетационом периоду дрвеће задржава и испарава 18% падавина; у првих 15 минута падавина уклања се 47% површинских загађивача – пестицида, ђубрива, материјала биолошког порекла и смећа захваљујући шумама.¹¹⁹

У Граду Новом Саду, урбанистички параметар еколошки индекс се до сада није примењивао у планским документима. Међутим, у току је израда Студије зелених површина (за потребе израде Просторног плана Града Новог Сада), у којој ће бити дате препоруке и смернице за увођење урбанистичког параметра „еколошки индекс“ у сва будућа планска документа, почевши од Просторног плана Града Новог Сада.

Примену еколошког индекса Град Ниш је планирао у појединим плановима детаљне регулације који су донети у току 2024. године¹²⁰. Као један од параметара у

¹¹⁹ Елаборат - Зелена инфраструктура Београда, у склопу раног јавног увида Генералног урбанистичког плана Београда 2041, ЈУП Урбанистички завод Београда, 2021. године

¹²⁰ План детаљне регулације зоне мешовите намене на подручју северно од Булевара Св. Пантелејмона („Службени лист Града Ниша“, број 41/24), План детаљне регулације мешовите намене у зони реке Нишаве и старог „Вулкана“ на подручју Градске Општине Палилула („Службени лист Града Ниша“, број 42/24), План детаљне регулације зоне мешовите намене, на подручју између улица Мокрањчеве, Зетске и СРЦ Чаир („Службени лист Града Ниша“, број 13/24)

оквиру правила грађења, осим зелених површина, за које је предвиђен минимални проценат, како у директном контакту са тлом, тако и на целој површини комплекса (на пример: Зона мешовите намене – целина А1 минимално 25% површине комплекса, од чега 10% у директном контакту са тлом), предвиђен је и еколошки индекс. У поменутој зони одређен је минимални еколошки индекс у вредности 0,30.



Препоручујемо одговорним лицима Града Београда да дефинишу минимални циљани еколошки индекс и уведу овај урбанистички параметар у процес планирања.

Препоручујемо одговорним лицима Града Новог Сада да размотре увођење еколошког индекса у процес урбанистичког планирања.

Препоручујемо одговорним лицима Града Ниша да размотре доследно увођење еколошког индекса у процес урбанистичког планирања.

Налаз 2.4: Град Београд није израдио и објавио сепарат зеленила



Сепарат о техничким условима изградње јесте документ који доноси ималац јавних овлашћења у оквиру своје надлежности када плански документ не садржи услове, односно податке за израду техничке документације, који осим наведеног садржи и капацитете и место прикључења на комуналну и другу инфраструктуру. Град Београд није израдио и објавио сепарат зеленила, који би дефинисао смернице и начин поступања са јавним зеленим површинама у случају извођења радова, због неефикасности надлежних органа. Услед недоношења сепарата зеленила јавља се ризик од ремећења изгледа јавних зелених површина и изостанак њиховог враћања у првобитно стање.

У складу са Законом о планирању и изградњи сепарат о техничким условима изградње јесте документ који доноси ималац јавних овлашћења у оквиру своје надлежности кад плански документ не садржи услове, односно податке за израду техничке документације, који садржи одговарајуће услове и податке за израду техничке документације, а нарочито капацитете и место прикључења на комуналну и другу инфраструктуру према класама објеката и деловима подручја за које се доноси.¹²¹ Одлуку о доношењу, односно измени и допуни сепарата, доноси надлежни ималац јавних овлашћења, по потреби, на сопствену иницијативу, или на иницијативу органа надлежног за издавање грађевинске дозволе.¹²²

Имаоци јавних овлашћења су државни органи, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе, посебне организације и друга лица која врше јавна овлашћења у складу са законом, односно друга правна лица која пружају услуге од јавног значаја већем броју корисника.¹²³ Такође, донет је и Правилник о садржини, начину, поступку и роковима израде и објављивање сепарата¹²⁴. Када се сепаратом утврђују услови за изградњу објекта који не укључују прикључење на инфраструктурну мрежу, сепаратом се, у складу са законом и планским документом, нарочито утврђују ограничења за изградњу објеката, према класама објеката и деловима подручја за које се доноси,

¹²¹ Члан 2, став 1, тачка 68) Закона о планирању и изградњи

¹²² Члан 31, став 3 Закона о планирању и изградњи

¹²³ Члан 2, став 1, тачка 32) Закона о планирању и изградњи

¹²⁴ „Службени гласник РС“, број 33/15

укључујући забране и ограничења градње у зонама од посебног интереса за заштиту природних и културних добара, природних ресурса, инфраструктурних објеката, објеката од посебног интереса за одбрану земље и сл.¹²⁵

Надзор над израдом сепарата зеленила од стране републичке урбанистичке инспекције

У складу са својим надлежностима, републичка урбанистичка инспекција спровела је надзор над израдом сепарата зеленила. Мишљење ове инспекције је да израда сепарата зеленила од стране ималаца јавних овлашћења, може утицати на квалитет дефинисања зеленила у планским документима, побољшати комуникацију између актера: ималаца јавних овлашћења, носилаца израде планских докумената и обрађивача планских докумената, такође и допринети интегралном посматрању зеленила, што је циљ зелене инфраструктуре. Контрола израђених сепарата је извршена крајем 2023. године, при чему је надзор обухватио 19 градова (међу којима је био и један од субјеката ревизије, Град Ниш који је у међувремену донео Сепарат зеленила). У већини градова на почетку надзора нису били одређени имаоци јавних овлашћења за зеленило.

Планска документа немају детаљно прописане услове и податке за израду техничке документације, с обзиром да ималац јавних овлашћења који доноси локацијске услове у великој већини случајева, шаље упите јавним комуналним предузећима и другим имаоцима јавних овлашћења, како би издали услове по сваком појединачном захтеву. Приметан је недостатак сепарата, који би се директно користио за издавање локацијских услова, уз непосредно спровођење правила градње из ППР-а, као и спровођењем ПДР.¹²⁶

У допису одговорних лица Града Новог Сада наводи се да је подручје Града Новог Сада покривено планском документацијом, у оквиру ког постоје планови озелењавања, као и да је за потребе израде Нацрта Генералног урбанистичког плана Града Новог Сада до 2030. године израђена Студија зелених и рекреативних површина. Такође, планска документација коју израђује ЈП „Урбанизам“, Завод за урбанизам, Нови Сад садржи основне урбанистичке параметре/услове за озелењавање зелених површина, како јавних зелених површина свих категорија, тако и зелених површина у оквиру других намена. У неким планским документима ови параметри/услови су детаљније описани, а све у складу са нивоом планског документа и начином спровођења. На основу наведених параметара/услова спроводи се израда даље пројектно-техничке документације.¹²⁷

Град Ниш је у поступку ревизије, током априла 2024. године, донео Сепарат о условима за градско зеленило¹²⁸. Сепарат прописује да уколико се током извођења радова на јавним зеленим површинама на било који начин користи или ремети изглед јавне зелене површине, извођач радова је дужан да у року од 15 дана од завршетка радова, уз надзор овлашћеног лица из ЈКП „Медиана“ Ниш, сектор „Одржавања јавне хигијене и зеленила“, поменути површину врати у првобитно стање. Саставни део Сепарата је графички приказ јавних зелених површина на територији града Ниша.

Сепарат садржи табеларне прегледе свих јавних зелених површина по општинама, са детаљним подацима попут: укупне површине, површинама под травњаком, под цвећем, шибљем, живом оградом, броју стабала и заливним системима.

Детаљнији подаци о јавним зеленим површинама у Нишу прикупљају се из Катастра јавних зелених површина у редовном одржавању и међублоковском зеленилу, који је јавно доступан, на порталу имаоца јавних овлашћења за зелене површине ЈКП „Медиана“, Ниш на локацији: giszp.jkpmadiana.rs.

¹²⁵ Члан 4 став 2 Правилника о садржина, начин, поступак и рокови израде и објављивање сепарата („Службени гласник РС“, број 33/2015)

¹²⁶ Допис Града Београда од 26. августа 2024. године

¹²⁷ Допис Град Новог Сада од 13. септембра 2024. године

¹²⁸ „Службени лист Града Ниша“, број 32/24

Табеларни приказ број 8: Извод из Сепарата о условима за градско зеленило Града Ниша, Градска општина Црвени Крст

- у m²-

Назив парка	Укупна површина	Под травњаком	Цвеће	Перене	Рује	Шибље	Жива ограда	Стабло
Бедем тврђаве	15.367	15.367	-	-	-	-	-	76
Улица Ђуке Динића	2.632	2.001	-	5	-	5	115	23
Keј испод Јадранске улице	8.107	2.897	-	14	-	14	-	103
Логор Црвени Крст	15.108	13.319	-	-	54	54	214	20
Ровови	7.900	7.900	-	-	-	-	-	-
Ровови Тврђаве	12.615	12.366	-	-	-	-	-	800
Тврђава	187.706	186.600	406	147	0	553	39	1.896
Универзитет	192	48	72	-	-	72	-	-
Сарајевска улица	1.581	1.416	-	-	-	-	-	20
Улица Ивана Милутиновића	1.995	1.995	-	-	-	-	-	30
Центар Медошевац	508	508	-	-	-	-	-	18
Укупно	253.711	244.417	478	166	54	698	369	2.986

Извор: Сепарат о условима за градско зеленило – Град Ниш



Препоручујемо одговорним лицима Града Београда да покрену иницијативу за доношење сепарата зеленила.

Налаз 2.5: Иако је укључивање јавности у процес урбанистичког планирања постало транспарентније увођењем законске обавезе двостепеног поступка партиципације и ангажовањем градова, овај процес захтева континуирано унапређење



После доношења одлуке о изради просторног, односно урбанистичког плана, носилац израде плана организује упознавање јавности са општим циљевима и сврхом израде плана. Градови Београд, Нови Сад и Ниш, у поступку доношења појединачних планских докумената предузимали су мере за ефективну партиципацију јавности у процес урбанистичког планирања, а у неким случајевима и изнад законског минимума. Међутим, процес партиципације није био доследно ефикасан, јер градови нису користили све могућности за ефективно партиципативно планирање када се ради о најзначајнијим планским актима. Град Београд није искористио законску могућност да организује јавну презентацију Нацрта ГУП-а Београд 2041, иако је Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове упућивао градске општине да је спроводе за планове нижег нивоа, а јавни увид ни после две године од раног јавног увида није организован. Град Нови Сад је организовао јавни увид ГУП-а Нови Сад до 2030. године тек после 12 година од доношења одлуке о изради. Последица недовољно ефикасне континуиране организације партиципације заинтересованих страна у процес урбанистичког планирања је да неће бити задовољени различити интереси корисника простора.

Истраживали смо у којој мери је укључена јавност у свакој фази урбанистичког планирања; начине за укључивање јавности (оглашавање у средствима јавног информисања, електронски, излагање планских докумената на јавни увид, итд.); да ли су субјекти ревизије предузимали мере како би суштински урбанистичко планирање било транспарентно и доступно грађанима и заинтересованим странама, или у оквиру законског минимума, као и да ли су примедбе и сугестије заинтересованих страна утицале на планска решења.

Планирање урбаног развоја, уколико су у процес укључени и грађани и остали стејкхолдери, обухвата и њихове потребе и приоритете. Партиципација грађана и укључивање стејкхолдера зато унапређују квалитет планирања урбаног развоја¹²⁹.

Како би грађани били активно укључени у процес планирања, неопходно је да буду адекватно и благовремено информисани, да разумеју планирани развој и његове последице и да буду консултовани у свим фазама процеса планирања. Стварање активног, одговорног грађанства и подстицање учешћа грађана у припреми и доношењу планских одлука најлакше се постиже на локалном нивоу.

Како је истакнуто у Стратегији одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године „пракса показује да је улога партиципације још увек углавном формална, тј. сведена на пружање легитимитета за доношење планских одлука. Република Србија је прихватила стандард са двостепеном партиципацијом у процесу израде плана, кроз увођење раног јавног увида у правни оквир“¹³⁰.

Партиципација у планирању најчешће се препознаје кроз посебне технике које се примењују у информисању, консултацијама и укључивању грађана, као што су – оглашавање, јавни увид, стручна расправа, презентације, достављање примедба на нацрт плана и др. Поред тога, постоји и одређени ниво сарадње између релевантних институција које учествују у процесу, као и договарање са инвеститорима у процесу израде плана¹³¹.

Графички приказ број 6: Хронологија увођења партиципације



¹²⁹ Рана искуства раног јавног увида у урбанистичком планирању у Србији, Мр З. Радосављевић, Мр Д. С. Ђорђевић, Др В. Шећеров (према Верман, Б., у: Чолић и др., 2013: 9), 2014. година

¹³⁰ Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године - Партиципација грађана („Службени гласник РС“, број 47/19)

¹³¹ Водич за партиципацију у планирању урбаног развоја, СКГО-GIZ, Пројекат „Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа у Србији“ Београд, мај 2013. године

После доношења одлуке о изради просторног, односно урбанистичког плана, носилац израде плана организује упознавање јавности (правних и физичких лица) са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за развој просторне целине, могућим решењима за урбану обнову, као и ефектима планирања.

Рани јавни увид оглашава се у средствима јавног информисања и у електронском облику на интернет страници ЈЛС и на интернет страници доносиоца плана и траје 15 дана. Рани јавни увид почиње од дана оглашавања. Све примедбе и сугестије правних и физичких лица евидентира носилац израде планског документа, а евидентиране примедбе и сугестије могу утицати на планска решења.¹³²

У току излагања нацрта просторног плана на јавни увид, надлежно министарство, односно надлежни орган АП, односно надлежни орган ЈЛС, у сарадњи са обрађивачем планског документа, организује најмање једну јавну презентацију нацрта планског документа, најкасније десет дана пре истека јавног увида, док у току излагања нацрта урбанистичког плана на јавни увид, надлежни орган ЈЛС у сарадњи са обрађивачем планског документа, може по потреби организовати јавну презентацију нацрта планског документа у истом року¹³³.

По обављеном јавном увиду у нацрт планског документа, комисија коју образује надлежни орган, односно комисија за планове ЈЛС, одржава јавну седницу и припрема извештај о обављеном јавном увиду у нацрт планског документа. Комисија одржава јавну седницу у термину одређеном у огласу о излагању планског документа на јавни увид, по правилу у седишту органа ЈЛС¹³⁴.

Графички приказ број 7: Поступак укључивања заинтересованих страна у процес урбанистичког планирања путем платформе „Буди део плана“ у Крагујевцу



Извор: „Буди део плана“ дигитална платформа – Глас грађана у просторном и урбанистичком планирању, Град Крагујевац линк: <https://budideoplana.rs/>

¹³² Члан 45а Рани јавни увид, Закон о планирању и изградњи

¹³³ Члан 61 Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС“, број. 32/19)

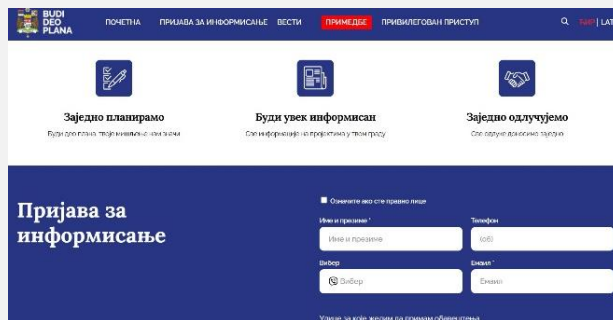
¹³⁴ Члан 65 Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања

Пример повећања транспарентности учешћа јавности у урбанистичком планирању – успостављање платформе „Буди део плана“ у Крагујевцу

Дигитална платформа „Буди део плана“, путем које заинтересовани могу да добију информације о изменама планских докумената на територији града Крагујевца, почела је са радом у фебруару 2024. године. Апликација је развијена у циљу подизања транспарентности израде просторних и урбанистичких планова и благовременог информисања грађана и привредних субјеката.

Платформа „Буди део плана“ пружа могућност грађанима и привредним субјектима да се информишу, односно добијају обавештења о изменама планских докумената и електронским путем поднесу евентуалне приговоре. Апликација је развијена за потребе града Крагујевца, који је изабран за прву локалну самоуправу у којој ће ова платформа бити тестирана.

Платформа је развијена у сарадњи са Националном алијансом за локални економски развој и Географским факултетом у Београду, а носиоци овог пројекта сагласни су у оцени да је недостатак транспарентности кључни проблем у урбанистичком планирању. Намера града Крагујевца је да она након тестирања остане у функцији, као део јединственог националног система е-Простор.¹³⁵



Јавни увид у нацрт планског документа објављује се у електронском облику на интернет страници ЈЛС и на интернет страници носиоца израде планског документа, а излагање планског документа се оглашава и у средствима јавног информисања, односно дневном и локалном листу¹³⁶.

Стратегија одрживог урбаног развоја до 2030. године

Акциони план за спровођење Стратегије одрживог урбаног развоја до 2030. године, садржи пакет мера за подизање нивоа транспарентности у процесу доношења одлука о урбаном развоју кроз унапређење партиципације грађана и укључивања стејкхолдера, а то су:

- Подизање свести грађана и стејкхолдера о праву укључивања у процес доношења одлука о урбаном развоју кроз информисање, консултације и активну партиципацију;
- Усмеравање партиципације ка јачању друштвене одговорности и балансирању јавних и приватних интереса у процесима доношења одлука;
- Унапређење процедура партиципације грађана и стејкхолдера у процесима доношења одлука кроз спровођење е-партиципације, референдума, јавно-приватног дијалога, јавних консултација, панела за грађане, савета грађана, грађанских иницијатива, и у складу са препорукама Савета Европе.

У току је израда новог Акционог плана за спровођење Стратегије одрживог урбаног развоја РС до 2030. године.

Мере и активности градова у погледу укључивања заинтересованих страна у процес урбанистичког планирања

На територији Града Београда, надлежни орган за урбанистичко и просторно планирање је Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, коме се подноси иницијатива за израду плана, чиме званично започиње процедура израде планова.¹³⁷

¹³⁵ Дигитална платформа „Буди део плана“: <https://budideoplana.rs/>

¹³⁶ Члан 50, став 1 Закона о планирању и изградњи

¹³⁷ ЈУП Урбанистички завод Београда - <https://www.urbel.com/srp/planovi/planovi-u-izradi/>

Сектор за урбанистичко планирање Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове ГУ Града Београда је надлежан за спровођење процедуре израде и доношења планских аката у надлежности Скупштине града Београда¹³⁸. Заинтересоване стране могу учествовати у раном јавном увиду у нацрт сваког појединачног плана и могу поднети примедбе на планска решења¹³⁹. О примедбама поднетим у току раног јавног увида и јавног увида, одлучује Комисија за планове Скупштине града Београда, након чега се формирају Извештај о раном јавном увиду и Извештај о јавном увиду за сваки план појединачно.

Одлука о изради новог ГУП Београда донета је 2019. године¹⁴⁰. Након више од три године, јавности је представљен Елаборат за рани јавни увид. Рани јавни увид за ГУП 2041, одржан је током 18 дана (у периоду од 13. до 30. јуна 2022. године), на три локације у граду и у холу зграде Урбанистичког завода Београда. У том периоду, сваког радног дана, на све три локације грађани су могли да се информишу, дељени су информативни флајери, дата могућност прегледа текстуелног дела плана, а на паноима су биле изложене синтезне и секторске карте тј. графички део плана. У току раног јавног увида достављено је 190 примедби заинтересованих грађана и предузећа, а сва мишљења, услови, примедбе и иницијативе су прослеђене обрађивачу Плана.

У току спровођења ревизије, у Секретаријату за урбанизам и грађевинске послове је припремано Мишљење у вези са Нацртом предметног плана који ће заједно са поменутиим Мишљењем бити разматран на једној од седница Комисије за планове у поступку стручне контроле. Нацрт плана биће упућен Комисији за планове Скупштине града Београда, ради вршења стручне контроле, када буде уврштен у дневни ред седнице Комисије. Секретаријат истиче да Одлуком о изради плана нису дефинисани рокови за усвајање и доношење предметног плана, већ само рокови за израду Нацрта. Ова фаза служи за активирање ширег круга грађана Београда.

У том смислу, ЈУП Урбанистички завод Београда спровео је анкету „Ка Београду 2041“ која има за циљ да мотивише појединце, групе и удружења грађана, цивилне организације, приватни сектор и академске институције да кроз изражавање свог мишљења и да кроз конструктивне предлоге, допринесу реалном и иновативном креирању пута ка будућем граду по мери свих и активно допринесу развоју свог града. Грађани су били упућени да попуне анкету као још један вид партиципације. Пристигли одговори представљали су значајан оријентир у спровођењу стручних анализа тренутног стања и првим промишљањима реално могућих будућих праваца развоја града¹⁴¹.

Резултати анкете „Ка Београду 2041“ спроведене у току Раног јавног увида у ГУП 2041 показују да 93,4% испитаника сматра да је најважнија улога зелене инфраструктуре и побољшање квалитета ваздуха, а 81,3% сматра да ће зелена инфраструктура смањити стрес и унапредити ментално здравље¹⁴². Теме у анкети на које је одзив грађана био највећи су: зелена инфраструктура и заштита животне средине, саобраћај и инфраструктура и становање.

¹³⁸ Члан 47а Закона о планирању и изградњи

¹³⁹ Члан 45а и 50 Закона о планирању и изградњи

¹⁴⁰ „Службени лист Града Београда“, број 74/19

¹⁴¹ „Иницијална анкета – Ка Београду 2041“ постављена је на сајт Урбанистичког завода Београда 24. марта 2021. године, <https://www.urbel.com/srp/aktuelnosti/2965/detaljnije/w/0/gup-beograda-do-2041-ka-javnom-dijalogu-u-toku-ranog-javnog-uvida/>

¹⁴² Урбанизам Београда број 07/08 (2022), ЈУП Урбанистички завод Београда

Јавна презентација планова

У току излагања нацрта урбанистичког плана на јавни увид, надлежни орган ЈЛС у сарадњи са обрађивачем планског документа, може по потреби организовати јавну презентацију нацрта планског документа, најкасније десет дана пре истека јавног увида, Град Београд у сарадњи са обрађивачима плана није искористио ову законску могућност, без обзира на значај планског документа, тако да јавне презентације Генералног урбанистичког плана Београда 2041 који се налазио на раном јавном увиду до 30. јуна 2022. године, није било.

Када се ради о планским документима нижег нивоа, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове је приликом достављања нацрта урбанистичких планова градским општинама на увид и мишљење, наложио „да на основу расположивих података о улицама и кућним бројевима на својој територији, достављају грађанима са подручја за које се доноси урбанистички план графички приказ обухвата плана, као и обавештење о времену и месту одржавања јавног увида“. Такође, у циљу бољег информисања грађана намера је била организација јавне презентације пре почетка јавног увида, уз присуство одговорног урбанисте.

Повећање партиципативности доношења одлука

Када је у питању зелена инфраструктура, Град Београд је у радној верзији циљева и мера Стратегије зелене инфраструктуре одредио као посебан циљ „достигнути висок ниво разумевања зелене инфраструктуре као природне, културне, друштвене и амбијенталне вредности Београда“ и предвидео меру „повећање знања становника о значају и начину укључивања у процесе доношења одлука, планирања, пројектовања и одржавања зелене инфраструктуре“.

Партиципација заинтересованих страна приликом доношења планских докумената у Граду Новом Саду, остварује се у великој мери, будући да је осим учешћа јавности путем примедби на раном и јавном увиду, грађанима омогућено да изврше увид у предложена планска решења и у просторијама ЈП „Урбанизам“ – Завод за урбанизам Нови Сад, где је увек (у предвиђеном термину) присутан и обрађивач плана који је заинтересованим грађанима на располагању за сва питања и недоумице у вези са изложеним планским решењима.

ГУ за урбанизам и грађевинске послове је управа, која као носилац израде плана, има обавезу да обезбеди учешће јавности у процесу доношења планских докумената, имајући у виду одредбе Закона о планирању и изградњи, правовремено изврши оглашавање раног јавног увида и јавног увида, као и одржавање јавне седнице Комисије за планове на којој је омогућено свим заинтересованим грађанима, односно подносиоцима примедби на нацрт планског документа, да их образложе.

Мапирање заинтересованих страна посредно се врши путем слања предметних материјала припремљених за рани јавни увид и јавни увид месним заједницама, које у својим просторијама излажу на увид јавности нацрте планских докумената, иако важећим прописима овај поступак није предвиђен.

Имајући у виду да у току излагања нацрта урбанистичког плана на јавни увид¹⁴³, надлежни орган ЈЛС у сарадњи са обрађивачем планског документа, може по потреби организовати јавну презентацију нацрта планског документа, најкасније десет дана пре истека јавног увида, организоване су три јавне презентације Нацрта ГУП Града Новог Сада до 2030. године. Примедбе заинтересованих странака су уредно евидентирани и побројане у оквиру Извештаја о обављеном раном јавном увиду Комисије за планове као

¹⁴³ Члан 61 став 3 Правилника о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС“, број 32/2019)

и у Извештају о обављеном јавном увиду у нацрт планског документа и у одређеном проценту су имале утицаја на планска решења, што је најлакше уочити из броја прихваћених примедби на нацрте планских докумената. Такође, у ситуацијама када се нацрти планских докумената излажу на јавни увид у периоду који обухвата више нерадних дана, практиковало се да се минимални предвиђени рок трајања јавног увида продужи за неколико дана како грађани не би били оштећени и како би добили шансу да се огласе и правовремено доставе своје примедбе, предлоге и сугестије.

На Нацрт ГУП Града Новог Сада до 2030. године достављено је укупно 12.846 примедби. Имајући у виду да су многе од примедби биле идентичне, обрађивач их је груписао и на тај начин добио 169 различитих од којих је прихваћено 54 (неке од њих су у потпуности прихваћене, а неке делимично).

Заинтересоване стране сматрају, између осталог, да Нацрт ГУП-а Нови Сад до 2030. године смањује зелене и парковске површине у односу на ГУП Новог Сада до 2021. године, као и да је потребно више пажње посветити зеленој инфраструктури. Такође, примедбе се односе и на недоследно и неефикасно спровођење поступака партиципације заинтересованих страна у процес планирања, које је узроковано кашњењем, односно, неорганизовањем раног јавног увида.

Извршене су одређене корекције по питању дефинисања зелене инфраструктуре и допуне ГУП-а, а комисија сматра да је рани јавни увид институт који није постојао у време израде нацрта ГУП-а Нови Сад до 2030. године.

Одлука о изради ГУП-а Нови Сад до 2030. године донета је 2009. године, а јавни увид спроведен је после 12 година (од децембра 2021. до фебруара 2022. године), када је нови Закон о планирању и изградњи већ био на снази.

Један од циљева Стратегије развоја система зелених простора Града Новог Сада 2015–2030. је „партиципација локалне заједнице у процесу доношења одлука, реализацији и одржавању зелених површина Града Новог Сада“. Реализује се кроз јавни увид и јавну расправу за стратешке и планске документе који се баве и питањем зеленила. Град Нови Сад је доставио податке за припрему Извештаја о реализованим активностима, у коме се наводе подаци по питању: подизања нових простора зеленила; повећања приступачности зелених површина; мониторинга, односно, партиципације локалне заједнице у процесу доношења одлука, реализацији и одржавању зелених површина Града Новог Сада.

Приликом израде Плана управљања, корисници простора су доставили план активности и потреба, како би биле инкорпориране у планска документа. Такође, спроведен је поступак јавног увида у предлоге, који је трајао 30 дана.

Током 2021, 2022. и 2023. године, реализован је пројекат „Претворимо квартал у парк за зелени Нови Сад“. У оквиру ове акције, иницијативу за уређење зеленила на јавним површинама на територији Града Новог Сада су подносиле стамбене заједнице преко својих органа или професионалних управника коме су поверени послови управљања.

У 2024. години Градска управа за заштиту животне средине је расписала јавни конкурс за доделу средстава за суфинансирање програма и пројеката у циљу подизања свести грађана о значају зеленила и едукацији грађана о садњи дрвећа и правилном одржавању зеленила на територији Града Новог Сада, а све у циљу подршке невладиним организацијама у реализацији програма/пројеката подизања свести грађана о значају зеленила, нарочито у урбаним срединама, као и у реализацији пројеката едукације грађана о садњи дрвећа и правилном одржавању зеленила.

У Граду Новом Саду, развијена је и платформа „Твој град“ у оквиру које грађани предлажу и подржавају реализацију пројеката који се односе на зеленило.

Када је у питању партиципација грађана и укљученост свих актера у процес урбанистичког планирања, Град Ниш је имао активности које су предвиђене Законом о планирању и изградњи, али и Законом о локалној самоуправи¹⁴⁴.

Градско веће Града Ниша је, између осталог, организовало је и спровело јавну расправу о Нацрту одлуке о изради ГУП Ниша, који је припремила ГУ за грађевинарство. Позвани су заинтересовани грађани, представници удружења грађана, невладине организације, стручна и остала јавност да поднесу предлоге, сугестије и мишљења о Нацрту одлуке о изради ГУП-а Ниш и то путем мејла или непосредно у писаном облику ГУ за грађевинарство.¹⁴⁵

Примедбе грађана су утицале на измену планских докумената. На пример, Комисија за планове града Ниша је након одржане јавне расправе о Нацрту одлуке о изради ГУП-а Ниша и сумирања пристиглих примедби, у одређеним сегментима кориговала Нацрт, па тако у члану 9, додат је став „након доношења Одлуке о изради ГУП-а Ниша, носилац израде планског документа организује различите видове организоване партиципације, кроз активирање интернет портала за сталну партиципацију, као и организацију јавних трибина по тематским областима и по просторним целинама“.¹⁴⁶

Након извршене стручне контроле нацрта планских докумената од стране Комисије за планове Града Ниша и поступања обрађивача у складу са сачињеним Извештајем о обављеној стручној контроли, Градска управа за грађевинарство, као носилац израде планова, организовала је излагање планских докумената на јавни увид, након чега Комисија за планове сачињава Извештај о обављеном јавном увиду.

Такође, Град Ниш је у сарадњи са СКГО-ом спровео евалуацију и оцењивање успешности партиципације на узорку три плана¹⁴⁷, те су дате одређене препоруке за унапређење партиципације¹⁴⁸. Индекс партиципације у урбанистичком планирању је алат за праћење напретка у области укључивања грађана у урбанистичком планирању на локалном нивоу, развијен од стране СКГО у сарадњи са Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, док се мерење спроводи у оквиру програма „Партнерство за добру локалну самоуправу“ који спроводи СКГО уз подршку Швајцарске Владе.¹⁴⁹ Треба поменути и да је 2013. године израђен Водич за партиципацију у планирању урбаног развоја, публикација у оквиру GIZ¹⁵⁰ пројекта у сарадњи са МГСИ и СКГО.

Један од примера добре праксе су радионице одржане током 2023. године у сарадњи са Светском банком на тему „Унапређење комуникације и координације ималаца јавних овлашћења Града Ниша за потребе ефикаснијег и зеленијег урбаног развоја“ а у оквиру програма „Зелени резилентни градови погодни за живот – јачање одрживог и резилентног урбаног развоја“¹⁵¹.



Препоручујемо одговорним лицима Града Београда, Града Новог Сада и Града Ниша да предузму даље мере у циљу унапређења партиципације заинтересованих страна у урбанистичком планирању.

¹⁴⁴ Члан 11 Закона о локалној самоуправи

¹⁴⁵ Јавни позив за учешће у јавној расправи о нацрту одлуке о изради ГУП Ниша од 14.11.2022. године

¹⁴⁶ Извештај Комисије за планове Града Ниша број 353-690/2022-06 од 31.01.2023. године

¹⁴⁷ ПГР подручја ГО Палилула – четврта фаза југоисток „Службени лист града Ниша“, број 49/2022; ПДР насеља Сићево, на подручју ГО Нишка Бања „Службени лист града Ниша“, број 85/2021; ПДР насеља Церје, на подручју ГО Пантелеј „Службени лист града Ниша“, број 131/22

¹⁴⁸ Извештај о мерењу индекса партиципације у урбанистичком планирању за град Ниш СКГО – евалуација

¹⁴⁹ Исто.

¹⁵⁰ Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Немачка организација за међународну сарадњу

¹⁵¹ Извештај о раду главног урбанисте града Ниша за 2023. годину

Закључак 3: Надзор у области просторног планирања и урбанизма и мониторинг стања у простору нису ефикасно успостављени

Један од циљева ревизије је био да утврдимо да ли је ефикасно успостављен надзор у области просторног планирања и урбанизма и мониторинг стања у простору. Истраживали смо:

- Да ли је обезбеђен довољан надзор урбанистичке инспекције?
- Да ли су услови и начин праћења стања у простору, односно мониторинга, као и начин извештавања ближе уређени?
- Да ли је успостављен ефикасан мониторинг планских докумената?
- Да ли су сви плански документи јавно доступни у Централном регистру планских докумената?
- Да ли су за потребе праћења стању у простору образовани локални информациони системи планских докумената?

Налаз 3.1: Урбанистичка инспекција није у довољној мери вршила надзор над спровођењем Закона о планирању и изградњи



Надзор у области просторног планирања и урбанизма врши Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, преко урбанистичких инспектора. Такође, надзор у овој области, као поверени посао, обављају Аутономна Покрајина Војводина и Град Београд. Урбанистичка инспекција у вршењу инспекцијског надзора има право и дужност да проверава да ли су плански документи израђени и донети у складу са законом, као и да ли се промене стања у простору врше у складу са законом. Републичка урбанистичка инспекција је започела праћење стања у простору крајем 2023. године у само три града, али свеобухватни надзор у овој области изостаје. Као разлог недовољног ангажовања одговорна лица Министарства наводе недостатак кадровских капацитета у односу на бројне надлежности. Због недостатка обимнијег надзора у области просторног планирања и урбанизма, ствара се ризик да се контрола планских докумената и праћење промена стања у простору неће вршити ефикасно.

Надзор над извршавањем одредаба Закона о планирању и изградњи, као и прописа донетих на основу овог закона, врши министарство надлежно за послове урбанизма и грађевинарства. Инспекцијски надзор врши надлежно министарство преко инспектора у оквиру делокруга утврђеног законом.

Одељење републичке урбанистичке инспекције врши надзор у следећим административним јединицама: Београдски регион, Регион Војводине, Регион Шумадије и западне Србије и Регион јужне и источне Србије¹⁵².

Аутономној покрајини поверава се вршење инспекцијског надзора у области просторног планирања и урбанизма на територији аутономне покрајине и над изградњом објеката за које издаје грађевинску дозволу на основу овог закона, као и надзор над

¹⁵² Годишњи план инспекцијског надзора Одељења републичке урбанистичке инспекције у 2023. години

радом градских и општинских грађевинских инспектора на територији аутономне покрајине.¹⁵³

Граду Београду поверава се вршење инспекцијског надзора у области просторног планирања и урбанизма на територији градских општина: Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин, за изградњу и реконструкцију објеката до 5.000 m² бруто развијене грађевинске површине, а у осталим градским општинама до 1.500 m² бруто развијене грађевинске површине.¹⁵⁴

Основни циљ инспекцијског надзора у области просторног планирања и урбанизма

Праћење спровођења јавних политика и промена стања у простору у односу на непосредну примену закона и других прописа, кроз контролу планске документације, докумената за спровођење планова (урбанистичких пројеката), докумената за изградњу (локацијских услова) и контролу њихове усклађености и имплементације, ова инспекција прати спровођење јавних политика и Закона о просторном плану, чиме доприноси очувању јавног интереса и заштиту општих интереса.¹⁵⁵

Урбанистички инспектор, у вршењу инспекцијског надзора, између осталог има право и дужност да проверава да ли је плански документ израђен и донет у складу са Законом о планирању и изградњи и прописима донетим на основу закона и да ли се промене стања у простору врше у складу с већ поменутиим законом. Такође, има право и дужност провере издавања локацијских услова и урбанистичких пројеката, као и пројеката препарцелације и парцелације у складу планским документом, законом и подзаконским актима.¹⁵⁶

У Централни регистар планских докумената, који тренутно није у функцији, било је унето преко 1.100 планских докумената. Међутим, према подацима Агенције за просторно планирање РС, након извршене анализе, у Републици Србији има преко три и по хиљаде важећих планских докумената (Налаз 3.4).

Табеларни преглед број 9: Преглед важећих планских докумената у РС

Просторни план РС	Рег. прост. план	Прост. планови посебне намене	Просторни план ЛВ	ГУП	ПГР	ПДР
1	9	111	151	27	>450	>3000

Извор: Агенција за просторно планирање РС

Урбанистичка инспекција је у периоду од 2021. до 2023. године утврдили да су три планска документа или њихови делови донети супротно одредбама Закона о планирању и изградњи.¹⁵⁷

Републичка урбанистичка инспекција је покренула контролу стања у простору крајем 2023. године у три града (Ниш, Лесковац и Врање), али овај процес још увек није

¹⁵³ У оквиру Сектора за инспекцијске послове Покрајинског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине, покрајинска урбанистичка инспекција обавља послове инспекцијског надзора над применом закона и других прописа који се односе на урбанизам и просторно планирање.

¹⁵⁴ Члан 172 Закона о планирању и изградњи

¹⁵⁵ Годишњи план инспекцијског надзора Одељења републичке урбанистичке инспекције у 2023. години

¹⁵⁶ Члан 173 Закона о планирању и изградњи

¹⁵⁷ Измене и допуне плана детаљне регулације просторне целине Косанчићев венац за део блока између улица: Карађорђева, Велике степенице и Косанчићев венац, градска општина Стари град („Службени лист Града Београда“, број 76/2021), План детаљне регулације „HSV“ Батуловце у насељу Батуловце, Власотинце са леве стране државног пута ДП - I бр.9 („Службени гласник Града Лесковца број 47/2021) и Измене и допуне плана детаљне регулације Суво Рудиште на Копаонику за кат. парцелу број 1504/114 КО Копаоник („Службени гласник општине Рашка“, број 247/2022)

завршен. Контрола се обавља у делу изведеног стања: зелених површина, паркинг места, приступачности, намене и изгледа (промена у фасади, облику). Након завршетка контроле, биће сачињени извештаји по градовима, евидентиране слабости и актери и предложене мере за побољшање. Оваква контрола стања у простору пружа могућност за боље планирање надзора урбанистичке инспекције, евидентирање ризика, као и за побољшање укупног планирања и имплементације. Међутим, имајући у виду обим надлежности урбанистичке инспекције и недостатак капацитета, није покренута контрола и других градова. Планира се контрола и других градова по истој методологији, у зависности од могућности.

Урбанистичка инспекција Града Београда наводи да се у оквиру овог одељења промене стања у простору контролишу кроз ванредни инспекцијски надзор, по пријави, а након извршене процене ризика, као и да нису рађене тематске или територијално дефинисане акције праћења промена стања у простору.

У складу са Законом о планирању и изградњи, Министар надлежан за послове грађевинарства, просторног планирања и урбанизма ближе прописује услове и начин праћења, као и извештавање о стању у простору (мониторинг). Међутим, подзаконски акт који ће ближе уредити поступке урбанистичке инспекције приликом вршења надзора промена стања у простору није донет (Налаз 3.2).

У оквиру Годишњих планова инспекцијског надзора одељења републичке урбанистичке инспекције у периоду од 2021. године до 2023. године, међу елементима од значаја за планирање и вршење инспекцијског надзора, налазе се подаци о ресурсима урбанистичке инспекције, у којима се наводи да наведени број инспектора представља недовољан капацитет за извршење послова, нарочито имајући у виду да се теренски надзори обављају у седиштима надзираних субјеката на целој територији Републике Србије.

Табеларни преглед број 10: Капацитети урбанистичке инспекције

Година/ број инспектора	Републичка урбанистичка инспекција	Покрајинска урбанистичка инспекција АПВ	Урбанистичка инспекција Града Београда
2021.	6	1	2
2022.	5	2	1
2023.	9	2	1

Извор: Годишњи извештаји о раду урбанистичке инспекције за период од 2021. до 2023. године

Одговорна лица Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре наводе да постоји евидентан недостатак броја запослених ради бољег и сврсисходнијег праћења стања и вршења надзора, као и да је неопходно формирање организационе јединице која би се искључиво бавила праћењем стања. На овај начин би се ефикасније утврдили приоритети у надзору, што би у великој мери допринело сврсисходнијем раду урбанистичке инспекције.

Најчешће неправилности у домену планирања зелене инфраструктуре које је утврдила урбанистичка инспекција:

– Постојање слабе комуникације између ималаца јавних овлашћења, носилаца израде и обрађивача планских докумената.

– Планирање зеленила се не врши на основу постојећег стања и на основу будућих потреба. Слаба повезаност и непосвећеност на нивоу планирања, доводи и до тога да се дефинисање зеленила у планским документима врши одређивањем општих смерница и процента зеленила, најчешће у односу на величину парцеле. На тај начин дефинисано зеленило не приказује његову даљу сврху. Како сврха није утврђена на

самом почетку, у оквиру планирања, то утиче и на даље фазе имплементације кроз урбанистичко техничке документе и пројекте.

– Термин „зелена инфраструктура“ још увек није присутан у већини важећих планских докумената. Такође, уочено је неспровођење планских докумената у домену јавног зеленила, као и зеленила на осталим површинама.

– Не постоји тачна евиденција о томе колико је површине планирано под зеленилом на нивоу планских докумената, а колико реализовано.



Препоручујемо одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Града Београда да предузму потребне активности у циљу успостављања већег обухвата надзора у области просторног планирања и урбанизма.

Налаз 3.2.: Услови и начин праћења, као и извештавање о стању у простору (мониторинг) нису ближе уређени



Законом о планирању и изградњи предвиђено је ближе регулисање услова и начина вршења праћења стања у простору, односно мониторинга, као и начин извештавања о томе. Међутим, ова област није ближе уређена, јер Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није израдило подзаконски акт. Услед непостојања смерница за вршења праћења стања у простору, јавља се ризик да мониторинг неће бити спроведен ефикасно.

Законом о планирању и изградњи предвиђено је ближе регулисање услова и начина вршења праћења стања у простору, односно мониторинга, као и начин извештавања о томе¹⁵⁸. Међутим, ова област није ближе уређена, јер Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре није израдило поменути подзаконски акт. Услед непостојања смерница за вршења праћења стања у простору, јавља се ризик да мониторинг неће бити спроведен на најефикаснији начин.

Наиме, мониторинг стања у простору у складу са својим надлежностима обавља Агенција за просторно планирање Републике Србије¹⁵⁹, а такође и урбанистичка инспекција, која у вршењу инспекцијског надзора, има право и дужност да проверава да ли се промене стања у простору врше у складу са Законом о планирању и изградњи и прописима донетим на основу закона¹⁶⁰.



Препоручујемо одговорним лицима Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре да ближе уреде услове и начин вршења праћења стања у простору, односно мониторинга, као и начин извештавања.

¹⁵⁸ Члан 201, став 7, тачка 21а) Закона о планирању и изградњи

¹⁵⁹ Члан 166г Закона о планирању и изградњи

¹⁶⁰ Члан 173, став 1, тачка 4) Закона о планирању и изградњи

Налаз 3.3: Мере и активности за спровођење Регионалног просторног плана града Београда и извештавање о његовој имплементацији нису ефикасно успостављени



Програм имплементације регионалног просторног плана утврђује мере и активности за спровођење регионалног просторног плана за раздобље од пет година. Програм имплементације регионалног просторног плана доноси орган надлежан за доношење плана, у року од једне године од дана ступања на снагу регионалног просторног плана. Орган надлежан за послове просторног планирања дужан је да органу који је донео Програм подноси двогодишње извештаје о остваривању просторног плана. Скупштина града Београда је донела Регионални просторни план административног подручја града Београда. Међутим, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове не спроводи извештавање о његовом остваривању, јер Скупштина града Београда није донела Програм имплементације регионалног просторног плана. Имајући у виду наведено, јавља се ризик да контрола остварења планских концепција и решења неће бити ефикасно спроведена.

У складу Законом о планирању и изградњи, документи за спровођење просторних планова су:

- 1) програм имплементације Просторног плана Републике Србије;
- 2) програм имплементације регионалног просторног плана.¹⁶¹

Програм имплементације Просторног плана Републике Србије утврђује мере и активности за спровођење Просторног плана за раздобље од пет година. Програм имплементације Просторног плана Републике Србије доноси Влада, на предлог министарства надлежног за послове просторног планирања, у року од једне године од дана ступања на снагу Просторног плана.

Програм имплементације регионалног просторног плана утврђује мере и активности за спровођење регионалног просторног плана за раздобље од пет година. Програм имплементације регионалног просторног плана доноси орган надлежан за доношење плана, у року од једне године од дана ступања на снагу регионалног просторног плана. У складу са Уредбом о номенклатури статистичких територијалних јединица¹⁶² и Законом о регионалном развоју¹⁶³, Град Београд је одређен као један од региона (Београдски регион).

Орган надлежан за послове просторног планирања дужан је да органу који је донео Програм подноси двогодишње извештаје о остваривању просторног плана.¹⁶⁴

Влада Републике Србије је након доношења Закона о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године¹⁶⁵, донела Програм имплементације за период од 2011. до 2015. године¹⁶⁶ и за период од 2016. до 2020. године¹⁶⁷.

Такође, у претходном периоду Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је на бази прикупљених, обрађених и анализираних података и

¹⁶¹ Члан 12 Закона о планирању и изградњи

¹⁶² Члан 7 Уредбе о номенклатури статистичких територијалних јединица („Службени гласник РС“, број 109/09)

¹⁶³ Члан 5 Закона о регионалном развоју („Службени гласник РС“, број 109/09)

¹⁶⁴ Члан 58 Закона о планирању и изградњи

¹⁶⁵ „Службени гласник РС“, број 88/10

¹⁶⁶ Уредба о утврђивању Програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, за период од 2011. до 2015. године („Службени гласник РС“, број 102/11)

¹⁶⁷ Уредба о утврђивању Програма имплементације Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године, за период од 2016. до 2020. године („Службени гласник РС“, број 104/16)

информација од свих релевантних институција и субјеката развоја у Републици Србији, припремило и у форми Закључка објавило шест Извештаја о остваривању Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године и стању просторног развоја. Последњи извештај је објављен 2018. године.

Извештај о остваривању Просторног плана Републике Србије, поред годишњег прегледа статуса реализације стратешких приоритета и пројеката, као и анализе измерених вредности показатеља просторног развоја у циљу оцене стања просторног развоја, стављају посебан акценат на утврђивање вишегодишњег тренда вредности показатеља, чиме указују на карактер и динамику развојних процеса и ресурса у Републици Србији. Овај извештај садржи и податке о остварењу циљева у области природних ресурса, заштити и унапређењу квалитета животне средине, биодиверзитета и одрживог коришћења природних предела, успостављању националне еколошке мреже и тако даље.

Међутим, Град Београд није донео Програм имплементације за Регионални просторни план административног подручја града Београда¹⁶⁸, па самим тим ни Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове није извештавао о имплементацији просторног плана.

Уредба о утврђивању Програма имплементације Регионалног просторног плана за подручје Златиборског и Моравичког управног округа за период од 2015. до 2020. године¹⁶⁹

Програм имплементације Регионалног просторног плана представља део континуираног процеса планирања, програмирања и имплементације планског просторног развоја подручја. На овај начин ће се остварити континуитет процеса планирања и имплементације планираног просторног развоја. На овај начин се омогућава повећање ефикасности и ефективности процеса планирања, просторног развоја и уређења територије управног округа. Мониторинг и његово добро успостављање представља саставни део и основ успешне имплементације. У периоду важења овог програма имплементације предвиђена је израда годишњих извештаја о стању у простору у којима треба да се прате: напредовање у реализацији стратешких приоритета, као и промене у вредностима показатеља просторног развоја и његово реално оцењивање стања путем мерења вредности дефинисаних показатеља у утврђеним временским интервалима. Из тог разлога се Програмом имплементације препоручује организација мониторинга, као поступка којим се обезбеђује стална спрега између добијања информација и њихове интерпретације, а који се (мониторинг) током имплементације усредсређује на праћење и оцену промена приоритета.

Регионални просторни план административног подручја града Београда садржи значајне циљеве који се тичу зелене инфраструктуре. Дајемо пример значајних циљева у области заштите, уређења и унапређења природних вредности и природних добара:

– Очување природних вредности израдом планова нижег нивоа уз сарадњу са надлежним институцијама, и то кроз планирање система зелених површина града, планирање еколошке мреже (мрежа вредних биотопа), издвајање карактеристичних типова предела и др.;

– Унапређење микроклиме кроз мере заштите природе, подизање нових шумских састојина;

– Подизање зелених површина унутар градског језгра, укључујући паркове, скверове, баште и дрвореде;

– Еколошки значајна подручја морају бити повезана еколошким коридорима. Еколошки коридори могу бити водотоци у природном и полуприродном стању и канали

¹⁶⁸ „Службени лист града Београда“, број 10/04, 38/11 и 86/18

¹⁶⁹ „Службени гласник РС“, број 92/15

са полуприродном вегетацијом, као и други предеони елементи (међе, живице, пољозаштитни појасеви, пашњаци, ливаде и други вештачки коридори) који стварају везу између еколошки значајних подручја. Потребно је резервисати природне елементе и јавне зелене површине које постоје уз Централна подручја еколошке мреже и у ширем окружењу као потенцијалне еколошке коридоре. Израду будуће планске документације обавезно је радити у складу са Условима у којима је прецизиран просторни обухват сегмента еколошког коридора и подизање заштитног зеленила дуж граница еколошког коридора у складу са потребама врста и станишних типова подручја.

Такође, овим планом, предвиђено је да се на еколошки значајним подручјима и еколошким коридорима, односно на подручју еколошке мреже, неопходно придржавати мера попут:

- забрањена је промена намена површина под природном и полуприродном вегетацијом;
- планирањем намене површина, као и активним мерама заштите очувати и унапредити природне и полуприродне елементе коридора у складу са предеоним и вегетацијским карактеристикама подручја;
- унапредити еколошке коридоре унутар грађевинских подручја успостављањем континуитета зелених површина чија структура и намена подржава функције коридора;
- стимулисати подизање заштитног зеленила дуж граница еколошког коридора у складу са потребама врста и станишних типова подручја;
- резервисати природне елементе и јавне зелене површине које постоје уз Централна подручја еколошке мреже и у ширем окружењу као потенцијалне еколошке коридоре.

Одсек за мониторинг у Сектору за планско уређење Града Ниша

Одсек за мониторинг је формиран јуна 2023. године у оквиру Сектора за планско уређење Града Ниша, Градске управе за Грађевинарство, усвајањем Правилника о организацији и систематизацији радних места у Градској управи¹⁷⁰. У надлежности овог одсека је: успостављање и развој информационих система за праћење стања у простору, координација рада са имаоцима јавних овлашћења, институцијама и другим органима Града, обављају се послови који се односе на просторне информације и истраживања и вођење базе података о простору Града за потребе стратешког и просторног планирања, праћење стања у простору и вредновање учинка планских докумената, израда анализа и њихово коришћење у изради планских докумената, координација са имаоцима јавних овлашћења укључених у поступак израде и доношења планских докумената, прикупљање релевантних података у циљу унапређења реализације планских докумената, издаје информације о локацији.

Одсек је након оснивања започео прикупљање и израду информационо-аналитичких података за потребе израде планских докумената за потребе Град Ниша, прикупљање релевантних података о постојећем стању у простору, вођење базе евиденције издатих употребних дозвола у циљу контроле стања у простору и упоредне анализе параметара, вођење базе међублоковског зеленила и активно учествује у прикупљању података у поступку израде Добровољног локалног извештаја за Град Ниш, базираног на локализацији и спровођењу Циљева одрживог развоја, између осталих и Циља 11: Одрживи градови и заједнице.

Контрола остваривости планских концепција и решења, констатовање евентуалне потребе за изменом или допуном Просторног плана, као и агрегирање предлога за израду новог Просторног плана, изостају услед непредузимања одговарајућих активности на доношењу Програма имплементације и извештавања о имплементацији.

¹⁷⁰ Број 1158-1/2023-06 од 30. јуна 2023. године

Основна сврха праћења промена у простору, које настају као резултат спровођења или неспровођења планова (укључујући стихијске, неконтролисане интервенције у простору) је идентификација трендова и проблема, оцена ефикасности донетих планских докумената и усмеравање даљег просторног развоја приликом преиспитивања постојећих и припреме нових просторних и урбанистичких планова.



Препоручујемо одговорним лицима Града Београда да донесу Програм имплементације Регионалног просторног плана административног подручја града Београда и извештавају о његовом остваривању.

Налаз 3.4: Планска документа нису јавно доступна у Централном регистру



За потребе праћења стања у простору, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре образује национални информациони систем планских докумената и стања у простору, у складу са начелима „INSPIRE“ директиве, чији је саставни део Регистар планских докумената, у оквиру дигиталне платформе Националне инфраструктуре геопросторних података. За вођење Регистра задужена је Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије. Међутим, Регистар планских докумената од јуна 2022. године није јавно доступан, када је извршен хакерски напад на Републички геодетски завод, у чијој надлежности је било вођење Регистра. Након овог догађаја Регистар није поново успостављен, што за последицу има умањену могућност праћења стања у простору.

Закон о планирању и изградњи предвиђа доступност и објављивање планских докумената. Наиме, плански документи са прилозима морају бити доступни на увид јавности у седишту доносиоца. По доношењу планских докумената, текстуални део свих планских докумената се објављује у службеном гласилу доносиоца планских докумената, односно у службеном гласилу Републике Србије, службеном гласилу аутономне покрајине или службеном гласилу јединице локалне самоуправе.

Плански документ објављује се у електронском облику и доступан је на интернету, осим посебног прилога који се односи на посебне мере уређења и припреме територије за потребе одбране земље.¹⁷¹

За потребе праћења стања у простору, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре образује национални информациони систем планских докумената и стања у простору, у складу са начелима „INSPIRE“ директиве¹⁷², чији је саставни део Регистар планских докумената, у оквиру дигиталне платформе Националне инфраструктуре геопросторних података, сагласно Закону о националној инфраструктури геопросторних података. Сви плански документи који се доносе у складу са Законом о планирању и изградњи евидентирају се у Централном регистру планских докумената. Регистар води Републички геодетски завод. Међутим, у складу са

¹⁷¹ Члан 41 Закона о планирању и изградњи

¹⁷² INSPIRE директива је документ којим се постављају основна правила усмерена ка успостављању Инфраструктуре просторних информација у Европској унији, а у Републици Србији се спроводи кроз Националну инфраструктуру геопросторних података. Законом о националној инфраструктури геопросторних података („Службени гласник РС“, број 27/2018) преноси се у национално законодавство Директива Европске уније 2007/2/EZ - Infrastructure for Spatial Information in the European Community - INSPIRE.

Законом о изменама и допунама закона о планирању и изградњи који је ступио на снагу августа 2023. године, вођење Регистра је у надлежности Агенција за просторно планирање и урбанизам Републике Србије.¹⁷³

Национална инфраструктуре геопросторних података представља метаподатке, скупове и сервисе геопросторних података; мрежни сервис и технологије; споразуме о дељењу, приступу и коришћењу геопросторних података; као и механизме координације и праћења, процесе и поступке који су установљени, којима се управља и који се стављају на располагање у складу са овим законом. Посебан циљ НИГП-а је успостављање инфраструктуре која олакшава приступ информацијама о животној средини, тако што ће осигурати јавни приступ и уклонити препреке за размену података између органа јавне власти, како на националном нивоу тако и у оквиру прекограничне сарадње.¹⁷⁴ Законом о националној инфраструктури геопросторних података преноси се у национално законодавство Директива Европске уније „2007/2/EZ – Infrastructure for Spatial Information in the European Community – INSPIRE“.

По ступању на снагу планског документа, доносилац плана је дужан да тај документ достави Агенцији за просторно планирање и урбанизам Републике Србије у року од десет дана од дана ступања на снагу тог планског документа. Сви плански документи, евидентирани у Регистру, доступни су заинтересованим лицима и у електронском облику, путем интернета, без накнаде.¹⁷⁵

Правилником о садржини и начину вођења и одржавања централног регистра планских докумената, информационог система о стању у простору и локалног информационог система и дигиталном формату достављања планских докумената¹⁷⁶, ближе је уређена ова област.

Централни регистар планских докумената је успостављен у децембру 2015. године, од стране Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, а за вођење Регистра је био задужен Републички геодетски завод. Међутим, јуна 2022. године је извршен хакерски напад на Републички геодетски завод и од тада Регистар није јавно доступан. Према наводима одговорних лица Агенције, хакерским нападом дошло је до оштећења софтверске апликације. Након овог догађаја Регистар није поново успостављен. Републички геодетски завод је доставио Агенцији податке који су потребни за поновно успостављање Регистра.¹⁷⁷

У току је прикупљање важећих просторних и урбанистичких планова из надлежности јединица локалне самоуправе, ради поновног успостављања Централног регистра планских докумената, који заједно са просторним плановима из надлежности Министарства, односно Агенције треба поново да буду доступни јавности. Агенција је упутила позив свим јединицама локалне самоуправе 30. априла, као и ургенцију 26. августа 2024. године, услед слабог одзива и доставе текстуалног дела планских докумената и графичких прилога у векторском формату.

¹⁷³ Члан 43 Закона о планирању и изградњи

¹⁷⁴ Закон о националној инфраструктури геопросторних података („Службени гласник РС“, број 27/18)

¹⁷⁵ Члан 43 Закона о планирању и изградњи

¹⁷⁶ „Службени гласник РС“, број 33/15

¹⁷⁷ Достављена је софтверска апликација и подаци који су унети у Регистар од 2015. до 2022. године: UNIDOCs – (сервер базе података и систем за управљање документима), као и UNIDOCs-APP (апликативни сервер и веб сервер). Стручна лица Агенције покушавају да поврате податке (инсталационе и конфигурационе датотеке, упутства и остала документа у циљу успостављања Регистра).

Графички приказ број 8: Централни регистар планских докумената није доступан након јуна 2022. године



Извор: <https://www.rgz.gov.rs/registri-rgz-a/centralni-registar-planskih-dokumenata>
datum pristupa: 2. септембар 2024.

Према подацима којима располаже Агенција за просторно планирање и урбанизам РС, у Регистар је било унето преко 1.100 планских докумената, а у складу са спроведеном анализом Агенције на нивоу јединица локалне самоуправе, у Републици Србији постоји преко три и по хиљаде планских докумената. Регистар ће бити саставни део платформе е-Простор, тачније саставни део компоненте е-План у оквиру е-Простора. Овај сервис који ће бити успостављен у Агенцији и садржаће: текстуални део планског документа, акта о изради, доношењу, усклађивању, измени и допуни и стављању ван снаге, као делове аналитичко-документационе основе у прегледном формату; ГИС платформу и графичке прилоге усвојених планских докумената. Такође, намера је да Регистар буде доступан на свим корисничким платформама, као и да буде једноставан за коришћење и омогући сваком заинтересованом кориснику увид у усвојене и планске документе чија израда је у току, и то у процедури од доношења одлуке о изради планског документа, преко раног јавног увида, јавног увида, до усвајања и објаве усвојеног планског документа.



У циљу образовања Централног регистра планских докумената, Државна ревизорска институција дала је препоруку Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у оквиру ревизије сврсисходности пословања „Ефикасност поступка издавања дозвола за изградњу и коришћење објеката“ да: „као орган надлежан за спровођење Закона о планирању и изградњи, у сарадњи са Агенцијом за просторно планирање и урбанизам Републике Србије, предузме мере у циљу успостављања Централног регистра планских докумената повереног Агенцији“¹⁷⁸.

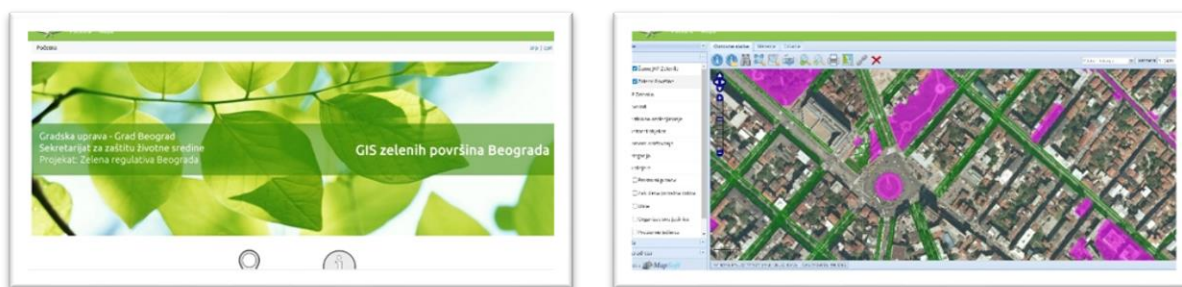
¹⁷⁸ Препорука је дата у Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Ефикасност поступка издавања дозвола за изградњу и коришћење објеката“ од 20. децембра 2023. године (препоручи је дат Приоритет 2)

Садржина локалног информационог система ближе је прописана Правилником о садржини и начину вођења и одржавања централног регистра планских докумената, информационог система о стању у простору и локалног информационог система и дигиталном формату достављања планских докумената¹⁸⁰.

Уредба о садржини и начину вођења информационог система заштите животне средине, методологији, структури, заједничким основама, категоријама и нивоима сакупљања података, као и о садржини информација о којима се редовно и обавезно обавештава јавност¹⁸¹ ближе уређује садржина и начин вођења информационог система, методологија, структура, заједничке основе, категорије и нивои сакупљања података, као и садржина информација о којима се редовно и обавезно обавештава јавност.

Уредбом је дефинисано да Географски информациони систем (ГИС) јесте систем за управљање просторним подацима и њима придруженим особинама, односно рачунарски систем способан за интегрисање, складиштење, уређивање, анализу и приказ географских информација. Између осталих, субјекти извештавања јесу и јединице локалне самоуправе, као корисници природних богатстава чије активности имају утицај на животну средину, дужни су да достављају податке и информације за потребе информационог система заштите животне средине.

Графички приказ број 10: Географски информациони систем зелених површина Београда



Извор: <http://gispublic.zelenilo.rs/giszppublic>

У Граду Београду, Секретаријат за заштиту животне средине и ЈКП „Зеленило Београд“, Београд су 2017. године успоставили ГИС зелених површина Београда. Међутим, ГИС обухвата само јавне зелене површине које се налазе у систему редовног одржавања ЈКП „Зеленило Београд“. У циљу очувања и планирања зелене инфраструктуре Београда, у контексту адаптације на климатске промене и смањење загађења, неопходно је проширити дигиталну базу података зелене инфраструктуре Града Београда, која би обухватила све зелене површине, без обзира на начин управљања и власништво.

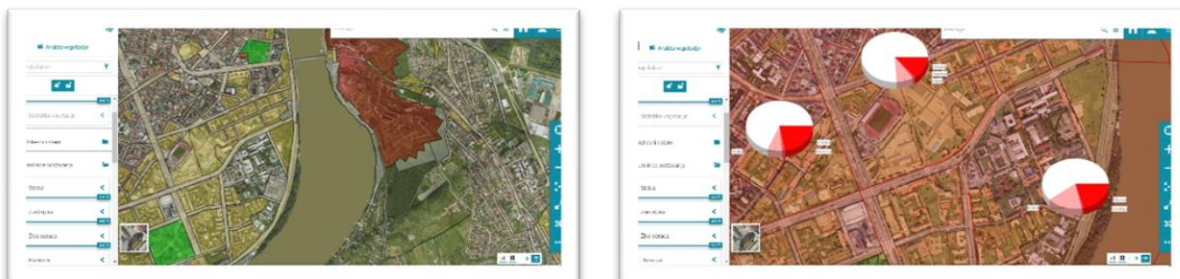
Како наводе одговорна лица Града Београда, велики проблем представљају стабла која се налазе на јавним површинама, а која нису у систему одржавања јавног предузећа ЈКП „Зеленило Београд“. У периоду од 2020. до 2022. године спроведен је пројекат „Унапређење стања животне средине на територији града Београда давањем предлога мера за унапређење здравственог стања стабала и садњу садница (пошумљавање) у двориштима јавних установа – ГО Савски венац“, у оквиру ког је извршено геореференцирање стабала и допуна постојећег Географско-информационог система и то за сва стабала у двориштима јавних институција на територији градске општине Савски Венац, при чему је извршена анализа здравственог стања и виталности стабала.

¹⁸⁰ „Службени гласник РС“, број 33/15

¹⁸¹ „Службени гласник РС“, број 112/09

Унапређење обухвата података ГИС је такође и једна од активности предвиђених Стратегијом зелене инфраструктуре града Београда, која је у фази израде. У овом тренутку се не може поуздано извршити увид у тренутни проценат заступљености зелених површина, односно за поуздане и прецизне податке посебно је спровести посебну и детаљну анализу.

Графички приказ број 11: Географски информациони систем зелених површина Новог Сада



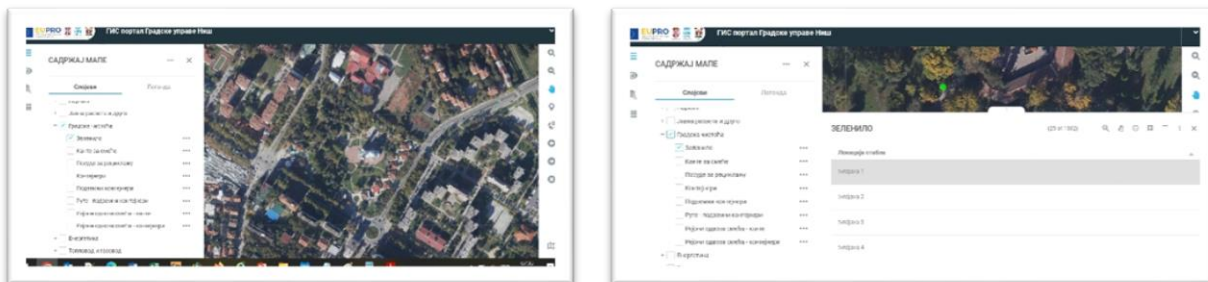
Извор: <https://gis.zelenilo.com>

ГИС зелених површина Града Новог Сада (Катастар зеленила) је успостављен 2021. године. Формирање ГИС-а подразумева прикупљање података кроз теренски рад, неопходна снимања, формирање и вођење дигиталне базе података, односно примену адекватних компјутерских програма и алата, као и алата за рад са прикупљеним подацима. У периоду од 2021. до 2023. године у платформу су унети подаци о зеленилу на територији Лимана 1, као и у новосадским парковима, а са овом активношћу ће се наставити и у наредном периоду, уз стално ажурирање унетих података.

ГИС система зелених површина Града Новог Сада садржи различите нивое анализа, почевши од оних које се односе на учешће различитих категорија зеленила у оквиру просторних јединица, до тачних позиција дрвећа на јавним зеленим површинама. Зелене површине и зеленило у оквиру њих су подложни променама, неопходно је редовно ажурирање и допуна базе података, што надлежна институција задужена за одржавање ГИС-а зелених површина и ради. Додатне активности ће се односити на ревизију унетих података, с обзиром на последице олујног невремена из јула 2023. године.

У Прилогу број 5 се налази табеларни приказ података о зеленим површинама по месним заједницама у Граду Новом Саду. За месне заједнице Петроварадин, Сремска Каменица, Буковац, Лединци и Стари Јединци потребна је додатна анализа како би се утврдио проценат зеленила у грађевинским подручјима. Како би ГИС садржао комплетне информације о зеленој инфраструктури на територији Града Новог Сада, потребно је наставити са уносом података, пре свега за месне заједнице у интензивно урбанизованим деловима града.

Графички приказ број 12: ГИС Портал Градске управе Ниша



Извор: <https://gis.ni.rs/smartPortal/gunisPublic>

У оквиру приоритетног циља „обезбеђивање нултог степена загађења животне средине без токсичних производа, очување и обнова екосистема и биодиверзитета“, као једна од мера предвиђених Планом развоја Града Ниша за период од 2021. до 2027. године је „устостављање јединственог информационог система за управљање заштитом животне средине“. У оквиру ове мере наводи се да Град Ниш планира да сачини катастар зеленила како би формирао информациону основу за планирање и праћење реализације радова на уређењу зелених површина и пратећих објеката, извршио евиденцију постојећег стања зелених површина и могућност објективне контроле података и промена стања на терену, значајно смањено рад на терену коришћењем система мобилног мапирања и косих авио снимака за добијање богатог и детаљног приказа.

ГИС града Ниша је успостављен септембра 2020. године, са функционалношћу слоја „јавна имовина Града Ниша“. Остали слојеви, међу којима је и „јавно зеленило“ су успостављени у току 2021. године. Одлуком о Географско информационом систему Града Ниша¹⁸² уређују се услови увођења, организације израде и функционисања Географско информационог система града Ниша, међусобни односи делова система и начин пружања услуга корисницима. Одлуком је предвиђено да су чланови система јавна предузећа, установе и друга правна лица, која су са Градом закључила Меморандум о разумевању географског информационог система Града Ниша, Споразум о сарадњи и Протокол о сарадњи. Такође, у складу са овом одлуком послове који се односе на ГИС обавља Радна група за успостављање ГИС-а и Координационо тело за успостављање ГИС-а.

Сви директни носиоци података су потписали Протоколе о размени података и Споразуме о сарадњи, којима се дефинише начин уноса и ажурирања података. Међутим, након почетног уноса података, ажурирање није извршено те Град Ниш не располаже актуелним подацима о заступљености зелених површина.



Препоручујемо одговорним лицима Града Београда да у бази података зелене инфраструктуре у оквиру географског информационог система обухвате све зелене површине, без обзира на начин управљања и власништво.

Препоручујемо одговорним лицима Града Новог Сада и Града Ниша да успоставе редовно ажурирање података о зеленој инфраструктури у географском информационом систему.

¹⁸² „Службени лист града Ниша“, број 17/20

V Прилози

Прилог 1: Доступност и приступачност зелених простора

Осим количине, на квалитет живота житеља урбаних центара велики утицај имају локација и квалитет зелених засада. Да би се повећала приступачност зелених површина широј јавности, неопходно је истражити близину зелених површина, односно проценат људи који станује до 15 минута пешачке удаљености од зелених подручја. Као мерило се рачуна и проценат становника који живе до 300m удаљености од јавног градског засада већег од 5.000 m².¹⁸³

У оквиру Циља 11 Одрживи градови и заједнице – Учинити градове и људска насеља инклузивним, безбедним, отпорним и одрживим, дефинисан је потциљ 11.7 – До 2030. омогућити универзални приступ безбедним, инклузивним и приступачним зеленим и јавним површинама, посебно за жене и децу, старија лица и особе са инвалидитетом. Међутим, индикатор којим је предвиђено пратити остварење овог потциља, 11.7.1 – Просечан удео отворених јавних површина у изграђеним површинама просторима градова, према полу, старости и инвалидитету, не прати се и није предмет извештавања од стране Републичког завода за статистику у Извештају о напретку у остваривању Циљева одрживог развоја до 2030. године у Републици Србији.

У оквиру Стратегије развоја система зелених простора Града Новог Сада 2015–2030. наводи се да постојећа законска регулатива, која се односи на квантитет и квалитет зелених простора, у неким деловима не постоји или је неусаглашена и непотпуна. Такође, наводи се да нормативи и стандарди треба да обухвате три области свих категорија зелених површина: квантитет, квалитет и доступност. Усвајање норматива и стандарда омогућиће становницима неометану доступност квалитетним категоријама зелених површина, како би могли задовољити разнолике свакодневне потребе за боравком у њима:

1. Стандарди квантитета: показатељи количине, величине и облика различитих категорија зеленила;

2. Стандарди квалитета: показатељи квалитета биљног материјала, разноликости биодиверзитета, врсте и начина опремљености, одржавања и начина коришћења у свакој категорији зеленила;

3. Стандарди доступности и приступачности: показатељи начина комуникацијских средстава (врсте саобраћаја) којима корисници (без обзира на њихове многобројне различитости) могу безбедно и неометано доћи до сваке категорије зеленила, као и њихова међусобна удаљеност (систем умрежености). Равноправан и самосталан начин коришћења простора зеленила за све кориснике, у складу са универзалним дизајном.

¹⁸³ Систем зелених површина у великим градовима, мр Тамара Маричић, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 2007. година

Графички приказ број 13: Квантитативни показатељи урбаних простора зеленила свих категорија

Критеријуми	Показатељи
Укупна површина зеленила	Целокупна површина зеленила на територији Града
Површина зеленила у урбаном простору	Однос озелењених површина према укупној површини Града
Разуђеност	Индекс површине у односу на категорију простора зеленила
Изолованост у односу на друге зелене просторе	Просечна удаљеност између зелених простора исте категорије
Повезаност зелених простора	Просечан број и врсте елемената повезивања између свих категорија зелених простора
Степен изграђености	Пропорција између укупне површине Града и изграђене површине изражена у процентима
„Снабдевеност“ или задовољеност зеленим површинама	Однос укупне површине зеленила по становнику
Доступност зелених простора	Просечна удаљеност између свих категорија зелених простора у јединственој мрежи
Приступачност зелених простора	Пропорционални дијаграм удаљености зелених простора по категоријама изражен временом и дужином

Извор: Стратегије развоја система зелених простора Града Новог Сада 2015–2030.

Доступност

Основна категорија градског јавног зеленила јесу парковске површине, као и улично зеленило, који представљају најважније категорије зеленила у граду и приградским насељима. Градски паркови, као и „дистрикт“ паркови требало би да опслужују највећи део територије града, или да са зеленим коридорима омогуће коришћење мањих градских или већих рубних зелених целина.

Приступачност

Пажљивим планирањем и пројектовањем зелених површина могуће је постићи једно од најзначајнији људских потреба – право на слободно кретање, без препрека и баријера. Приступачно окружење, уређено уз поштовање различитости међу људима, омогућиће свима, нарочито особама са инвалидитетом, да имају активно, пријатно и квалитетно учешће у уређеном амбијенту, као и његово боље коришћење. Овакво окружење није потреба само за особе са инвалидитетом, јер свака особа у неком тренутку живота може имати умањену способност да се креће – родитељи са децом, повређене особе, особе са пртљагом, гојазни људи, труднице и старије особе.

Прилог 3: Категоризација зелених површина у градовима

Град Београд

Према Плану генералне регулације система зелених површина Београда планирана је типологија шума и зелених површина у оквиру просторно функционалних целина (компоненти) система по наменама површина, и то:

1. Шуме и шумско земљиште:
 - Шуме и шумско земљиште;
 - Влажна станишта на шумском земљишту;
2. Јавне зелене површине:
 - Паркови;
 - Скверови;
 - Зелене површине у приобаљу Дунава и Саве;
 - Зелене површине у инундационом подручју Дунава и Саве;
 - Зелене површине у отвореним стамбеним блоковима;
 - Заштитни зелени појасеви;
 - Зелени коридори;
 - Зелене површине посебне намене;
 - Влажна станишта;
 - Расадници;
3. Јавне зелене површине и шуме у оквиру површина јавних намена:
 - Јавне зелене површине објеката и комплекса јавних служби;
 - Шуме објеката и комплекса јавних служби;
 - Јавне зелене површине у оквиру саобраћајних површина;
 - Трасе дрвореда у оквиру саобраћајних површина;
 - Јавне зелене површине у оквиру комуналних површина;
 - Јавне зелене површине у оквиру инфраструктурних објеката и комплекса;
4. Зелене површине у оквиру површина јавне и/или остале намене:
 - Зелене површине спортских објекта и комплекса
5. Зелене површине и шуме у оквиру површина осталих намена:
 - Зелене површине становања;
 - Зелене површине мешовитих градских центара;
 - Зелене површине комерцијалних садржаја;
 - Зелене површине привредних зона;
 - Зелене површине привредних паркова;
 - Зелене површине верских објеката и комплекса;
 - Остале зелене површине;
 - Зелене површине на подручју пољопривреде.

Град Нови Сад

У Граду Новом Саду категоризација зелених површина извршена је Генералним урбанистичким планом Града Новог Сада до 2030. године на следећи начин:

- градско зеленило (паркови, скверови, зеленило улица, зеленило стамбених блокова, зеленило у оквиру у оквиру других намена и заштитни зелени појасеви у градском ткиву, зеленило у оквиру намене породичног становања;

- приградско зеленило (заштитни појасеви и парк-шуме, места за разоноду и активну рекреацију, уз границу грађевинског подручја).

Зеленило ван грађевинског подручја, које чине природни или створени шумски масиви, национални паркови, ловна и риболовна подручја изван граница грађевинског подручја, има велики утицај на остале категорије зеленила, јер путем клинова отвореног зеленог простора, увођењем ваздушних маса продире у изграђено градско ткиво и тако употпуњује зелену мрежу града.

Град Ниш

Одлуком о уређењу и одржавању паркова, зелених и рекреационих површина категоризација зелених површина у Граду Нишу извршена је на следећи начин:

1. Јавне зелене површине:

- паркови, скверови, парк-шуме, спомен-паркови, травњаци;
- зеленило дуж саобраћајница (дрвореди, зелене траке, живе ограде и сл.);
- зеленило дуж обала река и других водених површина;
- блоковско зеленило, зеленило поред и око стамбених зграда;
- зеленило рекреационих површина у општој употреби;
- зеленило на гробљима.

2. Зелене површине посебне намене:

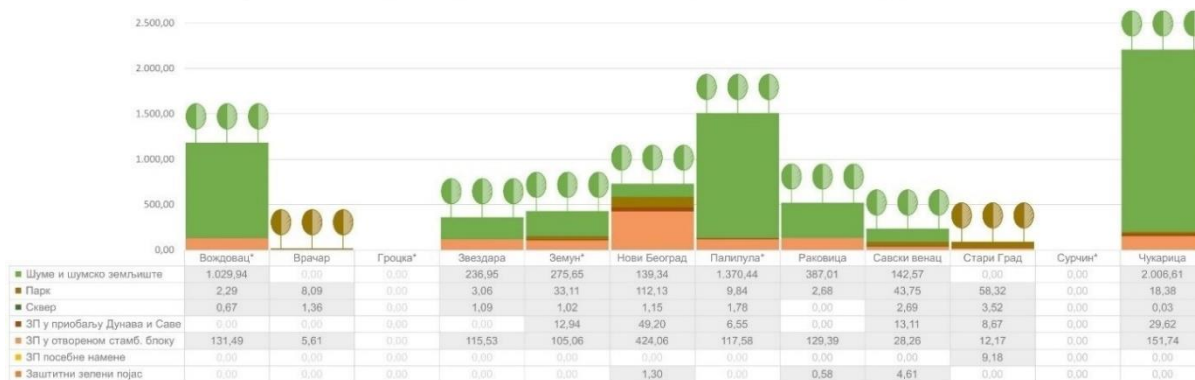
- зеленило заштитних појасева и површина за водоснабдевање;
- зеленило у кругу предузећа, установа и других организација;
- зеленило спортских терена.

На овај начин извршена је категоризација зелених површина и Генералним урбанистичким Планом Ниша 2010–2025¹⁸⁴.

¹⁸⁴ „Службени лист Града Ниша“, бр. 43/11, 136/16, 26/18, 108/20, 54/21, 129/21, 48/23, 116/23

Прилог 4: Заступљеност и просторна дистрибуција елемената зелене инфраструктуре у Граду Београду

Графички приказ број 15: Заступљеност и просторна дистрибуција



Извор: Секторски елаборат – Зелена инфраструктура Београда

На основу извршене анализе у оквиру Секторског елабората „Зелена инфраструктура Београда“, која је израђена за потребне израде Генералног урбанистичког плана Београда 2041, од стране ЈУП Урбанистичког Завода Београда, дата је следећа оцена стања:

➤ Постојеће шуме и ЈЗП заузимају око 9 % укупне територије предметног подручја.¹⁸⁵

➤ Од укупно постојећих шума и ЈЗП највише их је заступљено на територији ГО Чукарица са око 30% (око 2,84% територије града) и Палилула са око 21% (око 2%).

➤ Од укупно постојећих шума и ЈЗП, преко 65% (преко 7% територије града) је заступљен на територији четири општине (Чукарица, Палилула (део), Вождовац (део) и Нови Београд). Осталих скоро 35% укупних шума и ЈЗП заступљено је на територији пет општине, док је на територији две општине (Врачар и Гроцка (део)) заступљеност у веома малом проценту. Овакво стање указује на неравномерну дистрибуцију шума и ЈЗП на предметном подручју, што је очигледан проблем и представља једну од смерница за планско решење.

➤ Највећа процентуална заступљеност шума на територији града је на подручју општина Чукарица (око 36%), Палилула (око 25%) и Вождовац (око 18%); иако мања, није занемарљива заступљеност шума на подручју ГО Савски венац, Нови Београд, Раковица, Земун и Звездара; на подручју четири ГО – Гроцка, Стари Град, Сурчин и Врачар, шуме нису заступљене. Ови подаци указују на неравномерну расподелу шума на територији града. Планирање нових шума треба усмерити на ГО Гроцка, Палилула, Сурчин, Вождовац и Звездара.

➤ Највећа заступљеност (разноврсност) типова јавних зелених површина је на територији општина Савски венац и Нови Београд, 6 од укупно 7; незнатно мање типова, 5 од 7, заступљено је на општинама Стари Град, Палилула, Чукарица и Земун; на територији општина Звездара, Раковица и Вождовац заступљено је 4 од 7 различитих типова; најмања заступљеност евидентираних типова зелених површина забележена је

¹⁸⁵ Оквирном границом Генералног урбанистичког плана Београда 2041 обухваћена је територија дефинисана Генералним урбанистичким планом Београда („Службени лист Града Београда“, број 11/16) и то целе територије градских општина: Врачар, Звездара, Нови Београд, Савски венац, Стари град, Чукарица и Раковица и делови територија градских општина: Земун, Вождовац, Палилула, Сурчин и Гроцка, површине око 77.851 ha.

на територији општине Врачар, 3 од 7; док на територији општина Гроцка и Сурчин нема забележених типова.

Зелене површине и шуме у оквиру површина других јавних намена су планиране и одржаване јавне зелене површине, које карактерише одређен садржај и функционалне карактеристике, чије коришћење је јавно, али у извесном смислу и одређеним ситуацијама контролисано или ограничено. Процена је да је на предметном подручју, у оквиру површина јавних намена (јавне службе, саобраћајне површине, комуналне површине и спортски комплекси), заступљено око 1.563 ha зелених површина и шума (процена је извршена на основу резултата „Картирања и вредновања биотопа Београда“). Приказ наведеног постојећег стања дат је на следећим графиконима.

Графички приказ број 16: Заступљеност шума и зелених површина у оквиру објеката јавне намене

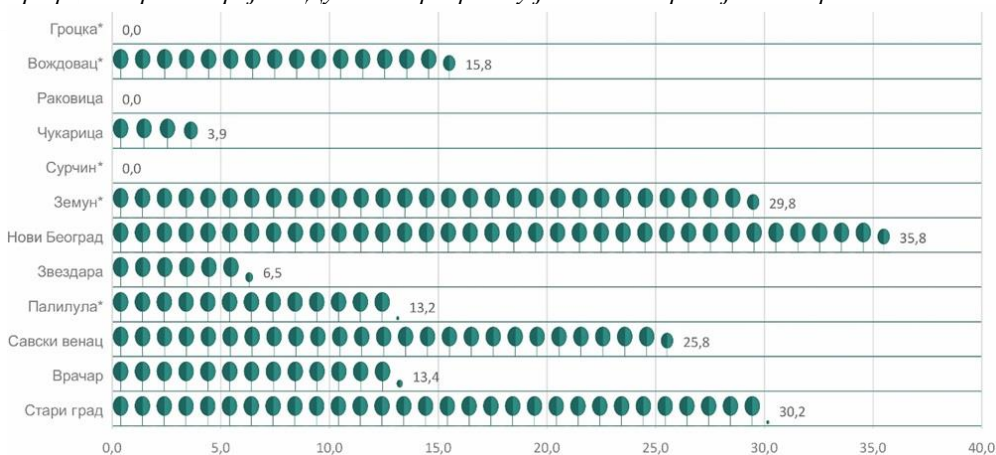


Извор: Секторски елаборат – Зелена инфраструктура Београда

На основу извршене анализе може се дати следећа оцена стања:

➤ Од укупно постојећих Зелене површине и шуме у оквиру површина других јавних намена, највише их је заступљено на територији ГО Чукарица са око 19,5% (око 2% територије града), ГО Нови Београд са око 17,5% (око 7% територије града), затим ГО Сурчин са око 11% (око 2% територије града) и ГО Палилула са око 10,5% (око 1% територије града); трасе дрвореда у регулацији саобраћајница најзаступљеније су на територији ГО Нови Београд са дужином око 36 km, ГО Стари град и Земун са приближно истом дужином око 30 km, ГО Савски венац са дужином око 26 km.

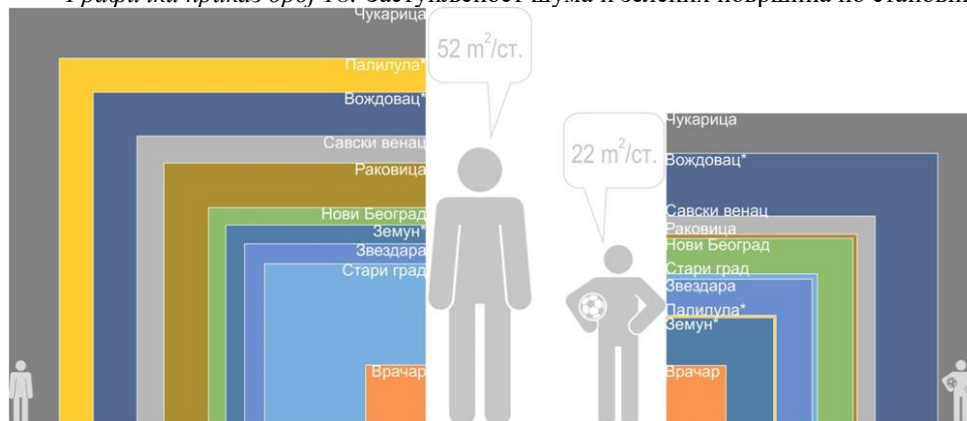
Графички приказ број 17: Дужина дрвореда у јавним саобраћајним површинама по ГО



Извор: Секторски елаборат – Зелена инфраструктура Београда

Заступљеност постојећих шума и ЈЗП по становнику приказана је у односу на њихову укупну површину, али и у односу на шуме и ЈЗП које пружају могућности активне и пасивне рекреације. Оцена заступљености зелених површина по становнику, у гравитационом подручју одређене зелене површине у односу на место становања, управо је прави показатељ функционалне заступљености зелених површина за одмор и рекреацију по становнику.

Графички приказ број 18: Заступљеност шума и зелених површина по становнику



Извор: Секторски елаборат – Зелена инфраструктура Београда

На основу приказаног може се оценити следеће:

➤ У односу на просечну заступљеност која износи око $52 \text{ m}^2/\text{становнику}$, четири општине има вредност изнад просека, и то: Чукарица, Палилула, Вождовац и Савски венац, док је вредност осталих осам општина испод просека.

➤ У односу на просечну заступљеност шума и ЈЗП у функцији активне и пасивне рекреације, која износи око $22 \text{ m}^2/\text{становнику}$, пет општина има вредност изнад просека, и то: Чукарица, Вождовац, Савски венац, Раковица и Нови Београд, док је вредност осталих седам општина испод просека.

➤ У односу на просечну заступљеност шума и ЈЗП у функцији активне и пасивне рекреације у гравитационом подручју од 300 m ваздушне раздаљине, која износи око $30 \text{ m}^2/\text{становнику}$, четири општине имају вредност изнад просека, и то: Вождовац, Чукарица, Раковица и Савски венац, док је вредност осталих седам општина испод просека.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Секторски елаборат - Зелена инфраструктура Београда (рани јавни увид), ЈУП Урбанистички завод Београда, 2021. године

Прилог 5: Зелене површине по месним заједницама у Граду Новом Саду

Табеларни прегледа број 11: Заступљеност зелених површина по месним заједницама у Граду Новом Саду

1	2	3	4	5	6	7
Месна заједница	Укупна површина месне заједнице	Површина под високом вегет.	Површина под средњом вегет.	Површина под ниском вегет.	Укупна површина под вегет. (2+3+4)	% (6/2)* 100
Иво Андрић	203.165	51.059	6.699	49.579	107.336	52,83%
Сава Ковачевић	253.822	72.830	3.476	30.548	106.853	42,10%
Дунав	291.390	52.360	3.604	20.926	76.889	26,39%
Вера Павловић	410.941	91.756	5.956	28.430	126.142	30,70%
Пејићеви салаши	433.900	15.722	9.435	65.103	90.260	20,80%
Соња Маринковић	458.284	95.977	6.156	46.774	148.907	32,49%
Бошко Буха	568.015	100.007	4.852	97.626	202.485	35,65%
Житни трг	614.602	95.812	7.902	39.503	143.218	23,30%
Стари град	616.626	84.133	8.302	44.547	136.982	22,21%
Омладински покрет	702.297	177.401	13.719	112.918	304.037	43,29%
I војвођанска бригада	723.783	106.534	9.219	58.349	174.102	24,05%
Никола Тесла Телеп	858.269	155.493	21.702	116.581	293.776	34,23%
Подбара	860.991	97.662	18.966	98.297	214.925	24,96%
Лиман 3	881.225	233.455	24.230	206.085	463.769	52,63%
Народни хероји	921.688	217.732	14.713	132.067	364.512	39,55%
Лиман	1.026.187	215.261	10.736	173.992	399.988	38,98%
7. Јули	1.124.426	221.707	40.348	154.426	416.481	37,04%
Дегелинара	1.283.499	220.611	13.060	171.217	404.888	31,55%
Острво	1.303.440	266.789	38.352	154.027	459.169	35,23%
Братство Телеп	1.331.135	230.787	50.317	256.012	537.117	40,35%
Гаврило Принцип	1.438.432	352.444	56.141	343.141	751.726	52,26%
Бистрица	1.464.082	324.856	30.766	424.772	780.394	53,30%
Бегеч	2.338.500	388.757	197.709	890.548	1.477.014	63,16%
Југовићево	2.720.356	861.134	554.842	761.964	2.177.940	80,06%
Степановићево	2.845.700	588.574	507.263	1.007.652	2.103.489	73,92%
Видовданско насеље	3.033.129	722.611	535.599	867.656	2.125.867	70,09%
Будисава	3.212.800	494.538	529.614	1.145.892	2.170.043	67,54%
Јужни Телеп	3.640.632	1.174.743	369.634	485.610	2.029.987	55,76%
Сајлово	3.687.529	690.835	421.949	1.315.597	2.428.382	65,85%
Ченеј	3.694.100	436.969	254.297	904.263	1.595.530	43,19%
Адице	4.089.248	257.839	154.567	588.104	1.000.510	24,47%
Раднички	4.272.921	869.833	360.878	1.150.055	2.380.767	55,72%
Кисач	4.285.300	885.527	520.921	1.381.998	2.788.446	65,07%
Слана бара	4.566.783	724.074	695.889	1.337.466	2.757.429	60,38%
Руменка	4.821.900	1.050.716	502.818	1.454.104	3.007.637	62,37%
Ковиљ	5.844.100	1.022.389	747.159	2.202.793	3.972.341	67,97%
Каћ	9.361.100	1.322.154	408.265	2.117.114	3.847.533	41,10%
Ветерник	11.010.000	54.078	68.034	89.073	211.185	1,92%
Футог	11.667.800	2.708	3.266	7.056	13.030	0,11%
Салајка	12.046.290	2.039.877	1.889.102	3.384.024	7.313.002	60,71%
Клиса	13.336.396	1.744.454	2.747.240	4.799.865	9.291.558	69,67%
Укупно	128.244.782	18.812.198	11.867.695	28.715.755	59.395.648	46,31%

Извор: ГИС зелених површина Града Новог Сада

Приликом обрачуна површина под процентом високе вегетације коришћене су снимљене површине из авиона (орто-фото снимци), где је израчуната и површина крошње, док стабло на тротоару има знатно мању „зелену површину“, што је потребно навести у циљу објективног приказивања података о зеленој инфраструктури. Стабло својом крошњом вишеструко доприноси животној средини на тај микролокацији.

Прилог 6: Мапа заинтересованих страна у процесу просторног и урбанистичког планирања

Мапа заинтересованих страна у процесу просторног и урбанистичког планирања			Улога
Републички ниво	Покрајински ниво	Локални ниво	
Грађани, удружења грађана, струковна удружења, привредници			Учествују у јавним увидима, јавним расправама и другим видовима партиципације
Инвеститори			Подносе иницијативе
Носиоци израде планских докумената			Дају иницијативе и спровode планске процедуре
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре	Ресорни покрајински секретаријат	Јединице локалне самоуправе	
Посебне организације (Геолошки завод Србије, Дирекција за железнице, Републичка дирекција за имовину Републике Србије, Републички геодетски завод, Републички сеизмолошки завод, Републички секретаријат за јавне политике, Републички хидрометеоролошки завод, Републички завод за статистику)			Дају услове за планове
Јавна предузећа – Републичка јавна предузећа (Србијаводе, Србијашуме, ЕПС, ЕМС, Србијагас, Путеви Србије, Коридори Србије, Железнице Србије, Скијалишта Србије, Национални паркови и други)	Покрајинска јавна предузећа (Воде Војводине, Војводинашуме, Завод за урбанизам)	Локална јавна предузећа (Урбанистички завод Београд, Завод за урбанизам Ниш, ЈКП Инфостан и други)	Дају услове за планове
Обрађивачи планских докумената			Израђују планове
Јавна урбанистичка предузећа (Урбанистички завод Београда, Завод за урбанизам Војводине, Завод за урбанизам Ниш)			
Институти и факултети (Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Саобраћајни институт – ЦИП, Архитектонски факултет, Географски факултет и други)			
Приватна урбанистичка предузећа			
Органи надлежни за усвајање планских докумената			Усвајају планове
Народна скупштина и Влада РС	Покрајинско Веће	Скупштина Града / Општине	

Извор: „Демистификација планирања – разумевање процедура и процеса“, Др Синиша Тркуља, фебруар 2021. године