



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

**ПОСЛЕРЕВИЗИОНИ ИЗВЕШТАЈ О МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА
ГРАДА НИША**
по ревизији сврсисходности пословања
„Планирање зелене инфраструктуре у градовима“



Број: 400-281/2024-04/68
Београд, 8. април 2025. године



Садржај:

1. УВОД	2
2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА	3
ПРИОРИТЕТ 1 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана	3
2.1 Успостављање интегрисаног система зеленила, уз доследну примену урбанистичких параметара и континуирано унапређење партиципације заинтересованих страна, предуслов је за ефикасније планирање зелене инфраструктуре	3
2.1.1 Градови Београд, Нови Сад и Ниш нису ближе уредили услове обнављања уништених јавних зелених површина.....	3
2.1.1.1 Опис несврсисходности	3
2.1.1.2 Исказане мере исправљања.....	3
2.1.1.3 Оцена мера исправљања.....	3
ПРИОРИТЕТ 2 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана	4
2.1.2 Концепт планирања интегрисаног система зелених површина у урбаној структури Града Ниша није у потпуности примењен	4
2.1.2.1 Опис несврсисходности	4
2.1.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	4
2.1.3 Иако су Градови Београд, Нови Сад и Ниш препознали значај и планирали примену „еколошког индекса“, имплементација овог урбанистичког параметра још увек није започета	5
2.1.3.1 Опис несврсисходности	5
2.1.3.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	5
2.1.4 Иако је укључивање јавности у процес урбанистичког планирања постало транспарентније увођењем законске обавезе двостепеног поступка партиципације и ангажовањем градова, овај процес захтева континуирано унапређење	6
2.1.4.1 Опис несврсисходности	6
2.1.4.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	6
2.2. Надзор у области просторног планирања и урбанизма и мониторинг стања у простору нису ефикасно успостављени	7
2.2.1 Географски информациони системи градова не пружају довољно информација о стању зелене инфраструктуре	7
2.2.1.1 Опис несврсисходности	7
2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање	7
3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА	8



1. УВОД

У Извештају о ревизији сврсисходности пословања „Планирање зелене инфраструктуре у градовима“, број: 400-281/2024-04/52 од 17. децембра 2024. године Државна ревизорска институција (у даљем тексту: Институција) је навела закључке и налазе.

С обзиром да све откривене несврсисходности нису биле отклоњене у току ревизије, Институција је од субјекта ревизије захтевала достављање одазивног извештаја.

Субјект ревизије је у остављеном року од 90 дана доставио Одазивни извештај, који је потписало и печатом оверило одговорно лице.

У Одазивном извештају су приказане мере исправљања утврђених несврсисходности. У послеревизионом поступку смо прегледали Одазивни извештај и оценили његову веродостојност и оценили да ли су мере исправљања задовољавајуће.

У овом извештају:

- приказујемо несврсисходности које су обелодањене у извештају о ревизији за које је захтевано предузимање мера исправљања,
- резимирамо предузете мере исправљања и
- дајемо мишљење о томе да ли су мере за исправљање стања, исказане у Одазивном извештају, задовољавајуће.



2. НЕСВРСИСХОДНОСТИ И МЕРЕ ИСПРАВЉАЊА

ПРИОРИТЕТ 1 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року од 90 дана

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

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

2.1.1.1 Опис несврсисходности

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.

2.1.1.2 Исказане мере исправљања

Одговорним лицима Града Ниша, дата је препорука да донесу Одлуку о општим условима заштите јавних зелених површина.

У Одазивном извештају број: 609/2025-1 од 18. марта 2025. године се наводи да је Град Ниш израдио Предлог Одлуке о општим условима заштите, начину подизања, одржавању, и обнови нарушених јавних зелених површина, и да је у поступку упућивања Градском већу на усвајање, а након тога на усвајање и Градској Скупштини.

Доказ: Предлог Одлуке о условима заштите, начину подизања, одржавања и обнове нарушених јавних зелених површина.

2.1.1.3 Оцена мера исправљања

Описану меру исправљања оцењујемо као делимично задовољавајућу.

Град Ниш није предузео све мере исправљања, већ је делимично отклонило несврсисходност, тако што је израдио Предлог Одлуке о условима заштите, начину подизања, одржавања и обнове нарушених јавних зелених површина, међутим ова Одлука још увек није усвојена.



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

2.1.2 Концепт планирања интегрисаног система зелених површина у урбаној структури Града Ниша није у потпуности примењен

2.1.2.1 Опис несврсисходности

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.

2.1.2.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Одговорним лицима Града Ниша, дата је препорука да приликом израде планских докумената унапреде еколошке коридоре унутар грађевинских подручја успостављањем континуитета зелених површина.

У Одазивном извештају број: 609/2025-1 од 18. марта 2025. године Град Ниш је обавестио Државну ревизорску институцију да ће бити дефинисана правила у оквиру израде нових планских докумената, која би унапредила еколошке коридоре унутар грађевинских подручја успостављањем континуитета зелених површина. Главни урбаниста је дао препоруку стручним службама о примени мере кроз нови Генерални урбанистички план и нова планска документа. Препорука Главног урбанисте за израду Нацрта Генералног урбанистичког плана за период од 2025. до 2040. године садржи следеће: приликом израде Генералног урбанистичког плана Града Ниша за период од 2025. до 2040. године прописати обавезу формирања еколошких коридора унутар грађевинског подручја, као и успостављање континуитета зелених површина кроз даљу израду планова генералне регулације. Конкретне мере биће реализоване кроз израду новог Генералног урбанистичког плана и нових Планова генералне регулације за подручје Града Ниша.

***Доказ:** Препорука главног урбанисте стручним службама о примени мере кроз нови Генерални урбанистички план и нова планска документа, број 10-30/2025-06 од 11. марта 2025. године*

Као одговорно лице за предузимање мера исправљања у Акционом плану наведен је Главни урбаниста Града Ниша, као и Градска управа за планирање и изградњу и ЈП Завод за урбанизам. Рок за спровођење препоруке је sukcesивно, кроз израду планских докумената, а у делу новог Урбанистичког плана до краја 2025. године.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



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

2.1.3.1 Опис несврсисходности

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.

2.1.3.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Одговорним лицима Града Ниша, дата је препорука да размотре увођење еколошког индекса у процес урбанистичког планирања.

У Одазивном извештају број: 609/2025-1 од 18. марта 2025. године Град Ниш је обавестио Државну ревизорску институцију да је Главни урбаниста у циљу спровођења препоруке, дао препоруку стручним службама да приликом израде Нацрта Генералног урбанистичког плана за период од 2025. до 2040. године доследно спроведу увођење еколошког индекса у процес урбанистичког планирања, кроз израду планова генералне регулације. Конкретне мере биће реализоване кроз израду новог Генералног урбанистичког плана и нових Планова генералне регулације за подручје Града Ниша.

***Доказ:** Препорука главног урбанисте стручним службама о примени мере кроз нови Генерални урбанистички план и нова планска документа, број 10-30/2025-06 од 11. марта 2025. године*

Као одговорно лице за предузимање мера исправљања у Акционом плану наведен је Главни урбаниста Града Ниша, као и Градска управа за планирање и изградњу и ЈП Завод за урбанизам. Рок за спровођење препоруке је наведено sukcesивно кроз израду планских докумената, а у делу новог Урбанистичког плана до краја 2025. године.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



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

2.1.4.1 Опис несврсисходности

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.

2.1.4.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Одговорним лицима Града Ниша, дата је препорука да предузму даље мере у циљу унапређења партиципације заинтересованих страна у урбанистичком планирању.

У Одазивном извештају број: 609/2025-1 од 18. марта 2025. године Град Ниш је обавестио Државну ревизорску институцију да је партиципативни процес подигнут на виши ниво током израде новог Генералног урбанистичког плана Града Ниша и кроз организацију презентација и дискусија са различитим циљним групама.

На страници Града Ниша може се остварити увид у одржану презентацију на којој су присуствовали представници имаоца јавних овлашћења, као и обавештења о одржавању јавне седнице сумирања раног јавног увида и презентацији материјала усмерене према свим физичким и правним лицима у Официрском дому.

Као конкретна мера, наводи се и организовање јавних расправа и информисање грађана о свакој фази израде планских докумената на њиховој територији путем медија. Као доказ, биће достављене фотографије са јавног спроведених презентација.

Као одговорно лице за предузимање мера исправљања у Акционом плану наведен је Главни урбаниста Града Ниша, ЈП Завод за урбанизам, као и Градска управа за планирање и изградњу. Наводи се да ће предвиђене активности бити спроведене у року од годину дана.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



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

2.2.1 Географски информациони системи градова не пружају довољно информација о стању зелене инфраструктуре

2.2.1.1 Опис несврсисходности

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.

2.2.1.2 Исказане мере исправљања и њихово вредновање

Одговорним лицима Града Ниша дата је препорука да успоставе редовно ажурирање података о зеленој инфраструктури у географском информационом систему.

У Одазивном извештају број: 609/2025-1 од 18. марта 2025. године Град Ниш је обавестио Државну ревизорску институцију ће у циљу спровођења препоруке бити успостављене процедуре редовног ажурирања података о зеленој инфраструктури у ГИС-у. Град Ниш поседује и катастар зелених површина, у коме ће такође бити ажурирани подаци о зеленим површинама.

Као одговорно лице за предузимање мера исправљања у Акционом плану наводи се запослени Градске управе за заједничке послове и информационо комуникационе технологије, ЈКП „Медијане“, Ниш и ЈП „Завода за урбанизам“, Ниш и да ће ове активности бити спроведене до краја 2025. године.

Након истека рокова по датим приоритетима и достављања доказа оценићемо да ли су несврсисходности отклоњене. Отклањање утврђене несврсисходности је у току. Вредновање је извршено имајући у виду приоритет дате препоруке, односно период у коме је објективно могуће предузети мере исправљања.



3. МИШЉЕЊЕ О ИСКАЗАНИМ МЕРАМА ИСПРАВЉАЊА

Прегледали смо Одазивни извештај, број: 609/2025-1 од 18. марта 2025. године, који је на основу Извештаја о ревизији сврсисходности пословања „Планирање зелене инфраструктуре у градовима“, број: 400-281/2024-04/52 од 17. децембра 2024. године, поднео субјект ревизије Град Ниш. Оценили смо да је Одазивни извештај, који је потписао и печатом оверило одговорно лице Града Ниша, веродостојан.

Вредновање мера исправљања смо оценили на основу њиховог описа и достављене документације (акционог плана субјекта ревизије којим су планиране активности на отклањању откривених несврсисходности). Сматрамо да смо добили довољне и одговарајуће доказе да можемо изрећи мишљење да ли су мере исправљања задовољавајуће.

Оцењујемо, да су планиране мере исправљања, наведене у акционом плану и описане у Одазивном извештају који је поднео субјект ревизије задовољавајуће.

Напомена:

У складу са одредбама члана 37 Закона о Државној ревизорској институцији, а након истека рокова исказаним у Одазивном извештају, потребно је да обавештавате Државну ревизорску институцију о предузетим мерама и активностима о отклањању откривених несврсисходности према роковима из Одазивног извештаја и доставите одговарајуће доказе.

По истеку три године Државна ревизорска институција ће утврђивати ефекте остварене након спровођења препорука и отклањања откривених несврсисходности.

У ове ефекте укључиће се и ефекти које будете ви исказали предузетим мерама и активностима из Одазивног извештаја.

ЧЛАН САВЕТА

Невенка Бојанић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
8. април 2025. године