

mali VELIKI

VODIČ ZA RAZUMEVANJE PLANOVA I PLANSKE PROCEDURE

pojmovnik

URBANISTIČKOG

planiranja

MALI VELIKI POJMOVNIK URBANISTIČKOG PLANIRANJA

Vodič za razumevanje planova i planske procedure

Priručnik je izradila stručna organizacija **Nova planska praksa, baza za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja** u želji da javnosti omogući i olakša razumevanje složenih procedura i dokumenata urbanističkog i prostornog planiranja, i učešće u njima.

Autorke:

Ljubica Slavković
Ana Graovac
Ksenija Radovanović
Jasmina Đokić

Dizajn i prelom:

Jelena Kesić

Štampa:

Standard 2

Tiraž:

200



Priručnik je realizovan u okviru *Nova planska praksa* projekta „Javnost u javnim politikama: dešifrovanje prava na informisanje“, u kooperaciji sa Heinrich Böll Stiftung – predstavništvo Beograd.

Priručnik je dostupan onlajn na
www.interaktivniurbanizam.com



Beograd 2022

SADRŽAJ

01 ČEMU SLUŽI URBANISTIČKO PLANIRANJE?	4
Šta je urbanističko planiranje?	4
Šta je planski sistem?	6
Pravni okvir - zakon o planiranju i izgradnji	7
02 VRSTE PLANOVA	8
Hijerarhija planova	8
02.1 Prostorni planovi	10
Prostorni planovi područja posebne namene - PPPPN	11
02.2 Urbanistički planovi	12
Generalni urbanistički plan - GUP	13
Regulacioni planovi - PGR i PDR	14
Urbanističko - tehnički dokumenti	15
Urbanistički projekat	15
Projekat preparcelacije	16
03 SADRŽAJ PLANOVA - REGULACIONI PLANOVI, PGR I PDR	17
Postojeće stanje	17
Podela zemljišta	18
Pravila uređenja i građenja	18
Urbanistički parametri, normativi i bilansi	19
Smernice za sprovođenje plana	20
Grafički prilozi plana	22
Dokumentaciona osnova plana	23
UČESNICI U PLANIRANJU, INTERESI I ODGOVORNOST	24
Planiranje, gradsko građevinsko zemljište i profit	24
Učesnici u planiranju	25
Konflikti i odgovornost	26
Učešće javnosti	26
Ko odlučuje o planovima?	27
ČETIRI FAZE IZRADE PLANA - OD INICIJATIVE DO USVAJANJA	28
FAZA 1: odluka o izradi plana	28
FAZA 2: koncept urbanističkog plana - rani javni uvid (RJU)	30
FAZA 3: nacrt urbanističkog plana - javni uvid (JU) i javna sednica	31
FAZA 4: usvajanje plana	32
Javna prezentacija urbanističkog projekta	33

01 ČEMU SLUŽI URBANISTIČKO PLANIRANJE?

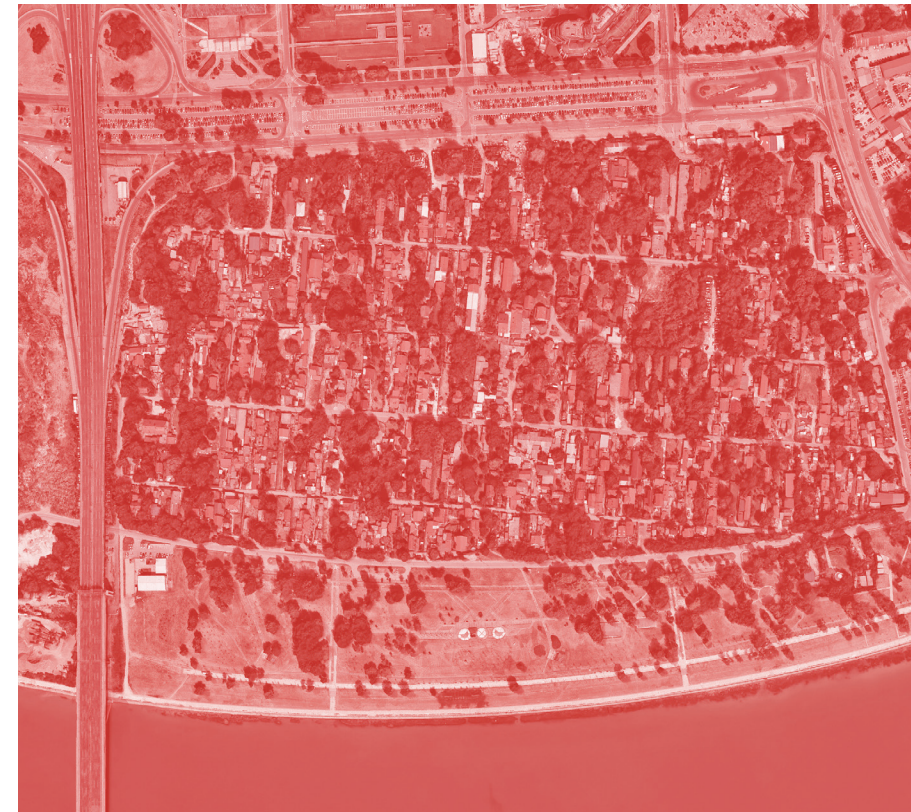
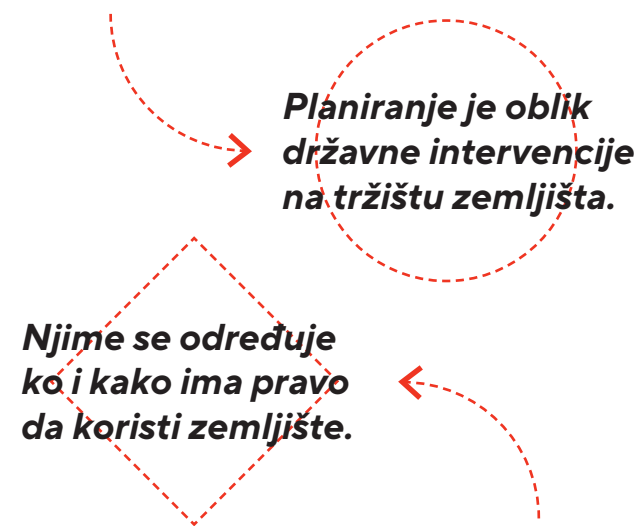
Šta je urbanističko planiranje?

Urbanističko planiranje treba da usmeri urbani razvoj u skladu s usvojenim *vrednostima* društva i države, definisanim kroz Ustav i niz međunarodnih dokumenata koje je Republika Srbija potpisala i ratifikovala. Planiranje je potrebno da bi se istovremeno sagledala šira slika i veliki broj detalja. Pri tome, ono mora da pomiri mnoštvo različitih interesa, tako da rezultat bude optimalan po celokupno društvo.

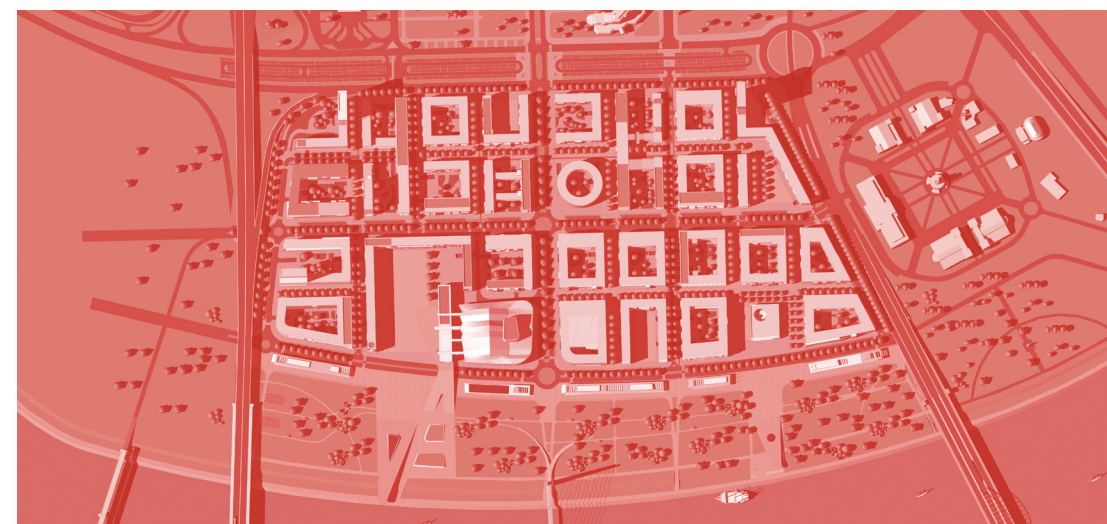
Kao oblik državne intervencije, planiranje nije u suprotnosti s tržištem – ono se oslanja se na tržište, ali služi da reguliše njegove negativne efekte i da obezbedi one potrebe koje tržište ne može. To čini tako što urbani prostor sagledava kao složeni mehanizam u kome su sve odluke međusobno povezane, pa zatim usmerava razvoj takvog kompleksnog sistema tako da on bude optimalan, kratkoročno i dugoročno.

Da nema planiranja, zemljište bi se takođe kupovalo, prodavalo i gradilo, ali na drugačiji način, sa drugačijim pravima, i sa drugačijim posledicama.

Planiranje može biti *proaktivno* ili *reaktivno*, u zavisnosti od toga da li predviđa i motiviše razvoj ili samo servisira zahteve i rešava negativne posledice izgradnje. Odabir zavisi od samog društva i opredeljenja onih koji njime upravljaju – na osnovu čega se formira *planski sistem*.



Orto-foto snimak bloka 18: postojeće stanje



Prva nagrada na arhitektonsko-urbanističkom konkursu za blok 18

Šta je planski sistem?

Da bi mogla da planira, država pravi *planski sistem* – skup **zakona** i drugih akata kojima se pravno uređuje planiranje, kao i različitih **institucija** koje učestvuju u planiranju.

Država planski sistem pravi u odnosu na:

▷ Do koje mere želi da interveniše na tržištu zemljišta i u kojim oblastima

stanovanje

zaštita životne sredine

buka

saobraćaj

obrazovanje

sport

...

▷ Zašto želi da planira

šta teži da postigne planiranjem

▷ Kako i na koji način želi da planira

demokratski ili autoritarno

sveobuhvatno ili parcijalno

proaktivno ili reaktivno

Pravni okvir – Zakon o planiranju i izgradnji

Vodeći zakon u oblasti urbanističkog planiranja je **Zakon o planiranju i izgradnji** ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020 i 52/2021).

Glavni podzakonski akt je **Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja** ("Sl. glasnik RS", br. 32/2019).

Zakonom i podzakonskim aktom, propisani su i definisani:



02 VRSTE PLANOVA

Glavni instrumenti planiranja su urbanistički i prostorni planovi.

Planovi mogu biti različitog:

- ▷ **Nivoa donošenja** – republičkog nivoa, nivoa grada ili opštine (jedinice lokalne samouprave) kojima je neophodna ili ne republička saglasnost,
- ▷ **Obuhvata** – plan šire prostorne celine i plan uže prostorne celine (često nazvani planovi višeg i nižeg reda),
- ▷ **Karaktera** – strateški plan i regulacioni plan,
- ▷ **Načina na koji se sprovode** – plan sa posrednom i sa neposrednom primenom pravila građenja.

Hijerarhija planova

Prostorni i urbanistički planovi se međusobno usklađuju po “vertikali” i “horizontali”.

Vertikalno usklađivanje planova podrazumeva da su planovi poređani po hijerarhiji i da oni koji se nalaze niže na lestvici, moraju biti usklađeni sa onima koji su više.

Horizontalno usklađivanje planova podrazumeva da svi planovi istog nivoa moraju biti međusobno povezani i usklađeni, ukoliko su u neposrednom kontaktu (dve opštine ili dva susedna grada).

Uz pomoć vertikalnog i horizontalnog usklađivanja, obezbeđuje se da su svi planovi povezani i usaglašeni sa celokupnim prostornim razvojem i širom slikom na koje utiču.

PODELA PLANOVA

VRSTA PLANA

PROSTORNI PLAN RS	REGIONALNI PROSTORNI PLAN	PROSTORNI PLAN PODRUČJA POSEBNE NAMENE	PROSTORNI PLAN JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE	GENERALNI URBANISTIČKI PLAN	PLAN GENERALNE REGULACIJE	PLAN DETALJNE REGULACIJE	*URBANISTIČKI PROJEKAT
-------------------	---------------------------	--	--	-----------------------------	---------------------------	--------------------------	------------------------

PO NIVOU DONOŠENJA

Plan republičkog nivoa	Plan nivoa jedinice lokalne samouprave	
	Republička saglasnost	

PO OBUHVATU

Srbija	Region	Područje	Opština	Grad	Naselje	Mreža	Celina	Kompleks	Parcela
								Blok	

PO KARAKTERU

Strateški planovi	Regulacioni planovi
-------------------	---------------------

PO SPROVOĐENJU

Posredno sprovođenje			Neposredno sprovođenje
Program implementacije	ZNS (Zone za neposredno sprovođenje)	ZNS	

*Zbog značaja koji Zakon daje urbanističkom projektu, svrstaćemo ga u kategoriju plana, iako formalno nije planski dokument

02.1 Prostorni planovi

Prostorni planovi su strateški razvojni dokumenti.

Njima se utvrđuju **strateški ciljevi i prioritete prostornog razvoja zemlje** - usmerava se ukupni društveni i ekonomski razvoj i čuvaju prirodni resursi i kulturno nasleđe.

Osnovni prostorni plan je **Prostorni plan Republike Srbije**. Odluku o izradi ovog plana, kao i sam plan, usvaja najviše predstavničko telo - **Narodna skupština**.

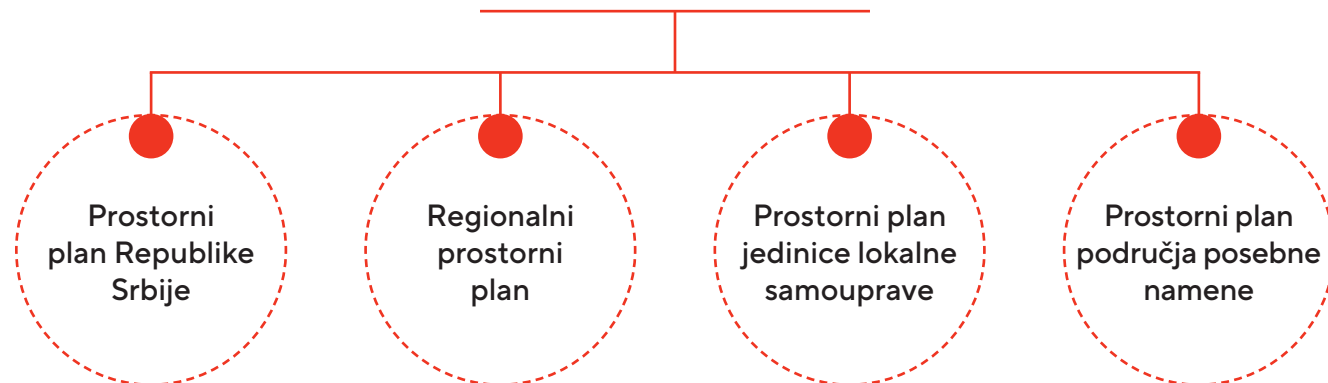
Prostorni plan Republike Srbije pokriva teritoriju čitave zemlje.

Prate ga prostorni planovi *užeg obuhvata*, koji obuhvataju manje teritorijalne jedinice.

To su prostorni planovi:

- ▷ Autonomne pokrajine Vojvodine,
- ▷ različitih regiona širom Srbije, uključujući i administrativnog područja grada Beograda Gradova i opština tj. jedinica lokalne samouprave,
- ▷ područja posebne namene koja teritorijalno pripadaju različitim prostornim jedinicama a zahtevaju posebno uređenje:
 - područja sa prirodnim, kulturno-istorijskim ili ambijentalnim vrednostima,
 - sa mogućnošću eksploatacije mineralnih sirovina,
 - korišćenja turističkih potencijala ili hidropotencijala,
 - za realizaciju projekata za koje Vlada utvrdi da su projekti od posebnog značaja,
 - za izgradnju objekata čije je izdavanje dozvola u nadležnosti države ili autonomne pokrajine (a ne jedinice lokalne samouprave).

Prostorni planovi (PP)



Nivo donošenja prostornih (i urbanističkih) planova

- ▷ **Prostorni planovi** koji definišu **strateška opredeljenja od interesa za državu** su u nadležnosti resornog ministarstva i donose se **na nivou Vlade**:

Prostorni plan Republike Srbije, regionalni prostorni plan, prostorni plan područja posebne namene

- ▷ **Prostorni plan opštine (i svi urbanistički planovi)** koji se rade za naseljena mesta su lokalnog karaktera, i u nadležnosti grada ili opštine - **jedinice lokalne samouprave**:

Prostorni plan opštine (generalni urbanistički plan, plan generalne regulacije, plan detaljne regulacije).

- ▷ **PPPPN može zahvatiti teritorije različitih opština i regiona,**

*PPPPN „Fruška gora“ obuhvata nacionalni park koji se prostire na teritorijama različitih opština. To podrazumeva da je PPPPN nacionalnog parka „Đerdap“ **hijerarhijski iznad** prostornih planova pojedinačnih opština (Golupca, Majdanpeka, Negotina i Kladova) - opštine moraju da usklade svoje planove s planom nacionalnog parka koji predstavlja **zajedničko dobro** za sve njih, a ne obrnuto.*

Prostorni planovi područja posebne namene – PPPPN

Prostorni plan područja posebne namene (PPPPN) predstavlja „izuzetak“ u podeli prostornih planova.

Svi prostorni planovi su vezani za administrativnu podelu zemlje, tj. za teritorijalne jedinice (prostorni plan određene pokrajine, regiona ili opštine). Za razliku od njih, PPPPN se odnosi na **geografsko područje** i na područja sa **jednom dominantnom namenom**:

- ▷ **PPPPN može obuhvatiti deo naseljenog mesta (koje je već pokriveno urbanističkim planovima)**

*PPPPN područja priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi“ ili PPPPN za Nacionalni stadion u Beogradu. Tada posebno dolazi do značaja razlika u nivou donošenja PPPPN, kao prostornog plana, u odnosu na lokalne urbanističke planove. Dok su urbanistički planovi u lokalnoj nadležnosti, grada ili opštine, prostorni plan se nalazi u **republičkoj nadležnosti** - o njemu odlučuje direktno **Vlada Republike Srbije**.*

Zbog čega su ovi planovi naročito pod lupom javnosti poslednjih godina?

Za razliku od drugih prostornih planova, PPPPN može biti sasvim detaljne razrade - sve do nivoa pojedinačne parcele. Svi prostorni planovi su po karakteru *strateški*, ali Zakon dozvoljava da PPPPN može biti **i strateški i regulacioni** - njime se određuju krupni, strateški pravci razvoja, ali se direktno mogu urediti i pojedinačne parcele - pravila izgradnje i parcelacije, regulisati i menjati vlasnički odnosi i izgradnja. *Urbanistički regulacioni planovi* su ti koji se „spuštaju na nivo parcele“, ali se PPPPN razlikuje i od njih.

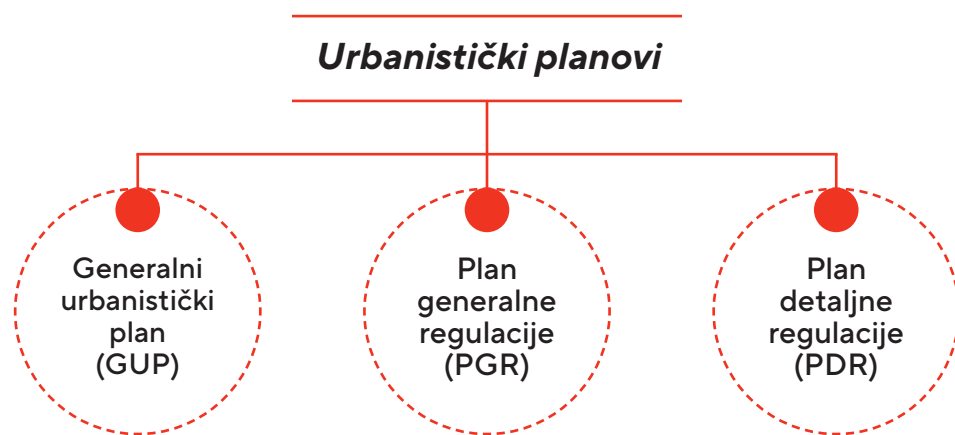
I kada se „spušta na nivo parcele“ i ima ulogu regulacionog plana, PPPPN kao prostorni plan koji definiše

strateška opredeljenja od interesa za državu se nalazi u **republičkoj**, a ne lokalnoj nadležnosti. Za razliku od urbanističkih planova, o kojima odlučuju gradovi ili opštine, o PPPPN direktno odlučuje **Vlada Republike Srbije**. Odnosno, PPPPN podrazumeva da odluke koje se spuštaju sve do nivoa pojedinačne parcele mogu da se donose na najvišem državnom nivou, što znatno otežava uključivanje lokalnog stanovništva.

Pošto se *Plan područja posebne namene* donosi za područja koja su zbog nečega *posebna* (nacionalni parkovi, vodoizvišta, koridori, poseban nacionalni značaj...), izrada svih ovih planova koji su od značaja za čitavu zemlju bi trebalo da bude promišljena i predviđena krovnim prostornim planom, Prostornim planom Republike Srbije. Međutim, prema novijim izmenama Zakona, PPPPN se može raditi **samo na osnovu odluke Vlade RS**, bez da je prethodno sagledan kroz Prostorni plan Republike Srbije.

02.2 Urbanistički planovi

Urbanistički planovi se dele na strateški generalni urbanistički plan – GUP i na regulacione planove – plan generalne regulacije – PGR i plan detaljne regulacije – PDR.



Generalni urbanistički plan GUP

GUP - generalni urbanistički plan - je najvažniji strateški urbanistički plan.

GUP se donosi za sva naselja koja imaju status grada – ukupno 28 gradova Srbije, i Beograd kao glavni grad.

Kao krovni, i jedini urbanistički plan koji je ujedno i strateški, GUP treba da:

- ▷ predstavi viziju razvoja grada za duži period – 20 ili više godina,
- ▷ postavi ostvarive ciljeve i pravce razvoja koji odgovaraju takvoj viziji,
- ▷ predvidi na koji način dolazimo do tih ciljeva.

Da bi GUP mogao da predstavi scenarije sveobuhvatnog i dugoročnog razvoja grada i plan kojim se oni ostvaruju, on mora da se osloni na druge strateške planove - *prostorne planove* (opština, posebne namene, RS) i brojne druge strategije i razvojne politike koje se odnose na prostor.

Zbog velikog broja sektora, oblasti i interesa koje GUP mora da obuhvati, on treba da bude i „krovni dogovor“ – različitih stručnjaka, nadležnih institucija, građana, privatnika, investitora i političara. Ukoliko takav dogovor ne postoji ili se ne poštuje, razvoj grada je podređen pojedinačnim interesima ili interesima u sprezi politike i ekonomije, i ne može se planski kontrolisati i usmeravati.

Šta se planira GUP-om?

GUP pokriva teritoriju čitavog grada i usmerava njegov razvoj dugoročno, na period od najmanje 20 godina. Samim tim, GUP direktno određuje širok spektar prostornih tema koje sveobuhvatno utiču na kvalitet života u gradu.

Kao urbanistički plan, GUP istovremeno usklađuje:

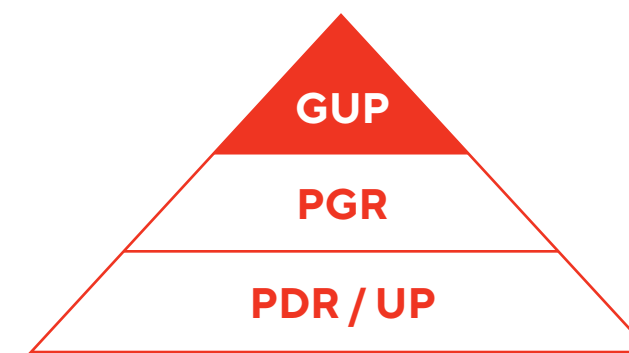
različite namene u prostoru: stanovanje, saobraćaj, infrastrukturu, privredu, javne službe, sport, zelenu infrastrukturu...

zaštitu prirodnih i stvorenih vrednosti u prostoru: životne sredine, prirode, kulturnog nasleđa

GUP i PGR – generalni urbanistički plan i plan generalne regulacije

Da bi se GUP kao strateški plan sproveo, potrebna mu je pratnja regulacionog plana – urbanističkog plana koji reguliše građevinsko zemljište i predviđa kako se izdaju lokacijski uslovi, na osnovu kojih se pribavlja građevinska dozvola i sam plan operacionalizuje u prostoru.

Sprovođenje GUP-a vrši se pomoću plana generalne regulacije, PGR-a.



Regulacioni planovi - PGR i PDR

Plan generalne regulacije – PGR, i plan detaljne regulacije – PDR, su regulacioni, tj. *operativni urbanistički planovi*.

Regulacionim planovima se strateška rešenja prostornih planova i generalnog urbanističkog plana (GUP) „operacionalizuju“, da bi se primenila u konkretnom prostoru. Oni su veza između strateških smernica i dozvola za izgradnju.

PGR

Plan generalne regulacije, PGR, je najvažniji operativni plan.

PGR se obavezno donosi za *celokupno* građevinsko područje svih naseljenih mesta u Srbiji koja su sedišta jedinice lokalne samouprave. Pored toga, PGR može da se izrađuje i za **mreže** – saobraćajnog ili infrastrukturnog sistema, škola, vrtića, javnih garaža, zelenila...

PDR

Planovi detaljne regulacije – PDR – su regulacioni planovi manjeg obuhvata, ali istog operativnog karaktera kao PGR.

Rade se ukoliko je zbog kompleksnosti i složenosti prostora neophodno neki deo grada, naselja ili bloka detaljnije proučiti i planirati.

Zbog fokusa na detalj izdvojen iz šireg okruženja, **PDR mora biti usklađen** sa planom generalne re-

gulacije naselja i drugim mrežnim planovima, kojima je sagledana šira prostorna celina, a koji su pak u skladu s generalnim urbanističkim planom i drugim prostornim tj. strateškim planovima.

Šta se planira regulacionim planovima?

Plan regulacije je usmeren na građevinsko zemljište i direktno određuje njegovu namenu i mogućnosti izgradnje.

Ishod regulacionog plana su **lokacijski uslovi** koji se odnose na pojedinačne građevinske parcele i na osnovu kojih se pribavlja **građevinska dozvola**.

Pravila koja se propisuju za pojedinačne parcele kroz brojne regulacione planove (PGR, PDR), kumulativno određuju da li će se ostvariti ciljevi koji su kroz strateške planove (GUP, prostorni plan) postavljeni na nivou celog naselja i šire. Upravo zato je presudno da svi planovi budu usklađeni po vertikali i da se poštuju planovi šireg obuhvata („višeg reda“). Međutim, u domaćoj praksi se namena pojedinačnih zemljišta i pravila izgradnje proizvoljno propisuju i ad-hoc menjaju. Time se kroz pojedinačna delovanja kumulativno narušava ostvarivanje strateških ciljeva i negativno utiče na razvoj čitavih naselja, područja, grada i regija.

Urbanističko – tehnički dokumenti

Najniži u hijerarhiji dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja su urbanističko - tehnički dokumenti:

- ▷ urbanistički projekat,
- ▷ projekat parcelacije i preparcelacije,
- ▷ elaborat geodetskih radova za ispravku granica susednih parcela i spajanje dve susedne parcele istog vlasnika

Urbanističko - tehnički dokumenti nisu planovi.

Oni se izrađuju **nakon što se plan za neko područje usvoji** i potrebna je „dodatna arhitektonska provera“ planskog rešenja, ili da bi se rešila pitanja vlasništva i podele katastarskih parcela, nevezano od urbanističkog plana.

Urbanistički projekat

Urbanistički projekat je najsloženiji od svih urbanističko - tehničkih dokumenata.

Radi se isključivo na osnovu usvojenog plana, pa se zato zove i dokumentom / alatom za **sprovođenje planskih dokumenata**.

Primenjuje se kada je potrebno dodatno definisati ili proveriti uslove i parametre izgradnje iz usvojenog plana, odnosno kada je potrebno **arhitektonskim projektom** „rešiti“ neku lokaciju, jer tokom izrade plana nije bilo dovoljno podataka za to. Zato je sastavni deo urbanističkog projekta **idejno rešenje objekta i trodimenzionalni prikaz**.

U opštem slučaju, urbanističkim projektom nije moguće bitno menjati ključna pravila izgradnje koja su definisana planom – namenu parcele, kapacitete izgradnje, spratnost i visinu planiranih objekata, zauzetost parcele, procenat zelenih površina...

Međutim, u pojedinim slučajevima definišanim Zakonom o planiranju i izgradnji, urbanističkim projektom se može menjati usvojeno plansko rešenje. To znači da i pošto je plan usvojen, urbanističkim projektom može doći do promene visine ili namene objekta, a može se definisati i zemljište javne namene, iako je planom drugačije predviđeno.

Zakon daje mogućnosti da se izradi urbanističkog projekta pristupi **na zahtev investitora** i onda kada planskim dokumentom nije propisana njegova obavezna izrada.

Učešće javnosti

Javna prezentacija urbanističkog projekta je obavezna. Pošto urbanistički projekat sadrži idejno rešenje objekta i njegov trodimenzionalni prikaz, čest je slučaj da šira javnost "shvati" šta je urbanističkim planom omogućeno ili predviđeno za gradnju tek tada kada ugleda trodimenzionalni prikaz - dugo nakon što je plan već usvojen i na snazi.

Javna prezentacija u urbanistički projekat se značajno razlikuje od javnih uvida u planove - **o tome je dato detaljno u poslednjem poglavlju, Javna prezentacija u urbanistički projekat.**

Projekat preparcelacije

Pored urbanističkog projekta, veoma čest slučaj koji predhodi izdavanju lokacijskih uslova i građevinske dozvole je izrada **projekta preparcelacije**. On se radi u cilju **formiranja građevinske parcele** u skladu sa pravilima iz usvojenog plana i podrazumeva objedinjavanje nekih katastarskih parcela, delova katastarskih parcela ili odvajanje delova parcela za javne namene.

Sastavni deo projekta preparcelacije je projekat geodetskog obeležavanja, na osnovu koga se planirana izmena katastarskog stanja ažurira u bazi podataka nacionalnog katastra.

03 SADRŽAJ PLANOVA – REGULACIONI PLANOVI, PGR I PDR

Postojeće stanje

Građevinsko zemljište ima pet osnovnih karakteristika koje se prvo analiziraju kada se krene sa izradom plana. One se predstavljaju kroz postojeće stanje.

Svaka od ovih pet karakteristika je opisana u tekstu plana i praćena odgovarajućom kartom:



Podela zemljišta

Zemljište u planovima je podeljeno na dve opšte kategorije: javnu namenu i zemljište ostalih namena.

Ove dve opšte kategorije se zatim dele na **konkretne namene**, koje se dalje dele na **zone**.

- ▶ **Javna namena** je ona koja je dostupna svim građanima grada ili određenim kategorijama (npr. starosnim), i na njima ostvaruju svoje zajedničke interese i potrebe.
- Kategorije javnih namena su: zelene površine, javni objekti, obale reka, ulice...
- Zone npr. zelenih površina su parkovi, skverovi, zaštitni pojasevi...
- ▶ **Ostale namene** su one koje koriste pojedinci, i na njima ostvaruju neku svoju ličnu potrebu ili interes.
- Kategorije ostalih namena su: stanovanje, poslovanje, privreda...
- Zone npr. stanovanja su porodično – u kućama, višeporodično – u zgradama, soliterima...

Pravila uređenja i građenja

Za svaku od ovih namena i pojedinačnih zona se propisuju **pravila uređenja i građenja**, kojima je određeno kako zemljište može da se koristi – šta i u kom obimu može da se gradi.

Opšta pravila uređenja i građenja se odnose na sve namene, i obuhvataju različite mere zaštite – nasleđa, prirode, životne sredine, zaštita od nepogoda, sistemska rešenja vezana za energetska efikasnost, pristupačnost, evakuaciju otpada i drugo.

Posebna pravila uređenja i građenja se definišu za svaku zonu ponaosob.

Kako plan utiče na vlasništvo i korišćenje zemljišta?

Po usvajanju plana, država može da otkupi zemljište koje je planom predstavljeno kao *javna namena*, iako je do tada bilo u privatnoj svojini, i bez saglasnosti vlasnika, ali uz novčanu nadoknadu. Ovaj postupak se zove **eksproprijacija** i definiše ga Zakon o ekspropriaciji.

Otuđenje zemljišta je kada država proda zemljište u javnoj svojini jer je ono planom predviđeno za ostale namene. Otuđenje se definiše Zakonom o planiranju i izgradnji i Zakonom o javnoj svojini.

Za zemljište u privatnoj svojini, planom se određuje šta vlasnik *ima* pravo da gradi, u kojim granicama i obimu, ali ne i obaveza da to radi.

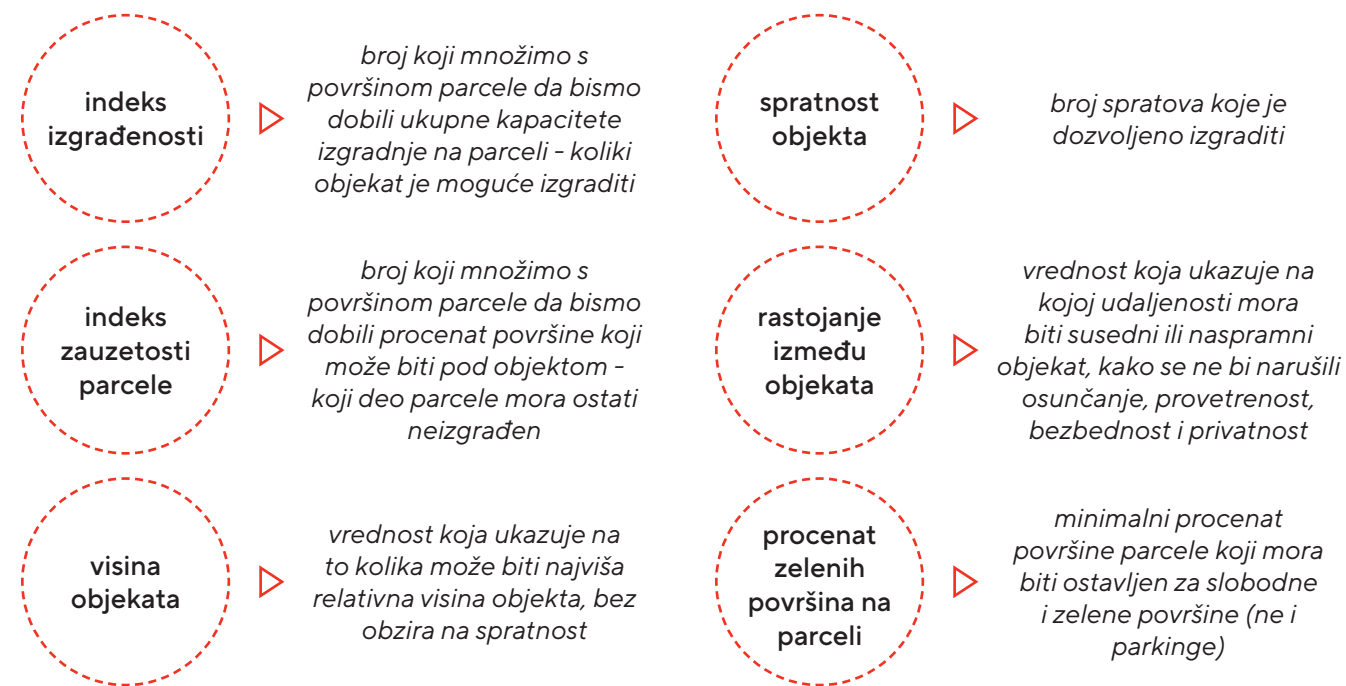
Urbanistički parametri, normativi i bilansi

Pravila uređenja i građenja se u planovima definišu i kroz urbanističke parametre, normative i bilanse

Urbanistički parametri su vezani za građevinske parcele i primarno definišu fizičku strukturu grada. To su broj, procenat, dimenzija ili vrednost, koji svi zajedno određuju intenzitet izgrađenosti na parceli.

Urbanistički parametri direktno utiču na gustinu stanovanja, opterećenje saobraćaja, potrebu za infrastrukturom, životnu sredinu, graditeljsko nasleđe...

Ako pojedinačni urbanistički parametri nisu dobro dimenzionisani, čitav grad će biti preizgrađen, opterećen, zagađen i neodrživ, ili s druge strane, premalo izgrađen, nedovoljno urban i preskup. Zadatak je plana da urbanističke parametre optimalno dimenzioniše i na nivou parcele, i na nivou čitavog grada, kroz celokupan sistem planiranja.



Urbanističkim normativima se definišu prostorni raspored i potrebe, odnosno broj i veličina:

- ▷ **Javnih sadržaja**
- vrtića, škola, domova zdravlja, domova za stare, sportskih kompleksa...
- ▷ **Zelenila i rekreacije**
- koji je minimum zelenih površina koje pripadaju svakom stanovniku, na kojoj su udaljenosti od kuća...
- ▷ **Parking prostora**
- koji je broj parking mesta koje je potrebno obezbediti sa svako domaćinstvo, za poslovni prostor...
- ▷ **Javni gradski prevoz, saobraćajna mreža, režimi kretanja vozila**
- na osnovu normativa za optimalnu opterećenost ulica saobraćajem i bezbedno kretanje

Urbanistički normativi utiču na standarde života u gradu i stepen društvenog blagostanja.

Urbanistički bilansi su zbirovi, odnosi i vrednosti koje su ostvarene u planu. Njima se iskazuju:

- ▷ **Odnos površina**
- javnih i ostalih namena,
- ▷ **Ukupni kapaciteti planirane izgradnje**
- bruto razvijena građevinska površina (BRGP) za pojedinačne namene – stanovanje, komercijalne delatnosti, privreda, javne službe...

- ▷ **Ukupni kapaciteti infrastrukture**
- potrebe za strujom, vodom, grejanjem, kanalizacijom, dužine planiranih instalacija...
- ▷ **Procenat broja stanovnika i zaposlenih**
- ostvarena gustina naseljenosti po hektaru...
- ▷ **Procena javnih ulaganja**
- koliko košta opremanje zemljišta - eksproprijacija, rušenje, izgradnja saobraćajnica, infrastruktura, javni objekti...

Na osnovu bilansa se procenjuje održivost rešenja i mogućnost njegove realizacije.

Smernice za sprovođenje plana

Poglavlje u kome se daju smernice za sprovođenje plana je poslednje i jedno od najvažnijih.

Tu je nabrojano šta je neophodno uraditi nakon usvajanja plana da bi on mogao da se realizuje:

izrada dodatnih strategija, planova, urbanističko - tehničkih dokumenata, projekata, izgradnja ključnog infrastrukturnog objekta bez koga plan ne može da se sprovede...

Smernice za sprovođenje plana sadrže:

- ▷ **Odnos prema postojećim planovima** – da li se važeći planovi ili njihovi delovi stavljaju van snage ili dopunjuju nekim elementima,
- ▷ Područja za koja je **obavezna dalja izrada planova užeg obuhvata („nižeg reda“)**, prostornih ili urbanističkih, pre izdavanja lokacijskih uslova,
- ▷ Područja za koja je obavezna **dalja izrada urbanističko-tehničkih dokumenata** pre izdavanja lokacijskih uslova - urbanističkih projekata i projekata preparcelacije,
- ▷ Značajne lokacije za koje je **neophodna dalja saradnja sa nadležnim institucijama ili odbir kvalitetnog arhitektonskog rešenja** kroz potvrdu idejnog rešenja od strane Komisije

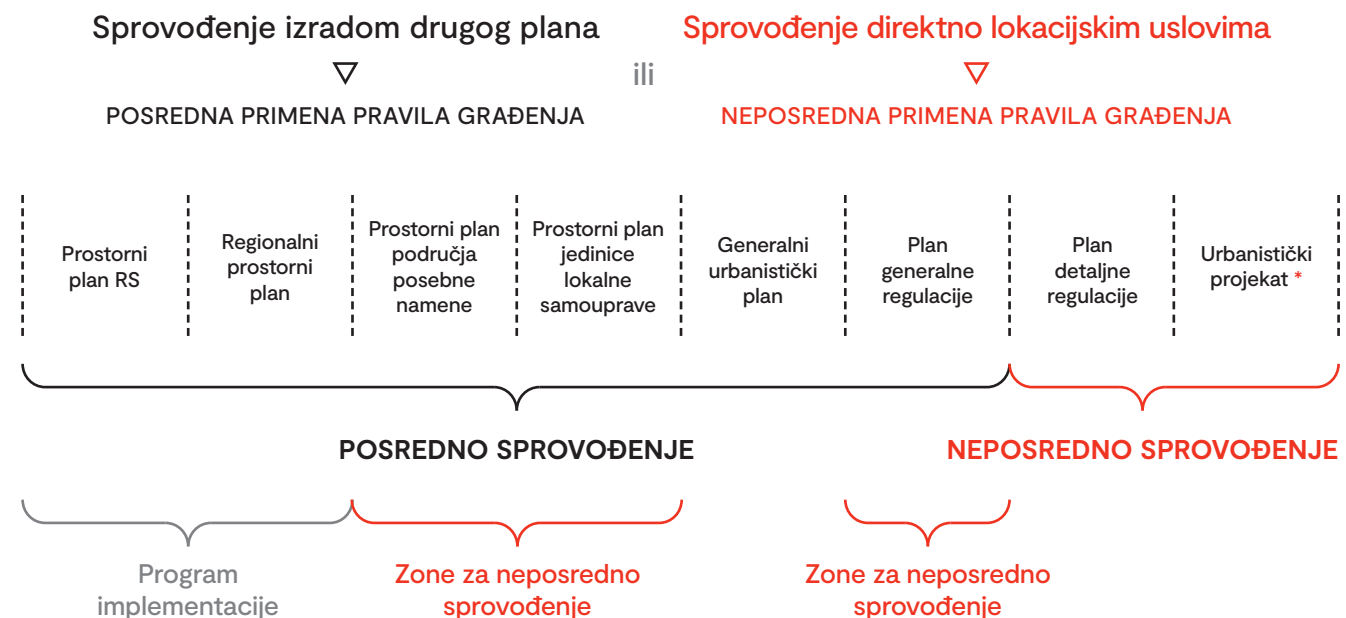
za planove, obaveznu izradu arhitektonskog konkursa, ili obavezna dalja saradnja sa nekom nadležnom institucijom pri izradi idejnog rešenja, kao što je Zavod za zaštitu spomenika kulture.

- ▷ Različite **preduslove za realizaciju plana** - izgradnja primarne trafo-stanice, magistralnog infrastrukturnog voda, preseljenje postojeće namene na novu lokaciju...

Pojedini strateški planovi mogu da sadrže i **akcioni plan** u kome piše ko, kada, kako i sa kojim sredstvima će realizovati ono što se planom planira.

Strateški planovi mogu da propišu i **vremenski period** posle koga treba proveriti šta se od plana i na koji način realizovalo (monitoring i evaluacija), pa u skladu sa tim i korigovati sam plan.

PODELA PLANOVA PO SPROVOĐENJU



* Formalno, urbanistički projekat je dokument za direktno sprovođenje planskih dokumenata, odnosno neposrednu primenu pravila građenja

Grafički prilozi plana

Plan sadrži i veliki broj **grafičkih priloga**. Netačno je da se u grafičkim priložima može *pročitati* sve što plan propisuje i dozvoljava – oni služe da vizuelno predstavljaju rešenja.

Grafički prilozi prostornih planova se zovu *referalne karte* i sadrže **šematski prikaz** odlika prostora.

Grafički prilozi urbanističkih planova izrađuju se na ažurnim katastarsko-topografskim podlogama i sadrže **detaljan** prikaz određene odlike urbanog prostora.

Na grafičkim priložima urbanističkih planova, a naročito planova regulacije, prikazuje se:

▷ **Postojeća namena površina** – način na koji se zemljište već koristi:

- *Izgrađeno: u funkciji (stanovanje, poslovanje, saobraćaj...) ili napušteno (stare fabrike i skladišta),*
- *Neizgrađeno: uređeno (šume, njive) ili neuređeno (prazno, nekultivisano).*

Na ovom grafičkom prilogu može se videti i da li neka namena ili neki objekti u postojećem stanju zauzimaju svoje ili tuđe parcele, što je aspekt divlje gradnje.

▷ **Planirana namena površina** – kako planiramo da koristimo zemljište:

- *osnovna podela na zemljište javne i ostale namene, a zatim i dalja podela na različite konkretne namene i zone.*

Namena koja se prikazuje na ovom grafičkom prilogu je ona koja je planirana kao dominantna (njen je najveći udeo na parceli), a pored nje u okviru iste parcele mogu biti i druge, tzv. kompatibilne namene. Zato je jako važno poglavlje u tekstu plana koje se odnosi na kompatibilnost namena, odnosno mogućnost njihove transformacije.

Drugi grafički prilozi su:

- ▷ **Regulaciono-nivelacioni plan** sa analitičko-geodetskim elementima za obeležavanje (*regulaciona linija, građevinska linija, maksimalna visina objekata, profil saobraćajnica, georeferenciranje*)
- ▷ **Plan građevinskih parcela** sa smernicama za sprovođenje,
- ▷ **Sinhron plan** (*sva postojeća i planirana infrastruktura, trase infrastrukturnih vodova i instalacija*),
- ▷ **Inženjersko-geološka karta terena,**
- ▷ **Drugi prilozi od značaja za plan** – različita kompoziciona rešenja na kojima se prikazuje buduća fizička struktura ili pejzažno uređenje.

Dokumentaciona osnova plana

Svaki plan ima u posebnoj knjizi objavljenu **svu dokumentaciju** koja se prikupila tokom njegove izrade. U **dokumentacionoj osnovi** se nalazi sva zvanična prepiska sa nadležnim institucijama tokom izrade plana, izveštaji o javnim uvidima i stručnoj kontroli, rešenja, obrazloženja, različiti elaborati koji su se radili, studije, analize i sl.

Obavezan sadržaj dokumentacione osnove je:

- ▷ **Registracija preduzeća** – izvod iz APR-a koji potvrđuje da je preduzeće koje je obrađivač plana registrovano za delatnost urbanističkog planiranja,
- ▷ **Licenca i izjava odgovornog urbaniste** da je plan usklađen sa Zakonom o planiranju i izgradnji i planom višeg reda,
- ▷ **Odluka o izradi plana,**
- ▷ **Rešenje o nepristupanju Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu** – ukoliko je nadležna institucija procenila da izrada strateške procene uticaja nije potrebna,
- ▷ **Ili Izveštaj o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu** i saglasnost nadležne institucije za zaštitu životne sredine – ukoliko je izrada strateške procene uticaja bila potrebna,
- ▷ **Elaborat ranog javnog uvida,**
- ▷ **Izveštaj o ranom javnom uvidu** i uslovi i mišljenja nadležnih institucija – koji potpisuje Komisija za planove,
- ▷ **Obrazloženje primedbi** sa ranog javnog uvida,
- ▷ **Izveštaj o izvršenoj stručnoj kontroli** – koju vrši Komisija za planove,

▷ **Izveštaj o javnom uvidu** – tok javnog uvida (oglas, mesto, vreme trajanja, vreme i mesto održavanja javne sednice), sve pristigle primedbe, kao i odgovori Komisije za planove,

▷ **Obrazloženje nosioca izrade plana** – u Beogradu Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove – u kome je opisan ceo tok procedure izrade plana i koji se izrađuje na samom kraju,

▷ **Podaci o postojećoj planskoj dokumentaciji** (tzv. stečene obaveze) – podaci o granicama i nazivima svih važećih planova koji se nalaze u okviru teritorije obuhvaćene planom ili u neposrednom okruženju plana,

▷ **Izvod iz plana višeg reda** (šire prostorne celine),

▷ **Inženjersko-geološki elaborat** – tekst, karta i preseki terena,

▷ **Sve ažurne podloge** – topografska, katastarska, plan podzemnih instalacija, sa ucrtanom granicom plana.

Dokumentaciona osnova može sadržati i druge priloge, koji nisu obavezni po zakonu, ali su bili značajni prilikom izrade plana:

- ▷ Orijentacionu procenu ulaganja u opremanje građevinskog zemljišta – na osnovu koje se vidi koliko će koštati opremanje zemljišta, za šta treba da se obezbede budžetska sredstva,
- ▷ Različite elaborate (zaštite spomenika kulture, zaštite prirode, uticaja elektroenergetskih vodova i sl.) – na osnovu kojih je urađeno plansko rešenje,
- ▷ Nagrađena rešenja sa arhitektonsko-urbanističkog konkursa – ukoliko je konkurs sproveden pre ili tokom izrade plana, a plansko rešenje je formirano na osnovu nagrađenih radova.

Dokumentacija plana se nalazi na uvidu javnosti tokom ranog javnog uvida i javnog uvida, a posle usvajanja plana morala bi biti javno dostupna preko internet portala centralnog registra planskih dokumenata (CRPD).

04 UČESNICI U PLANIRANJU, INTERESI I ODGOVORNOST

Prepoznavanje učesnika u planiranju i njihovih interesa daje odgovor na to na čemu se zasniva i čime se opravdava intervencija i donošenje odluka u urbanističkom planiranju?

Planiranje, gradsko građevinsko zemljište i profit

Gradsko građevinsko zemljište je vredan i profitabilan resurs. Tržišna vrednost gradskog zemljišta i visina poreza koji država od njega ubire direktno su uslovljeni onim što je definisano u urbanističkim i prostornim planovima - koja mu je namena određena, da li se na njemu može graditi ili ne, i koja su važeća pravila uređenja i građenja, šta se i u kom obimu na njemu može graditi.

Ko je zainteresovan za gradsko građevinsko zemljište, a time i za urbanističko planiranje?

Za gradsko građevinsko zemljište i njegovo korišćenje zainteresovani su mnogi: fizička i pravna lica, vlasnici i korisnici, investitori, uprava čija je uloga da usmerava prostorni razvoj i smanjuje konflikte u prostoru, najšira javnost - građani koji imaju pra-

vo da učestvuju u odlučivanju i budu informisani o promenama u urbanoj strukturi, i profesionalci / stručnjaci i institucije koje u procesu planiranja učestvuju prema svojim nadležnostima.

Njihovi **interesi** su različiti, ne samo jednih grupa prema drugima, već i u unutar grupa - građani istog naselja ili zaposlenici u gradskoj upravi mogu imati različite interese. Oni se razlikuju, ali i preklapaju, i isti učesnik u planiranju može imati višestruku ulogu u nekoj situaciji.

Svi interesi su legitimni - sprovođenje je upitno

Svi interesi su legitimni, bez obzira na to da li su individualni / parcijalni / interesi zajednice, interesi kapitala / investitora, kao i interesi uprave, čak i kad su vođeni ličnom i grupnom sebičnošću.

Nelegitimno je ukoliko se sprovode kroz zloupotrebu moći, pritiske, manipulacije i druge vidove koruptivnog i društveno i zakonski neprihvatljivog ponašanja.

Glavni legitimacijski osnov planiranja je **javni interes**. Ipak, na koji način kao društvo dolazimo do toga šta je javni interes, kako zajedno i pojedinačno razumemo ovaj pojam, kako ga definišemo, kako ga sprovodimo kroz donošenje odluka i kako bra-

nimo - danas je izuzetno kompleksna tema kojoj nije posvećena adekvatna pažnja, a od suštinskog je značaja za prostorni razvoj i kvalitet života.

Učesnici u planiranju

Učesnici u planiranju se mogu podeliti u tri grupe:



Učesnici u proceduri izrade plana, kao i njihove nadležnosti i obaveze propisani su Zakonom o planiranju i izgradnji i pratećim pravilnikom.

Učesnici su:

▶ **Skupština Grada ili Opštine i njeno stručno telo, komisija za planove**

Skupština grada Beograda i Komisija za planove Skupštine grada Beograda,

▶ **Nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja - nosilac izrade plana**

Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove grada Beograda,

▶ **Obrađivač plana**

javno urbanističko preduzeće, npr. Urbanistički zavod, ili privatna firma registrovana za delatnost izrade planova koja ispunjava propisane uslove,

▶ **Nadležne javne institucije**

komunalna preduzeća, institucije za zaštitu prirode, spomenika...

▶ **Privatni i civilni sektor**

investitori i građani, svi ostali van institucionalni zainteresovani učesnici.

Konflikti i odgovornost

Svi predstavnici države / uprave imaju zadatak da sprovedu usvojene strategije, da rade u okviru zakona, i da štite javni interes. Međutim, *definisanje javnog interesa* nije jednostavno ni jednoznačno. U tome su moguće ne samo pogrešne procene, već i manipulacije i sakrivanje trenutnih potreba ili parcijalnih interesa iza proklamovanog opšteg dobra.

Zbog toga, različitih perspektiva i uloga, u procesu planiranja neretko dolazi do nejedinstvenih stavova, do suprotstavljenog delovanja državne, lokalne uprave i stručnih institucija, i građana. Uzrok konflikta je često usmeren i u pravcu investitora. Kao i svi drugi učesnici u planiranju, i investitori promovišu i štite sopstveni interes. Za sprovođenje zakona i sankcionisanje njegovog kršenja, za sprečavanje nedozvoljenih aktivnosti u procesu planiranja, **zadužene su institucije države**. Za neodgovarajuće ponašanje vlasnika kapitala u procesu urbanističkog planiranja, odgovornost je na nosiocima vlasti i upravi.

Za negativne posledice u prostoru, poput besplanske gradnje, uzurpacije javnog zemljišta, loše distribucije namena, posledice po životnu sredinu, nepopravljive štete na spomeničkom nasleđu i drugo, odgovornost je uvek na onima koji treba da sprovedu pravila – državnoj upravi i njenim institucijama.

Učešće javnosti

Zakonom garantovana otvorenost procesa urbanističkog planiranja podrazumeva da javnost bude informisana o planskom rešenju i da može da daje svoje sugestije i primedbe.

“Javnost” ne postoji kao poseban, jedinstven entitet.

Poslednjih godina je u Srbiji u porastu angažovanje građana i civilnog sektora u urbanističkom planiranju vezano za zaštitu javnog interesa. Međutim, možda više nego bilo koja druga kategorija učesnika u planiranju, u okviru šire javnosti postoje različite grupe sa interesima koji mogu biti suštinski i nepomirljivo suprotstavljeni. I kada polaze od iste tačke, a to je dobrobit građana, interesi građana i organizacija mogu biti različiti. Mogu da budu suprotstavljeni i interesima drugih interesnih kategorija (politika, kapital), a često i onome što se različito razume kao javni interes. Upravo zbog toga je proces u kome dolazimo do zajedničkog dogovora u planiranju ključan, i zavisi od toga u kojoj meri i na koji način je javnost uključena u proces planiranja na svim nivoima.

Ko odlučuje o planovima?



(Narodna skupština Republike Srbije, Skupština autonomne pokrajine, Skupština grada Beograda ili skupština jedinice lokalne samouprave) je donosilac planskog dokumenta.

Skupština grada Beograda:

- usvaja plan,
- usvaja Odluku o izradi plana,
- imenuje Glavnog urbanistu,
- predlaže 1/3 članova Komisije za planove.

Skupštinski odbornici mogu da podnesu amandman na plan i da glasaju za i protiv podnetih amandmana – Skupština grada Beograda može suštinski da izmeni plan, i to u završnoj fazi usvajanja.



Nosilac izrade plana je organ uprave nadležan za proceduru pripreme, izrade i usvajanja plana.

Nosilac izrade plana:

- organizuje javne uvide,
- evidentira primedbe,
- prikuplja dokumentaciju, podloge i mišljenja,
- sprovodi celokupnu proceduru pripreme, izrade, usvajanja i objavljivanja plana,
- trajno čuva čitavu dokumentaciju plana.

Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove je nosilac izrade svih planova na teritoriji Beograda.



Komisija za planove je stručno telo Skupštine. Nadležna je za kontrolu stručnosti i zakonitosti planova.

Komisija za planove Skupštine grada Beograda:

- vrši stručnu kontrolu,
- prati proces izrade plana,
- proverava zakonitost procedura i planova,
- sastavlja izveštaj o javnim uvidima, podnetim primedbama i odgovorima.

Ukoliko pristigle primedbe suštinski menjaju plansko rešenje, Komisija za planove može da donese odluku da se javni uvid ponovi.

Ko čini Komisiju za planove?

- 2/3 članova predlaže Skupština grada Beograda,
- 1/3 članova predlaže Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.

Predsednik Komisije za planove je Glavni gradski urbanista.



Obradivač plana je javno urbanističko preduzeće ili privatna firma - stručni tim zadužen za izradu urbanističkog plana.

Obradivač plana su urbanisti i drugi stručnjaci koji izrađuju plansko rešenje, na osnovu uslova javnih preduzeća, primedbi prikupljenih na javnim uvidima i zaključcima (i smernicama) Komisije za planove.

Urbanistički zavod Beograda je obradivač najvećeg broja planova u Beogradu.

05 ČETIRI FAZE IZRADA PLANA - OD INICIJATIVE DO USVAJANJA

FAZA 1: Odluka o izradi plana

Podnošenje Inicijative za izradu plana

U opštem smislu, tri su razloga zbog kojih se povećava izrada plana:

- ▷ zakonska je obaveza da važeći strateški ili regulacioni plan pokriva određenu teritoriju,
- ▷ planovi šireg obuhvata („višeg reda“) nalažu izradu detaljnijih planova da bi se određena teritorija specifičnije planski razradila kako bi mogli da se izdaju uslovi za izgradnju,
- ▷ Postoji privatna ili javna potreba da se uradi novi plan.

U najvećem broju slučajeva, planovi se izrađuju kada je potrebno stare planove zameniti novim, ili kada postoji interes da se na određenoj teritoriji

nešto izgradi, uredi ili reši problem, a planovi šireg obuhvata nalažu da se to definiše i promisli kroz izradu detaljnijeg plana.

Izrada svakog plana započinjem podnošenjem **Inicijative za izradu plana.**

Inicijativu, u pisanoj formi, može podneti bilo ko – uprava, institucija, pravno ili fizičko lice, investitori, građani...

U praksi, **inicijativu za izradu plana** najčešće podnosi **javni ili privatni sektor** - institucije i organi uprave ili investitori, a u odnosu na to se obezbeđuje i finansiranje čitavog procesa.

Bez obzira na to ko podnosi inicijativu i ko finansira plan, celokupna procedura izrade plana je istovetna - *nadležnosti i odgovornosti su u rukama institucija i organa uprave.*

Podneta Inicijativa ulazi u proceduru koju sprovode organi uprave i informacije o njoj nisu dostupne javnosti, sve do usvajanja Odluke o izradi plana.

Od inicijative do odluke

Na osnovu Inicijative, **nosilac izrade plana** - organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja (u Beogradu je to **Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove**), u saradnji s nadležnim institucijama javnog sektora, izrađuje **Elemente za odluku o izradi plana.**

Obavezno je mišljenje institucije nadležne za zaštitu životne sredine da li je potrebna izrada **strateške procene uticaja plana na životnu sredinu.**

Šta sve sadrži odluka o izradi plana

Već **Elementi za odluku o izradi plana** sadrže osnovne informacije o planu i proceduri njegove izrade: *granice područja koje plan obuhvata, uslove i smernice iz planske dokumentacije, ciljeve izrade plana, da li je nužna izrada strateške procene uticaja na životnu sredinu, podatke o investitoru, podatke o nosiocu izrade, rokove u kojima se očekuje završetak, mesto i način obavljanja javnog uvida i drugo.*

Procedura je ista i kada je u pitanju izmena važećeg plana.

Stručna provera pre usvajanja

Sadržaj Elementa za odluku o izradi plana proverava organ uprave nadležan za stručnu kontrolu planskih dokumenata - komisija za planove (Skupštine grada Beograda). Komisija ovaj predlog može da vrati na doradu ili ako je sa njim saglasna, da formira Predlog odluke o izradi plana i uputi ga dalje na usvajanje.

Donošenje Odluke o izradi plana za urbanističke planove je u nadležnosti skupština. U zavisnosti od područja koje plan obuhvata, to je Narodna skupština Republike Srbije, Skupština autonomne pokrajine, Skupština grada Beograda ili skupština jedinice lokalne samouprave. Za odlučivanje o većini prostornih planova nadležna je Vlada Republike Srbije (više u poglavlju Prostorni plan)

Nakon što skupština izglasa Odluku o izradi (ili izmeni) plana, ona se objavljuje u odgovarajućem službenom glasilu i prvi put postaje dostupna javnosti.

FAZA 2: Koncept urbanističkog plana – rani javni uvid (RJU)

Tokom čitave procedure izrade plana, propisi predviđaju dve tačke u kojima mogu da učestvuju i građani.

Rani javni uvid (RJU) je kao nov način participacije uveden izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji 2014. godine, s idejom da se javnost uključi u početnim, konceptualnim fazama izrade plana, kako bi se smanjila šansa da u kasnijim, razrađenijim fazama, dođe do konflikata.

Na ranom javnom uvidu bi trebalo da se predstavlja *koncept plana* koji je u izradi:

- ▷ opšti ciljevi i svrha izrade,
- ▷ moguća rešenja za prostorni razvoj obuhvaćenog područja
- ▷ predviđeni efekti planiranja.

Zbog toga, **Elaborat na ranom javnom uvidu** ne sadrži sve uslove nadležnih institucija javnog sektora, kao što su javna komunalna preduzeća, zavodi, sekretarijati i druge. Oni se prikupljaju tokom ranog javnog uvida, i zajedno sa drugim uvidima – primedbama građana, daju informacije na osnovu kojih se plan dalje oblikuje i razvija.

U praksi se dešava da Elaborat za rani javni uvid ima značajno veći nivo detaljnosti i da je svojom strukturom bliži gotovom nacrtu plana nego što je prezentacija koncepta - u koju bi javnost trebalo da može da se uključi.

Predstavljanje elaborata i primedbovanje

Rani javni uvid traje minimum **15 dana**.

Elaborat za rani javni uvid se izlaže u sedištu jedinice lokalne samouprave (npr. suteran **Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove u Beogradu**) i na internet stranici nosioca izrade planskog dokumenta (www.beograd.rs, www.beoland.com).

Tokom trajanja i na mestu održavanja ranog javnog uvida, u određenim i objavljenim terminima je obavezno prisustvo **stručnog lica** koje pomaže zainteresovanima da razumeju izloženi plan.

Građani su pozvani da daju svoje komentare pisanim primedbama koje predaju na pisarnici organa jedinice lokalne samouprave koji organizuje javni uvid, za vreme trajanja ranog javnog uvida – u

FAZA 3: Nacrt urbanističkog plana – javni uvid (JU) i javna sednica

beogradskoj praksi je dozvoljeno i slanje poštom, zaključno sa poslednjim danom održavanja javnog uvida (upućuje se **Sekretarijatu za urbanizam i građevinske poslove**).

Na primedbe građana pristigle na RJU se ne šalje pojedinačan odgovor.

Primedbe i uvidi kao osnov daljeg razvoja

Obrađivač plana (npr. **Urbanistički zavod Beograda**) je u obavezi da sastavi uopšten odgovor na sve pristigle primedbe. Na osnovu toga, pribavljenih uslova nadležnih institucija, eventualnih smernica komisije za planove i podataka o izvršenom ranom javnom uvidu, **komisija za planove** sastavlja **Izveštaj o ranom javnom uvidu**.

Izveštaj postaje deo **dokumentacione osnove** planskog dokumenta koja se u praksi najčešće izlaže tokom javnog uvida.

Druga tačka u kojoj mogu da učestvuju građani je kada se na javni uvid izlaže nacrt plana koji je bliži gotovom rešenju.

Javni uvid (JU) traje minimum **30 dana**.

U izuzetnim slučajevima može trajati 15 dana - ukoliko se radi o manjim izmenama i dopunama plana, precizno definisanim Pravilnikom, ili kada se ponavlja javni uvid u deo nacrtu plana.

Obaveštavanje javnosti o javnom uvidu je isto kao i za rani javni uvid koji je prethodio - u sedištu jedinice lokalne samouprave, na internet stranici nosioca izrade planskog dokumenta, jedinice lokalne samouprave, nosioca izrade ili donosioca plana, i u dnevnom i lokalnom listu sa kojim nadležni organ ima potpisan ugovor o oglašavanju.

Predstavljanje nacrtu plana i primedbovanje

Nacrt plana na javnom uvidu sadrži sve elemente konačnog planskog rešenja.

Kao i tokom ranog javnog uvida, **nosilac izrade plana** je u obavezi da omogući stručnu pomoć za

razumevanje izloženog plana, sada već kompleksnog planskog dokumenta.

U zavisnosti od toga da li je u pitanju *urbanistički ili prostorni plan*, stručna pomoć se drugačije organizuje:

- ▶ Tokom javnog uvida u *urbanistički plan*, predstavnik **obrađivača** je na raspolaganju za pitanja javnosti, u određenim i objavljenim terminima, u prostorijama u kojima se održava javni uvid.
- ▶ Tokom javnog uvida u *prostorni plan*, obavezno je održavanje barem jedne **javne prezentacije plana**, najkasnije 10 dana pre završetka javnog uvida.

Za javni uvid u nacrt urbanističkog plana, javna prezentacija je propisima data kao mogućnost, ali nije obaveza. Građani mogu nadležnima da upute zahtev da se ona održi, a od procene nadležnih zavisi da li će biti održana.

Kao i tokom ranog javnog uvida, svoje komentare na plan mogu da daju svi zainteresovani, uključujući i građane i institucije javnog sektora, na isti način kao i tokom ranog javnog uvida (pisarnica, ili gde je to praksa, i poštom).

Javna sednica Komisije za planove

Nakon završenog javnog uvida sledi **javna sednica Komisije za planove**.

Njoj mogu da prisustvuju **svi zainteresovani**, a građani koji su prethodno podneli primedbu imaju prava i da je na sednici dodatno obrazlože.

Obrađivač plana ima obavezu da prisutnima obrazloži svoj odgovor **na svaku podnetu primedbu**.

Izveštaj o javnom uvidu

Nakon javnog dela, sledi **zatvoreni deo sednice Komisije za planove**. Na njemu, **komisija za planove** formira konačan stav o planskom rešenju. Na osnovu toga i svih drugih podataka s javnog uvida se formira **Izveštaj o obavljenom javnom uvidu u nacrt planskog dokumenta**. Kao deo **dokumentacione osnove**, izveštaj je dostupan javnosti na zahtev u sedištu donosioca plana, tokom čitavog perioda važenja planskog dokumenta.

Nacrt plana se koriguje u skladu sa Izveštajem o javnom uvidu i upućuje dalje u proceduru donošenja.

FAZA 4: Usvajanje plana

Nakon završetka javnog uvida, nacrt plana koji je korigovan u skladu s **Izveštajem o javnom uvidu** se u formi **Predloga plana** upućuje skupštini na usvajanje.

U ovoj završnoj fazi, u zavisnosti od lokalnih propisa, **skupštinski odbornici ili grupa građana** (u određenom broju) mogu suštinski da izmene plan podnošenjem **amandmana na plan**. Da bi amandman ostvario uticaj na plan, potrebno je da ga **skupštinska većina** izglasa.

Nakon usvajanja, tekstualni deo planskog dokumenta objavljuje se u odgovarajućem službenom glasilu – Službenom listu ili glasniku

Nakon toga, plan je važeći i počinje njegova primena. Svi važeći planski dokumenti moraju biti dostupni u elektronskom obliku na internetu, kao i na zahtev u analognom obliku, u sedištu organa nadležnog za donošenje ili organa nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma.

Javna prezentacija urbanističkog projekta

Tokom procedure izrade urbanističkog projekta, obavezna je njegova **javna prezentacija**.

Javna prezentacija urbanističkog projekta se značajno razlikuje od javnih uvida u planove. Procedura izrade planova podrazumeva omogućavanje učešća javnosti tokom ranog javnog uvida, javnog uvida i javnu sednicu planske komisije, dok javna prezentacija urbanističkog projekta dolazi "post festum" – kada direktna komunikacija više nije zakonska obaveza.

Primedbovanje

Javna prezentacija urbanističkog projekta traje sedam dana, tokom kojih građani **mogu da primedbuju** na predloženo rešenje urbanističkog projekta.

Urbanistički projekat je „alat“ za sprovođenje već usvojenog plana, i služi da se arhitektonskim projektom dodatno proveri, razradi ili „reši“ neka lokacija. Zbog toga je sastavni deo urbanističkog projekta idejno rešenje objekta i njegov trodimenzionalni prikaz. Zahvaljujući tome, čest je slučaj da šira javnost tek tokom javne prezentacije urbanističkog projekta "sagleda" plan u prostoru – obim i veličinu onoga šta je planom omogućeno ili predviđeno za gradnju. Međutim, s obzirom na to da se izradi urbanističkog projekta pristupa nakon što je plan već usvojen, primedbovanjem na urbanistički projekat nije moguće izvršiti uticaj na plan koji mu je prethodio.

Komisija za planove ima obavezu da razmotri sve primedbe, da izvrši stručnu kontrolu i utvrdi da li je urbanistički projekat u suprotnosti sa planom šireg područja.

Komisija sačinjava **pismeni izveštaj** sa predlogom o prihvatanju ili o odbijanju urbanističkog projekta.

Nadležni organ **nema obavezu** da građanima pošalje pismeni odgovor na upućene primedbe. Da li je projekat prihvaćen ili odbijen i više o njegovom sadržaju, građani mogu da saznaju na internet stranici organa nadležnog za potvrđivanje projekta – gradske ili opštinske uprave (www.beograd.rs).

U roku od **pet dana** od potvrđivanja urbanističkog projekta, svaki potvrđeni urbanistički projekat mora da bude javno dostupan na internet stranici nadležnog organa.



Beograd 2022

mali VELIKI

VODIČ ZA RAZUMEVANJE PLANOVA I PLANSKE PROCEDURE

pojmovnik

URBANISTIČKOG

planiranja

MALI VELIKI POJMOVNIK URBANISTIČKOG PLANIRANJA

Vodič za razumevanje planova i planske procedure

Priručnik je izradila stručna organizacija **Nova planska praksa, baza za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja** u želji da javnosti omogući i olakša razumevanje složenih procedura i dokumenata urbanističkog i prostornog planiranja, i učešće u njima.

Autorke:

Ljubica Slavković
Ana Graovac
Ksenija Radovanović
Jasmina Đokić

Dizajn i prelom:

Jelena Kesić

Štampa:

Standard 2

Tiraž:

200



NOVA
PLANSKA
PRAKSA



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BEOGRAD

Priručnik je realizovan u okviru *Nova planska praksa* projekta „Javnost u javnim politikama: dešifrovanje prava na informisanje“, u kooperaciji sa Heinrich Böll Stiftung – predstavništvo Beograd.

Priručnik je dostupan onlajn na
www.interaktivniurbanizam.com



Beograd 2022

SADRŽAJ

01 ČEMU SLUŽI URBANISTIČKO PLANIRANJE?	4
Šta je urbanističko planiranje?	4
Šta je planski sistem?	6
Pravni okvir - zakon o planiranju i izgradnji	7
02 VRSTE PLANOVA	8
Hijerarhija planova	8
02.1 Prostorni planovi	10
Prostorni planovi područja posebne namene - PPPPN	11
02.2 Urbanistički planovi	12
Generalni urbanistički plan - GUP	13
Regulacioni planovi - PGR i PDR	14
Urbanističko - tehnički dokumenti	15
Urbanistički projekat	15
Projekat preparcelacije	16
03 SADRŽAJ PLANOVA - REGULACIONI PLANOVI, PGR I PDR	17
Postojeće stanje	17
Podela zemljišta	18
Pravila uređenja i građenja	18
Urbanistički parametri, normativi i bilansi	19
Smernice za sprovođenje plana	20
Grafički prilozi plana	22
Dokumentaciona osnova plana	23
UČESNICI U PLANIRANJU, INTERESI I ODGOVORNOST	24
Planiranje, gradsko građevinsko zemljište i profit	24
Učesnici u planiranju	25
Konflikti i odgovornost	26
Učešće javnosti	26
Ko odlučuje o planovima?	27
ČETIRI FAZE IZRADE PLANA - OD INICIJATIVE DO USVAJANJA	28
FAZA 1: odluka o izradi plana	28
FAZA 2: koncept urbanističkog plana - rani javni uvid (RJU)	30
FAZA 3: nacrt urbanističkog plana - javni uvid (JU) i javna sednica	31
FAZA 4: usvajanje plana	32
Javna prezentacija urbanističkog projekta	33

01 ČEMU SLUŽI URBANISTIČKO PLANIRANJE?

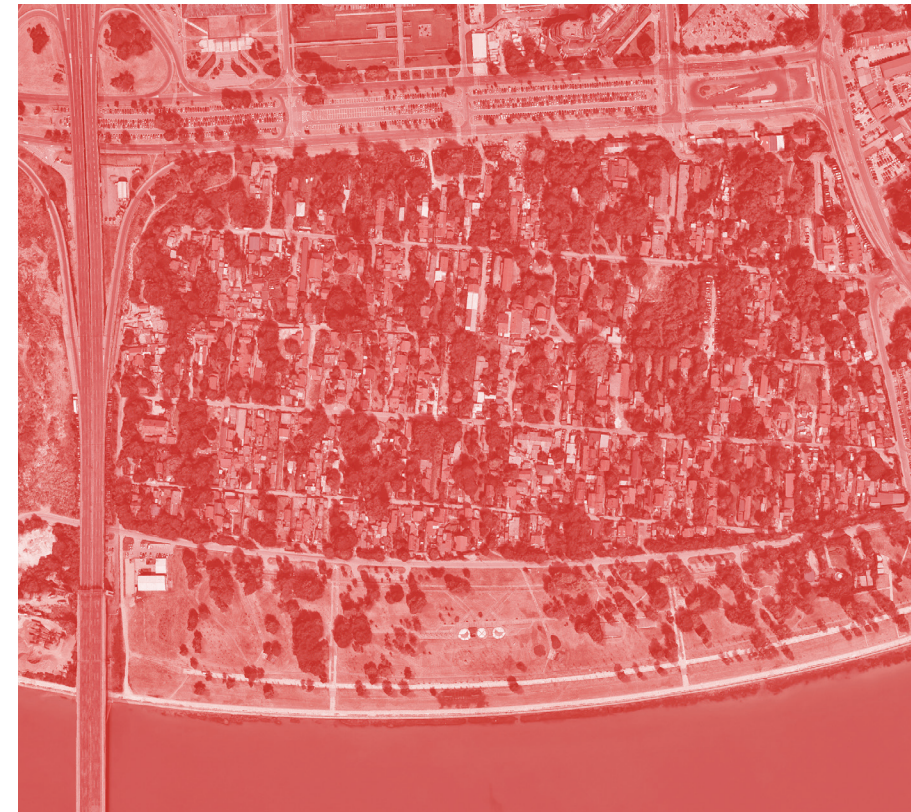
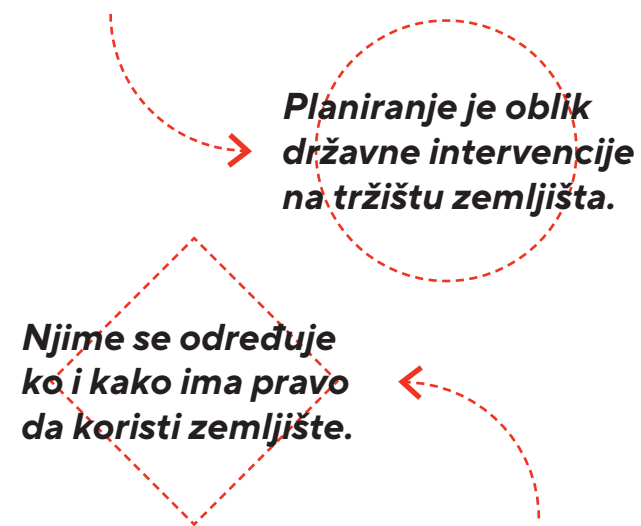
Šta je urbanističko planiranje?

Urbanističko planiranje treba da usmeri urbani razvoj u skladu s usvojenim *vrednostima* društva i države, definisanim kroz Ustav i niz međunarodnih dokumenata koje je Republika Srbija potpisala i ratifikovala. Planiranje je potrebno da bi se istovremeno sagledala šira slika i veliki broj detalja. Pri tome, ono mora da pomiri mnoštvo različitih interesa, tako da rezultat bude optimalan po celokupno društvo.

Kao oblik državne intervencije, planiranje nije u suprotnosti s tržištem – ono se oslanja se na tržište, ali služi da reguliše njegove negativne efekte i da obezbedi one potrebe koje tržište ne može. To čini tako što urbani prostor sagledava kao složeni mehanizam u kome su sve odluke međusobno povezane, pa zatim usmerava razvoj takvog kompleksnog sistema tako da on bude optimalan, kratkoročno i dugoročno.

Da nema planiranja, zemljište bi se takođe kupovalo, prodavalo i gradilo, ali na drugačiji način, sa drugačijim pravima, i sa drugačijim posledicama.

Planiranje može biti *proaktivno* ili *reaktivno*, u zavisnosti od toga da li predviđa i motiviše razvoj ili samo servisira zahteve i rešava negativne posledice izgradnje. Odabir zavisi od samog društva i opredeljenja onih koji njime upravljaju – na osnovu čega se formira *planski sistem*.



Orto-foto snimak bloka 18: postojeće stanje



Prva nagrada na arhitektonsko-urbanističkom konkursu za blok 18

Šta je planski sistem?

Da bi mogla da planira, država pravi *planski sistem* – skup **zakona** i drugih akata kojima se pravno uređuje planiranje, kao i različitih **institucija** koje učestvuju u planiranju.

Država planski sistem pravi u odnosu na:

▷ Do koje mere želi da interveniše na tržištu zemljišta i u kojim oblastima

stanovanje

zaštita životne sredine

buka

saobraćaj

obrazovanje

sport

...

▷ Zašto želi da planira

šta teži da postigne planiranjem

▷ Kako i na koji način želi da planira

demokratski ili autoritarno

sveobuhvatno ili parcijalno

proaktivno ili reaktivno

Pravni okvir – Zakon o planiranju i izgradnji

Vodeći zakon u oblasti urbanističkog planiranja je **Zakon o planiranju i izgradnji** ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020 i 52/2021).

Glavni podzakonski akt je **Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja** ("Sl. glasnik RS", br. 32/2019).

Zakonom i podzakonskim aktom, propisani su i definisani:



02 VRSTE PLANOVA

Glavni instrumenti planiranja su urbanistički i prostorni planovi.

Planovi mogu biti različitog:

- ▷ **Nivoa donošenja** – republičkog nivoa, nivoa grada ili opštine (jedinice lokalne samouprave) kojima je neophodna ili ne republička saglasnost,
- ▷ **Obuhvata** – plan šire prostorne celine i plan uže prostorne celine (često nazvani planovi višeg i nižeg reda),
- ▷ **Karaktera** – strateški plan i regulacioni plan,
- ▷ **Načina na koji se sprovode** – plan sa posrednom i sa neposrednom primenom pravila građenja.

Hijerarhija planova

Prostorni i urbanistički planovi se međusobno usklađuju po “vertikali” i “horizontali”.

Vertikalno usklađivanje planova podrazumeva da su planovi poređani po hijerarhiji i da oni koji se nalaze niže na lestvici, moraju biti usklađeni sa onima koji su više.

Horizontalno usklađivanje planova podrazumeva da svi planovi istog nivoa moraju biti međusobno povezani i usklađeni, ukoliko su u neposrednom kontaktu (dve opštine ili dva susedna grada).

Uz pomoć vertikalnog i horizontalnog usklađivanja, obezbeđuje se da su svi planovi povezani i usaglašeni sa celokupnim prostornim razvojem i širom slikom na koje utiču.

PODELA PLANOVA

VRSTA PLANA

PROSTORNI PLAN RS	REGIONALNI PROSTORNI PLAN	PROSTORNI PLAN PODRUČJA POSEBNE NAMENE	PROSTORNI PLAN JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE	GENERALNI URBANISTIČKI PLAN	PLAN GENERALNE REGULACIJE	PLAN DETALJNE REGULACIJE	URBANISTIČKI PROJEKAT
-------------------	---------------------------	--	--	-----------------------------	---------------------------	--------------------------	-----------------------

PO NIVOU DONOŠENJA

Plan republičkog nivoa	Plan nivoa jedinice lokalne samouprave	
	Republička saglasnost	

PO OBUHVATU

Srbija	Region	Područje	Opština	Grad	Mreža	Kompleks	Parcela
					Naselje	Celina	Blok

PO KARAKTERU

Strateški planovi	Regulacioni planovi
-------------------	---------------------

PO SPROVOĐENJU

Program implementacije	Posredno sprovođenje		Neposredno sprovođenje
	ZNS (Zone za neposredno sprovođenje)	ZNS	

VRSTA PODELE

02.1 Prostorni planovi

Prostorni planovi su strateški razvojni dokumenti.

Njima se utvrđuju **strateški ciljevi i prioritete prostornog razvoja zemlje** - usmerava se ukupni društveni i ekonomski razvoj i čuvaju prirodni resursi i kulturno nasleđe.

Osnovni prostorni plan je **Prostorni plan Republike Srbije**. Odluku o izradi ovog plana, kao i sam plan, usvaja najviše predstavničko telo - **Narodna skupština**.

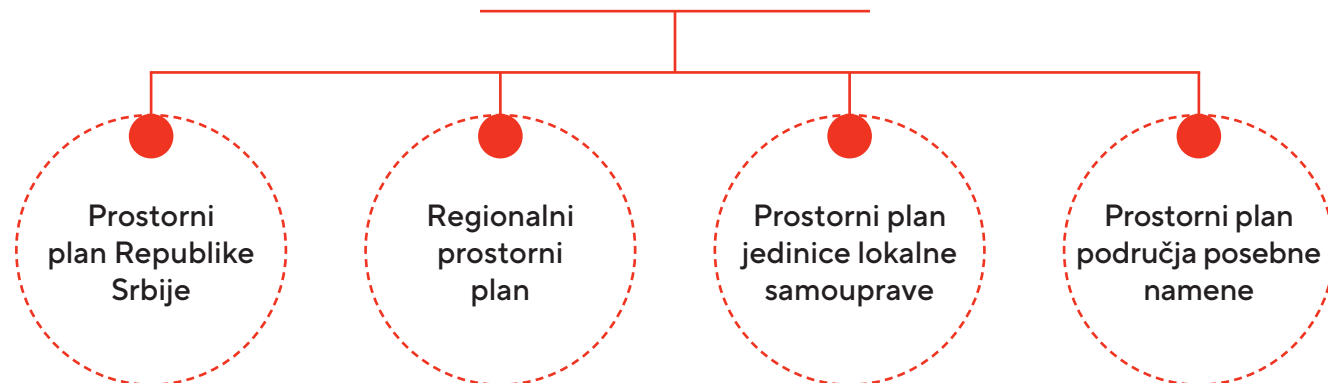
Prostorni plan Republike Srbije pokriva teritoriju čitave zemlje.

Prate ga prostorni planovi *užeg obuhvata*, koji obuhvataju manje teritorijalne jedinice.

To su prostorni planovi:

- ▷ Autonomne pokrajine Vojvodine,
- ▷ različitih regiona širom Srbije, uključujući i administrativnog područja grada Beograda Gradova i opština tj. jedinica lokalne samouprave,
- ▷ područja posebne namene koja teritorijalno pripadaju različitim prostornim jedinicama a zahtevaju posebno uređenje:
 - područja sa prirodnim, kulturno-istorijskim ili ambijentalnim vrednostima,
 - sa mogućnošću eksploatacije mineralnih sirovina,
 - korišćenja turističkih potencijala ili hidropotencijala,
 - za realizaciju projekata za koje Vlada utvrdi da su projekti od posebnog značaja,
 - za izgradnju objekata čije je izdavanje dozvola u nadležnosti države ili autonomne pokrajine (a ne jedinice lokalne samouprave).

Prostorni planovi (PP)



Nivo donošenja prostornih (i urbanističkih) planova

- ▷ **Prostorni planovi** koji definišu **strateška opredeljenja od interesa za državu** su u nadležnosti resornog ministarstva i donose se **na nivou Vlade**:

Prostorni plan Republike Srbije, regionalni prostorni plan, prostorni plan područja posebne namene

- ▷ **Prostorni plan opštine (i svi urbanistički planovi)** koji se rade za naseljena mesta su lokalnog karaktera, i u nadležnosti grada ili opštine - **jedinice lokalne samouprave**:

Prostorni plan opštine (generalni urbanistički plan, plan generalne regulacije, plan detaljne regulacije).

- ▷ **PPPPN može zahvatiti teritorije različitih opština i regiona,**

*PPPPN „Fruška gora“ obuhvata nacionalni park koji se prostire na teritorijama različitih opština. To podrazumeva da je PPPPN nacionalnog parka „Đerdap“ **hijerarhijski iznad** prostornih planova pojedinačnih opština (Golupca, Majdanpeka, Negotina i Kladova) - opštine moraju da usklade svoje planove s planom nacionalnog parka koji predstavlja **zajedničko dobro** za sve njih, a ne obrnuto.*

Prostorni planovi područja posebne namene – PPPPN

Prostorni plan područja posebne namene (PPPPN) predstavlja „izuzetak“ u podeli prostornih planova.

Svi prostorni planovi su vezani za administrativnu podelu zemlje, tj. za teritorijalne jedinice (prostorni plan određene pokrajine, regiona ili opštine). Za razliku od njih, PPPPN se odnosi na **geografsko područje** i na područja sa **jednom dominantnom namenom**:

- ▷ **PPPPN može obuhvatiti deo naseljenog mesta (koje je već pokriveno urbanističkim planovima)**

*PPPPN područja priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi“ ili PPPPN za Nacionalni stadion u Beogradu. Tada posebno dolazi do značaja razlika u nivou donošenja PPPPN, kao prostornog plana, u odnosu na lokalne urbanističke planove. Dok su urbanistički planovi u lokalnoj nadležnosti, grada ili opštine, prostorni plan se nalazi u **republičkoj nadležnosti** - o njemu odlučuje direktno **Vlada Republike Srbije**.*

Zbog čega su ovi planovi naročito pod lupom javnosti poslednjih godina?

Za razliku od drugih prostornih planova, PPPPN može biti sasvim detaljne razrade - sve do nivoa pojedinačne parcele. Svi prostorni planovi su po karakteru *strateški*, ali Zakon dozvoljava da PPPPN može biti **i strateški i regulacioni** - njime se određuju krupni, strateški pravci razvoja, ali se direktno mogu urediti i pojedinačne parcele - pravila izgradnje i parcelacije, regulisati i menjati vlasnički odnosi i izgradnja. *Urbanistički regulacioni planovi* su ti koji se „spuštaju na nivo parcele“, ali se PPPPN razlikuje i od njih.

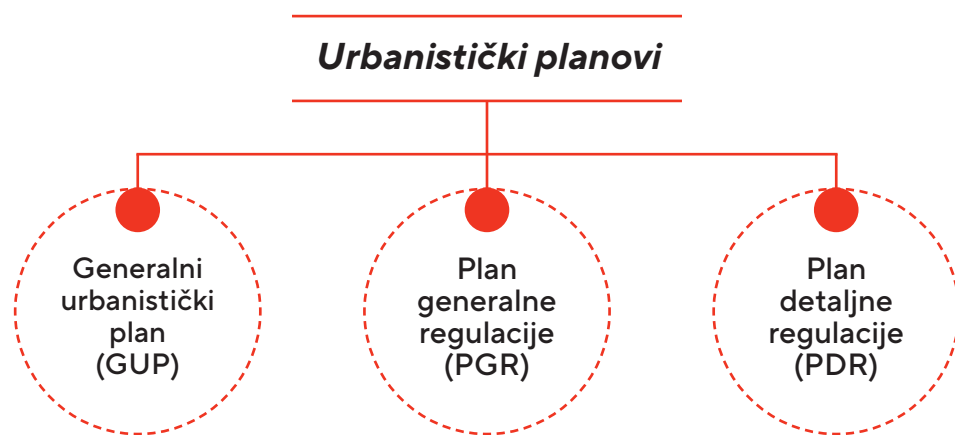
I kada se „spušta na nivo parcele“ i ima ulogu regulacionog plana, PPPPN kao prostorni plan koji definiše

strateška opredeljenja od interesa za državu se nalazi u **republičkoj**, a ne lokalnoj nadležnosti. Za razliku od urbanističkih planova, o kojima odlučuju gradovi ili opštine, o PPPPN direktno odlučuje **Vlada Republike Srbije**. Odnosno, PPPPN podrazumeva da odluke koje se spuštaju sve do nivoa pojedinačne parcele mogu da se donose na najvišem državnom nivou, što znatno otežava uključivanje lokalnog stanovništva.

Pošto se *Plan područja posebne namene* donosi za područja koja su zbog nečega *posebna* (nacionalni parkovi, vodoizvišta, koridori, poseban nacionalni značaj...), izrada svih ovih planova koji su od značaja za čitavu zemlju bi trebalo da bude promišljena i predviđena krovnim prostornim planom, Prostornim planom Republike Srbije. Međutim, prema novijim izmenama Zakona, PPPPN se može raditi **samo na osnovu odluke Vlade RS**, bez da je prethodno sagledan kroz Prostorni plan Republike Srbije.

02.2 Urbanistički planovi

Urbanistički planovi se dele na strateški generalni urbanistički plan – GUP i na regulacione planove – plan generalne regulacije – PGR i plan detaljne regulacije – PDR.



Generalni urbanistički plan GUP

GUP - generalni urbanistički plan - je najvažniji strateški urbanistički plan.

GUP se donosi za sva naselja koja imaju status grada – ukupno 28 gradova Srbije, i Beograd kao glavni grad.

Kao krovni, i jedini urbanistički plan koji je ujedno i strateški, GUP treba da:

- ▷ predstavi viziju razvoja grada za duži period – 20 ili više godina,
- ▷ postavi ostvarive ciljeve i pravce razvoja koji odgovaraju takvoj viziji,
- ▷ predvidi na koji način dolazimo do tih ciljeva.

Da bi GUP mogao da predstavi scenarije sveobuhvatnog i dugoročnog razvoja grada i plan kojim se oni ostvaruju, on mora da se osloni na druge strateške planove - *prostorne planove* (opština, posebne namene, RS) i brojne druge strategije i razvojne politike koje se odnose na prostor.

Zbog velikog broja sektora, oblasti i interesa koje GUP mora da obuhvati, on treba da bude i „krovni dogovor“ – različitih stručnjaka, nadležnih institucija, građana, privatnika, investitora i političara. Ukoliko takav dogovor ne postoji ili se ne poštuje, razvoj grada je podređen pojedinačnim interesima ili interesima u sprezi politike i ekonomije, i ne može se planski kontrolisati i usmeravati.

Šta se planira GUP-om?

GUP pokriva teritoriju čitavog grada i usmerava njegov razvoj dugoročno, na period od najmanje 20 godina. Samim tim, GUP direktno određuje širok spektar prostornih tema koje sveobuhvatno utiču na kvalitet života u gradu.

Kao urbanistički plan, GUP istovremeno usklađuje:

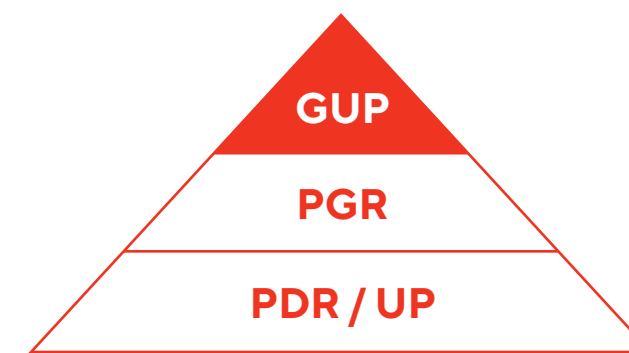
različite namene u prostoru: stanovanje, saobraćaj, infrastrukturu, privredu, javne službe, sport, zelenu infrastrukturu...

zaštitu prirodnih i stvorenih vrednosti u prostoru: životne sredine, prirode, kulturnog nasleđa

GUP i PGR – generalni urbanistički plan i plan generalne regulacije

Da bi se GUP kao strateški plan sproveo, potrebna mu je pratnja regulacionog plana – urbanističkog plana koji reguliše građevinsko zemljište i predviđa kako se izdaju lokacijski uslovi, na osnovu kojih se pribavlja građevinska dozvola i sam plan operacionalizuje u prostoru.

Sprovođenje GUP-a vrši se pomoću plana generalne regulacije, PGR-a.



Regulacioni planovi - PGR i PDR

Plan generalne regulacije – PGR, i plan detaljne regulacije – PDR, su regulacioni, tj. *operativni urbanistički planovi*.

Regulacionim planovima se strateška rešenja prostornih planova i generalnog urbanističkog plana (GUP) „operacionalizuju“, da bi se primenila u konkretnom prostoru. Oni su veza između strateških smernica i dozvola za izgradnju.

PGR

Plan generalne regulacije, PGR, je najvažniji operativni plan.

PGR se obavezno donosi za *celokupno* građevinsko područje svih naseljenih mesta u Srbiji koja su sedišta jedinice lokalne samouprave. Pored toga, PGR može da se izrađuje i za **mreže** – saobraćajnog ili infrastrukturnog sistema, škola, vrtića, javnih garaža, zelenila...

PDR

Planovi detaljne regulacije – PDR – su regulacioni planovi manjeg obuhvata, ali istog operativnog karaktera kao PGR.

Rade se ukoliko je zbog kompleksnosti i složenosti prostora neophodno neki deo grada, naselja ili bloka detaljnije proučiti i planirati.

Zbog fokusa na detalj izdvojen iz šireg okruženja, **PDR mora biti usklađen** sa planom generalne re-

gulacije naselja i drugim mrežnim planovima, kojima je sagledana šira prostorna celina, a koji su pak u skladu s generalnim urbanističkim planom i drugim prostornim tj. strateškim planovima.

Šta se planira regulacionim planovima?

Plan regulacije je usmeren na građevinsko zemljište i direktno određuje njegovu namenu i mogućnosti izgradnje.

Ishod regulacionog plana su **lokacijski uslovi** koji se odnose na pojedinačne građevinske parcele i na osnovu kojih se pribavlja **građevinska dozvola**.

Pravila koja se propisuju za pojedinačne parcele kroz brojne regulacione planove (PGR, PDR), kumulativno određuju da li će se ostvariti ciljevi koji su kroz strateške planove (GUP, prostorni plan) postavljeni na nivou celog naselja i šire. Upravo zato je presudno da svi planovi budu usklađeni po vertikali i da se poštuju planovi šireg obuhvata („višeg reda“). Međutim, u domaćoj praksi se namena pojedinačnih zemljišta i pravila izgradnje proizvoljno propisuju i ad-hoc menjaju. Time se kroz pojedinačna delovanja kumulativno narušava ostvarivanje strateških ciljeva i negativno utiče na razvoj čitavih naselja, područja, grada i regija.

Urbanističko – tehnički dokumenti

Najniži u hijerarhiji dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja su urbanističko – tehnički dokumenti:

- ▷ urbanistički projekat,
- ▷ projekat parcelacije i preparcelacije,
- ▷ elaborat geodetskih radova za ispravku granica susednih parcela i spajanje dve susedne parcele istog vlasnika

Urbanističko – tehnički dokumenti nisu planovi.

Oni se izrađuju **nakon što se plan za neko područje usvoji** i potrebna je „dodatna arhitektonska provera“ planskog rešenja, ili da bi se rešila pitanja vlasništva i podele katastarskih parcela, nevezano od urbanističkog plana.

Urbanistički projekat

Urbanistički projekat je najsloženiji od svih urbanističko – tehničkih dokumenata.

Radi se isključivo na osnovu usvojenog plana, pa se zato zove i dokumentom / alatom za **sprovođenje planskih dokumenata**.

Primenjuje se kada je potrebno dodatno definisati ili proveriti uslove i parametre izgradnje iz usvojenog plana, odnosno kada je potrebno **arhitektonskim projektom** „rešiti“ neku lokaciju, jer tokom izrade plana nije bilo dovoljno podataka za to. Zato je sastavni deo urbanističkog projekta **idejno rešenje objekta i trodimenzionalni prikaz**.

U opštem slučaju, urbanističkim projektom nije moguće bitno menjati ključna pravila izgradnje koja su definisana planom – namenu parcele, kapacitete izgradnje, spratnost i visinu planiranih objekata, zauzetost parcele, procenat zelenih površina...

Međutim, u pojedinim slučajevima definišanim Zakonom o planiranju i izgradnji, urbanističkim projektom se može menjati usvojeno plansko rešenje. To znači da i pošto je plan usvojen, urbanističkim projektom može doći do promene visine ili namene objekta, a može se definisati i zemljište javne namene, iako je planom drugačije predviđeno.

Zakon daje mogućnosti da se izradi urbanističkog projekta pristupi **na zahtev investitora** i onda kada planskim dokumentom nije propisana njegova obavezna izrada.

Učešće javnosti

Javna prezentacija urbanističkog projekta je obavezna. Pošto urbanistički projekat sadrži idejno rešenje objekta i njegov trodimenzionalni prikaz, čest je slučaj da šira javnost "shvati" šta je urbanističkim planom omogućeno ili predviđeno za gradnju tek tada kada ugleda trodimenzionalni prikaz - dugo nakon što je plan već usvojen i na snazi.

Javna prezentacija u urbanistički projekat se značajno razlikuje od javnih uvida u planove - **o tome je dato detaljno u poslednjem poglavlju, Javna prezentacija u urbanistički projekat.**

Projekat preparcelacije

Pored urbanističkog projekta, veoma čest slučaj koji predhodi izdavanju lokacijskih uslova i građevinske dozvole je izrada **projekta preparcelacije**. On se radi u cilju **formiranja građevinske parcele** u skladu sa pravilima iz usvojenog plana i podrazumeva objedinjavanje nekih katastarskih parcela, delova katastarskih parcela ili odvajanje delova parcela za javne namene.

Sastavni deo projekta preparcelacije je projekat geodetskog obeležavanja, na osnovu koga se planirana izmena katastarskog stanja ažurira u bazi podataka nacionalnog katastra.

03 SADRŽAJ PLANOVA – REGULACIONI PLANOVI, PGR I PDR

Postojeće stanje

Građevinsko zemljište ima pet osnovnih karakteristika koje se prvo analiziraju kada se krene sa izradom plana. One se predstavljaju kroz postojeće stanje.

Svaka od ovih pet karakteristika je opisana u tekstu plana i praćena odgovarajućom kartom:



Podela zemljišta

Zemljište u planovima je podeljeno na dve opšte kategorije: javnu namenu i zemljište ostalih namena.

Ove dve opšte kategorije se zatim dele na **konkretne namene**, koje se dalje dele na **zone**.

- ▶ **Javna namena** je ona koja je dostupna svim građanima grada ili određenim kategorijama (npr. starosnim), i na njima ostvaruju svoje zajedničke interese i potrebe.
- Kategorije javnih namena su: zelene površine, javni objekti, obale reka, ulice...
- Zone npr. zelenih površina su parkovi, skverovi, zaštitni pojasevi...
- ▶ **Ostale namene** su one koje koriste pojedinci, i na njima ostvaruju neku svoju ličnu potrebu ili interes.
- Kategorije ostalih namena su: stanovanje, poslovanje, privreda...
- Zone npr. stanovanja su porodično – u kućama, višeporodično – u zgradama, soliterima...

Pravila uređenja i građenja

Za svaku od ovih namena i pojedinačnih zona se propisuju **pravila uređenja i građenja**, kojima je određeno kako zemljište može da se koristi – šta i u kom obimu može da se gradi.

Opšta pravila uređenja i građenja se odnose na sve namene, i obuhvataju različite mere zaštite – nasleđa, prirode, životne sredine, zaštita od nepogoda, sistemska rešenja vezana za energetska efikasnost, pristupačnost, evakuaciju otpada i drugo.

Posebna pravila uređenja i građenja se definišu za svaku zonu ponaosob.

Kako plan utiče na vlasništvo i korišćenje zemljišta?

Po usvajanju plana, država može da otkupi zemljište koje je planom predstavljeno kao *javna namena*, iako je do tada bilo u privatnoj svojini, i bez saglasnosti vlasnika, ali uz novčanu nadoknadu. Ovaj postupak se zove **eksproprijacija** i definiše ga Zakon o eksproprijaciji.

Otuđenje zemljišta je kada država proda zemljište u javnoj svojini jer je ono planom predviđeno za ostale namene. Otuđenje se definiše Zakonom o planiranju i izgradnji i Zakonom o javnoj svojini.

Za zemljište u privatnoj svojini, planom se određuje šta vlasnik *ima* pravo da gradi, u kojim granicama i obimu, ali ne i obaveza da to radi.

Urbanistički parametri, normativi i bilansi

Pravila uređenja i građenja se u planovima definišu i kroz urbanističke parametre, normative i bilanse

Urbanistički parametri su vezani za građevinske parcele i primarno definišu fizičku strukturu grada. To su broj, procenat, dimenzija ili vrednost, koji svi zajedno određuju intenzitet izgrađenosti na parceli.

Urbanistički parametri direktno utiču na gustinu stanovanja, opterećenje saobraćaja, potrebu za infrastrukturom, životnu sredinu, graditeljsko nasleđe...

Ako pojedinačni urbanistički parametri nisu dobro dimenzionisani, čitav grad će biti preizgrađen, opterećen, zagađen i neodrživ, ili s druge strane, premalo izgrađen, nedovoljno urban i preskup. Zadatak je plana da urbanističke parametre optimalno dimenzioniše i na nivou parcele, i na nivou čitavog grada, kroz celokupan sistem planiranja.



Urbanističkim normativima se definišu prostorni raspored i potrebe, odnosno broj i veličina:

- ▷ **Javnih sadržaja**
- vrtića, škola, domova zdravlja, domova za stare, sportskih kompleksa...
- ▷ **Zelenila i rekreacije**
- koji je minimum zelenih površina koje pripadaju svakom stanovniku, na kojoj su udaljenosti od kuća...
- ▷ **Parking prostora**
- koji je broj parking mesta koje je potrebno obezbediti sa svako domaćinstvo, za poslovni prostor...
- ▷ **Javni gradski prevoz, saobraćajna mreža, režimi kretanja vozila**
- na osnovu normativa za optimalnu opterećenost ulica saobraćajem i bezbedno kretanje

Urbanistički normativi utiču na standarde života u gradu i stepen društvenog blagostanja.

Urbanistički bilansi su zbirovi, odnosi i vrednosti koje su ostvarene u planu. Njima se iskazuju:

- ▷ **Odnos površina**
- javnih i ostalih namena,
- ▷ **Ukupni kapaciteti planirane izgradnje**
- bruto razvijena građevinska površina (BRGP) za pojedinačne namene – stanovanje, komercijalne delatnosti, privreda, javne službe...

- ▷ **Ukupni kapaciteti infrastrukture**
- potrebe za strujom, vodom, grejanjem, kanalizacijom, dužine planiranih instalacija...
- ▷ **Procenat broja stanovnika i zaposlenih**
- ostvarena gustina naseljenosti po hektaru...
- ▷ **Procena javnih ulaganja**
- koliko košta opremanje zemljišta - eksproprijacija, rušenje, izgradnja saobraćajnica, infrastruktura, javni objekti...

Na osnovu bilansa se procenjuje održivost rešenja i mogućnost njegove realizacije.

Smernice za sprovođenje plana

Poglavlje u kome se daju smernice za sprovođenje plana je poslednje i jedno od najvažnijih.

Tu je nabrojano šta je neophodno uraditi nakon usvajanja plana da bi on mogao da se realizuje:

izrada dodatnih strategija, planova, urbanističko - tehničkih dokumenata, projekata, izgradnja ključnog infrastrukturnog objekta bez koga plan ne može da se sprovede...

Smernice za sprovođenje plana sadrže:

- ▷ **Odnos prema postojećim planovima** – da li se važeći planovi ili njihovi delovi stavljaju van snage ili dopunjuju nekim elementima,
- ▷ Područja za koja je **obavezna dalja izrada planova užeg obuhvata („nižeg reda“)**, prostornih ili urbanističkih, pre izdavanja lokacijskih uslova,
- ▷ Područja za koja je obavezna **dalja izrada urbanističko-tehničkih dokumenata** pre izdavanja lokacijskih uslova - urbanističkih projekata i projekata preparcelacije,
- ▷ Značajne lokacije za koje je **neophodna dalja saradnja sa nadležnim institucijama ili odbir kvalitetnog arhitektonskog rešenja** kroz potvrdu idejnog rešenja od strane Komisije

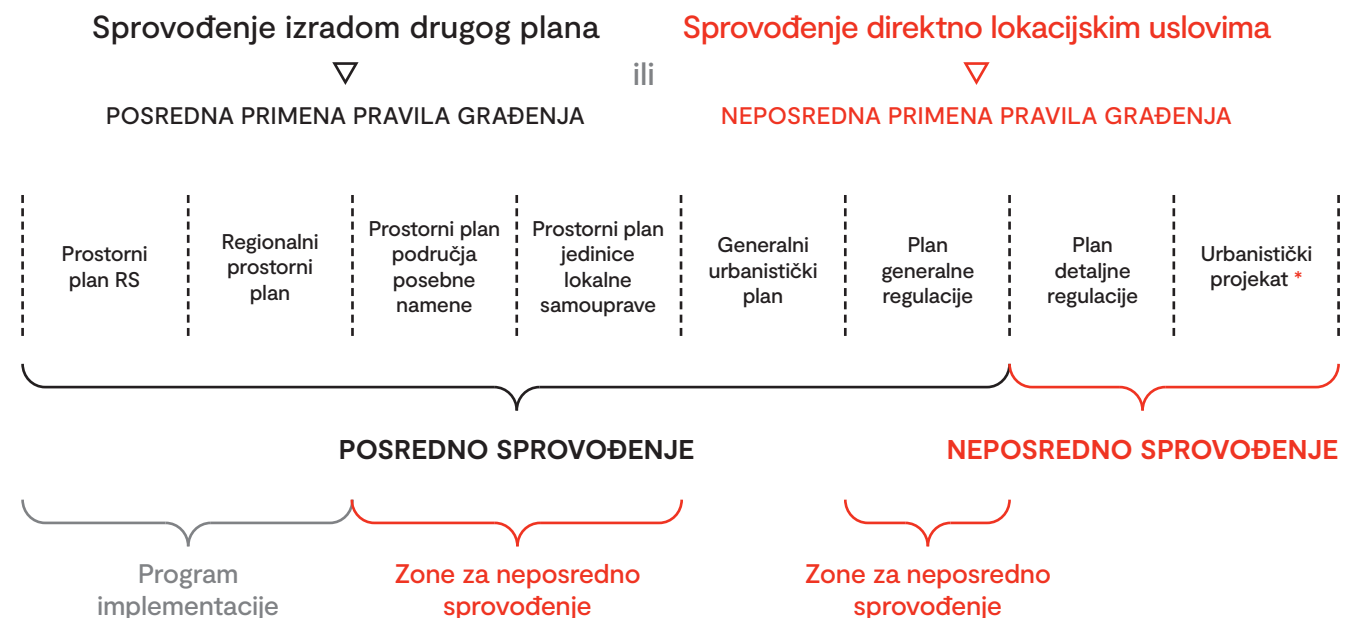
za planove, obaveznu izradu arhitektonskog konkursa, ili obavezna dalja saradnja sa nekom nadležnom institucijom pri izradi idejnog rešenja, kao što je Zavod za zaštitu spomenika kulture.

- ▷ Različite **preduslove za realizaciju plana** - izgradnja primarne trafo-stanice, magistralnog infrastrukturnog voda, preseljenje postojeće namene na novu lokaciju...

Pojedini strateški planovi mogu da sadrže i **akcioni plan** u kome piše ko, kada, kako i sa kojim sredstvima će realizovati ono što se planom planira.

Strateški planovi mogu da propišu i **vremenski period** posle koga treba proveriti šta se od plana i na koji način realizovalo (monitoring i evaluacija), pa u skladu sa tim i korigovati sam plan.

PODELA PLANOVA PO SPROVOĐENJU



* Formalno, urbanistički projekat je dokument za direktno sprovođenje planskih dokumenata, odnosno neposrednu primenu pravila građenja

Grafički prilozi plana

Plan sadrži i veliki broj **grafičkih priloga**. Netačno je da se u grafičkim priložima može *pročitati* sve što plan propisuje i dozvoljava – oni služe da vizuelno predstavljaju rešenja.

Grafički prilozi prostornih planova se zovu *referalne karte* i sadrže **šematski prikaz** odlika prostora.

Grafički prilozi urbanističkih planova izrađuju se na ažurnim katastarsko-topografskim podlogama i sadrže **detaljan** prikaz određene odlike urbanog prostora.

Na grafičkim priložima urbanističkih planova, a naročito planova regulacije, prikazuje se:

- ▷ **Postojeća namena površina** – način na koji se zemljište već koristi:
 - *Izgrađeno: u funkciji (stanovanje, poslovanje, saobraćaj...) ili napušteno (stare fabrike i skladišta),*
 - *Neizgrađeno: uređeno (šume, njive) ili neuređeno (prazno, nekultivisano).*

Na ovom grafičkom prilogu može se videti i da li neka namena ili neki objekti u postojećem stanju zauzimaju svoje ili tuđe parcele, što je aspekt divlje gradnje.

- ▷ **Planirana namena površina** – kako planiramo da koristimo zemljište:
 - *osnovna podela na zemljište javne i ostale namene, a zatim i dalja podela na različite konkretne namene i zone.*

Namena koja se prikazuje na ovom grafičkom prilogu je ona koja je planirana kao dominantna (njen je najveći udeo na parceli), a pored nje u okviru iste parcele mogu biti i druge, tzv. kompatibilne namene. Zato je jako važno poglavlje u tekstu plana koje se odnosi na kompatibilnost namena, odnosno mogućnost njihove transformacije.

Drugi grafički prilozi su:

- ▷ **Regulaciono-nivelacioni plan** sa analitičko-geodetskim elementima za obeležavanje (*regulaciona linija, građevinska linija, maksimalna visina objekata, profil saobraćajnica, georeferenciranje*)
- ▷ **Plan građevinskih parcela** sa smernicama za sprovođenje,
- ▷ **Sinhron plan** (*sva postojeća i planirana infrastruktura, trase infrastrukturnih vodova i instalacija*),
- ▷ **Inženjersko-geološka karta terena**,
- ▷ **Drugi prilozi od značaja za plan** – različita kompoziciona rešenja na kojima se prikazuje buduća fizička struktura ili pejzažno uređenje.

Dokumentaciona osnova plana

Svaki plan ima u posebnoj knjizi objavljenu **svu dokumentaciju** koja se prikupila tokom njegove izrade. U **dokumentacionoj osnovi** se nalazi sva zvanična prepiska sa nadležnim institucijama tokom izrade plana, izveštaji o javnim uvidima i stručnoj kontroli, rešenja, obrazloženja, različiti elaborati koji su se radili, studije, analize i sl.

Obavezan sadržaj dokumentacione osnove je:

- ▷ **Registracija preduzeća** – izvod iz APR-a koji potvrđuje da je preduzeće koje je obrađivač plana registrovano za delatnost urbanističkog planiranja,
- ▷ **Licenca i izjava odgovornog urbaniste** da je plan usklađen sa Zakonom o planiranju i izgradnji i planom višeg reda,
- ▷ **Odluka o izradi plana**,
- ▷ **Rešenje o nepristupanju Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu** – ukoliko je nadležna institucija procenila da izrada strateške procene uticaja nije potrebna,
- ▷ **Ili Izveštaj o Strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu** i saglasnost nadležne institucije za zaštitu životne sredine – ukoliko je izrada strateške procene uticaja bila potrebna,
- ▷ **Elaborat ranog javnog uvida**,
- ▷ **Izveštaj o ranom javnom uvidu** i uslovi i mišljenja nadležnih institucija – koji potpisuje Komisija za planove,
- ▷ **Obrazloženje primedbi** sa ranog javnog uvida,
- ▷ **Izveštaj o izvršenoj stručnoj kontroli** – koju vrši Komisija za planove,

- ▷ **Izveštaj o javnom uvidu** – tok javnog uvida (oglas, mesto, vreme trajanja, vreme i mesto održavanja javne sednice), sve pristigle primedbe, kao i odgovori Komisije za planove,
- ▷ **Obrazloženje nosioca izrade plana** – u Beogradu Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove – u kome je opisan ceo tok procedure izrade plana i koji se izrađuje na samom kraju,
- ▷ **Podaci o postojećoj planskoj dokumentaciji** (tzv. stečene obaveze) – podaci o granicama i nazivima svih važećih planova koji se nalaze u okviru teritorije obuhvaćene planom ili u neposrednom okruženju plana,
- ▷ **Izvod iz plana višeg reda** (šire prostorne celine),
- ▷ **Inženjersko-geološki elaborat** – tekst, karta i preseki terena,
- ▷ **Sve ažurne podloge** – topografska, katastarska, plan podzemnih instalacija, sa ucrtanom granicom plana.

Dokumentaciona osnova može sadržati i druge priloge, koji nisu obavezni po zakonu, ali su bili značajni prilikom izrade plana:

- ▷ Orijentacionu procenu ulaganja u opremanje građevinskog zemljišta – na osnovu koje se vidi koliko će koštati opremanje zemljišta, za šta treba da se obezbede budžetska sredstva,
- ▷ Različite elaborate (zaštite spomenika kulture, zaštite prirode, uticaja elektroenergetskih vodova i sl.) – na osnovu kojih je urađeno plansko rešenje,
- ▷ Nagrađena rešenja sa arhitektonsko-urbanističkog konkursa – ukoliko je konkurs sproveden pre ili tokom izrade plana, a plansko rešenje je formirano na osnovu nagrađenih radova.

Dokumentacija plana se nalazi na uvidu javnosti tokom ranog javnog uvida i javnog uvida, a posle usvajanja plana morala bi biti javno dostupna preko internet portala centralnog registra planskih dokumenata (CRPD).

04 UČESNICI U PLANIRANJU, INTERESI I ODGOVORNOST

Prepoznavanje učesnika u planiranju i njihovih interesa daje odgovor na to na čemu se zasniva i čime se opravdava intervencija i donošenje odluka u urbanističkom planiranju?

Planiranje, gradsko građevinsko zemljište i profit

Gradsko građevinsko zemljište je vredan i profitabilan resurs. Tržišna vrednost gradskog zemljišta i visina poreza koji država od njega ubire direktno su uslovljeni onim što je definisano u urbanističkim i prostornim planovima - koja mu je namena određena, da li se na njemu može graditi ili ne, i koja su važeća pravila uređenja i građenja, šta se i u kom obimu na njemu može graditi.

Ko je zainteresovan za gradsko građevinsko zemljište, a time i za urbanističko planiranje?

Za gradsko građevinsko zemljište i njegovo korišćenje zainteresovani su mnogi: fizička i pravna lica, vlasnici i korisnici, investitori, uprava čija je uloga da usmerava prostorni razvoj i smanjuje konflikte u prostoru, najšira javnost - građani koji imaju pra-

vo da učestvuju u odlučivanju i budu informisani o promenama u urbanoj strukturi, i profesionalci / stručnjaci i institucije koje u procesu planiranja učestvuju prema svojim nadležnostima.

Njihovi **interesi** su različiti, ne samo jednih grupa prema drugima, već i u unutar grupa - građani istog naselja ili zaposlenici u gradskoj upravi mogu imati različite interese. Oni se razlikuju, ali i preklapaju, i isti učesnik u planiranju može imati višestruku ulogu u nekoj situaciji.

Svi interesi su legitimni - sprovođenje je upitno

Svi interesi su legitimni, bez obzira na to da li su individualni / parcijalni / interesi zajednice, interesi kapitala / investitora, kao i interesi uprave, čak i kad su vođeni ličnom i grupnom sebičnošću.

Nelegitimno je ukoliko se sprovode kroz zloupotrebu moći, pritiske, manipulacije i druge vidove koruptivnog i društveno i zakonski neprihvatljivog ponašanja.

Glavni legitimacijski osnov planiranja je **javni interes**. Ipak, na koji način kao društvo dolazimo do toga šta je javni interes, kako zajedno i pojedinačno razumemo ovaj pojam, kako ga definišemo, kako ga sprovodimo kroz donošenje odluka i kako bra-

nimo - danas je izuzetno kompleksna tema kojoj nije posvećena adekvatna pažnja, a od suštinskog je značaja za prostorni razvoj i kvalitet života.

Učesnici u planiranju

Učesnici u planiranju se mogu podeliti u tri grupe:



Učesnici u proceduri izrade plana, kao i njihove nadležnosti i obaveze propisani su Zakonom o planiranju i izgradnji i pratećim pravilnikom.

Učesnici su:

▶ **Skupština Grada ili Opštine i njeno stručno telo, komisija za planove**

Skupština grada Beograda i Komisija za planove Skupštine grada Beograda,

▶ **Nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja - nosilac izrade plana**

Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove grada Beograda,

▶ **Obrađivač plana**

javno urbanističko preduzeće, npr. Urbanistički zavod, ili privatna firma registrovana za delatnost izrade planova koja ispunjava propisane uslove,

▶ **Nadležne javne institucije**

komunalna preduzeća, institucije za zaštitu prirode, spomenika...

▶ **Privatni i civilni sektor**

investitori i građani, svi ostali van institucionalni zainteresovani učesnici.

Konflikti i odgovornost

Svi predstavnici države / uprave imaju zadatak da sprovedu usvojene strategije, da rade u okviru zakona, i da štite javni interes. Međutim, *definisanje javnog interesa* nije jednostavno ni jednoznačno. U tome su moguće ne samo pogrešne procene, već i manipulacije i sakrivanje trenutnih potreba ili parcijalnih interesa iza proklamovanog opšteg dobra.

Zbog toga, različitih perspektiva i uloga, u procesu planiranja neretko dolazi do nejedinstvenih stavova, do suprotstavljenog delovanja državne, lokalne uprave i stručnih institucija, i građana. Uzrok konflikta je često usmeren i u pravcu investitora. Kao i svi drugi učesnici u planiranju, i investitori promovišu i štite sopstveni interes. Za sprovođenje zakona i sankcionisanje njegovog kršenja, za sprečavanje nedozvoljenih aktivnosti u procesu planiranja, **zadužene su institucije države**. Za neodgovarajuće ponašanje vlasnika kapitala u procesu urbanističkog planiranja, odgovornost je na nosiocima vlasti i upravi.

Za negativne posledice u prostoru, poput besplanske gradnje, uzurpacije javnog zemljišta, loše distribucije namena, posledice po životnu sredinu, nepopravljive štete na spomeničkom nasleđu i drugo, odgovornost je uvek na onima koji treba da sprovedu pravila – državnoj upravi i njenim institucijama.

Učešće javnosti

Zakonom garantovana otvorenost procesa urbanističkog planiranja podrazumeva da javnost bude informisana o planskom rešenju i da može da daje svoje sugestije i primedbe.

“Javnost” ne postoji kao poseban, jedinstven entitet.

Poslednjih godina je u Srbiji u porastu angažovanje građana i civilnog sektora u urbanističkom planiranju vezano za zaštitu javnog interesa. Međutim, možda više nego bilo koja druga kategorija učesnika u planiranju, u okviru šire javnosti postoje različite grupe sa interesima koji mogu biti suštinski i nepomirljivo suprotstavljeni. I kada polaze od iste tačke, a to je dobrobit građana, interesi građana i organizacija mogu biti različiti. Mogu da budu suprotstavljeni i interesima drugih interesnih kategorija (politika, kapital), a često i onome što se različito razume kao javni interes. Upravo zbog toga je proces u kome dolazimo do zajedničkog dogovora u planiranju ključan, i zavisi od toga u kojoj meri i na koji način je javnost uključena u proces planiranja na svim nivoima.

Ko odlučuje o planovima?



(Narodna skupština Republike Srbije, Skupština autonomne pokrajine, Skupština grada Beograda ili skupština jedinice lokalne samouprave) je donosilac planskog dokumenta.

Skupština grada Beograda:

- usvaja plan,
- usvaja Odluku o izradi plana,
- imenuje Glavnog urbanistu,
- predlaže 1/3 članova Komisije za planove.

Skupštinski odbornici mogu da podnesu amandman na plan i da glasaju za i protiv podnetih amandmana – Skupština grada Beograda može suštinski da izmeni plan, i to u završnoj fazi usvajanja.



Nosilac izrade plana je organ uprave nadležan za proceduru pripreme, izrade i usvajanja plana.

Nosilac izrade plana:

- organizuje javne uvide,
- evidentira primedbe,
- prikuplja dokumentaciju, podloge i mišljenja,
- sprovodi celokupnu proceduru pripreme, izrade, usvajanja i objavljivanja plana,
- trajno čuva čitavu dokumentaciju plana.

Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove je nosilac izrade svih planova na teritoriji Beograda.



Komisija za planove je stručno telo Skupštine. Nadležna je za kontrolu stručnosti i zakonitosti planova.

Komisija za planove Skupštine grada Beograda:

- vrši stručnu kontrolu,
- prati proces izrade plana,
- proverava zakonitost procedura i planova,
- sastavlja izveštaj o javnim uvidima, podnetim primedbama i odgovorima.

Ukoliko pristigle primedbe suštinski menjaju plansko rešenje, Komisija za planove može da donese odluku da se javni uvid ponovi.

Ko čini Komisiju za planove?

- 2/3 članova predlaže Skupština grada Beograda,
- 1/3 članova predlaže Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.

Predsednik Komisije za planove je Glavni gradski urbanista.



Obradivač plana je javno urbanističko preduzeće ili privatna firma - stručni tim zadužen za izradu urbanističkog plana.

Obradivač plana su urbanisti i drugi stručnjaci koji izrađuju plansko rešenje, na osnovu uslova javnih preduzeća, primedbi prikupljenih na javnim uvidima i zaključcima (i smernicama) Komisije za planove.

Urbanistički zavod Beograda je obradivač najvećeg broja planova u Beogradu.

05 ČETIRI FAZE IZRADA PLANA - OD INICIJATIVE DO USVAJANJA

FAZA 1: Odluka o izradi plana

Podnošenje Inicijative za izradu plana

U opštem smislu, tri su razloga zbog kojih se povećava izrada plana:

- ▷ zakonska je obaveza da važeći strateški ili regulacioni plan pokriva određenu teritoriju,
- ▷ planovi šireg obuhvata („višeg reda“) nalažu izradu detaljnijih planova da bi se određena teritorija specifičnije planski razradila kako bi mogli da se izdaju uslovi za izgradnju,
- ▷ Postoji privatna ili javna potreba da se uradi novi plan.

U najvećem broju slučajeva, planovi se izrađuju kada je potrebno stare planove zameniti novim, ili kada postoji interes da se na određenoj teritoriji

nešto izgradi, uredi ili reši problem, a planovi šireg obuhvata nalažu da se to definiše i promisli kroz izradu detaljnijeg plana.

Izrada svakog plana započinjem podnošenjem **Inicijative za izradu plana**.

Inicijativu, u pisanoj formi, može podneti bilo ko – uprava, institucija, pravno ili fizičko lice, investitori, građani...

U praksi, **inicijativu za izradu plana** najčešće podnosi **javni ili privatni sektor** - institucije i organi uprave ili investitori, a u odnosu na to se obezbeđuje i finansiranje čitavog procesa.

Bez obzira na to ko podnosi inicijativu i ko finansira plan, celokupna procedura izrade plana je istovetna - *nadležnosti i odgovornosti su u rukama institucija i organa uprave*.

Podneta Inicijativa ulazi u proceduru koju sprovode organi uprave i informacije o njoj nisu dostupne javnosti, sve do usvajanja Odluke o izradi plana.

Od inicijative do odluke

Na osnovu Inicijative, **nosilac izrade plana** - organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja (u Beogradu je to **Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove**), u saradnji s nadležnim institucijama javnog sektora, izrađuje **Elemente za odluku o izradi plana**.

Obavezno je mišljenje institucije nadležne za zaštitu životne sredine da li je potrebna izrada **strateške procene uticaja plana na životnu sredinu**.

Šta sve sadrži odluka o izradi plana

Već **Elementi za odluku o izradi plana** sadrže osnovne informacije o planu i proceduri njegove izrade: *granice područja koje plan obuhvata, uslove i smernice iz planske dokumentacije, ciljeve izrade plana, da li je nužna izrada strateške procene uticaja na životnu sredinu, podatke o investitoru, podatke o nosiocu izrade, rokove u kojima se očekuje završetak, mesto i način obavljanja javnog uvida i drugo*.

Procedura je ista i kada je u pitanju izmena važećeg plana.

Stručna provera pre usvajanja

Sadržaj Elementa za odluku o izradi plana proverava organ uprave nadležan za stručnu kontrolu planskih dokumenata - komisija za planove (Skupštine grada Beograda). Komisija ovaj predlog može da vrati na doradu ili ako je sa njim saglasna, da formira Predlog odluke o izradi plana i uputi ga dalje na usvajanje.

Donošenje Odluke o izradi plana za urbanističke planove je u nadležnosti skupština. U zavisnosti od područja koje plan obuhvata, to je Narodna skupština Republike Srbije, Skupština autonomne pokrajine, Skupština grada Beograda ili skupština jedinice lokalne samouprave. Za odlučivanje o većini prostornih planova nadležna je Vlada Republike Srbije (više u poglavlju Prostorni plan)

Nakon što skupština izglasa Odluku o izradi (ili izmeni) plana, ona se objavljuje u odgovarajućem službenom glasilu i prvi put postaje dostupna javnosti.

FAZA 2: Koncept urbanističkog plana – rani javni uvid (RJU)

Tokom čitave procedure izrade plana, propisi predviđaju dve tačke u kojima mogu da učestvuju i građani.

Rani javni uvid (RJU) je kao nov način participacije uveden izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji 2014. godine, s idejom da se javnost uključi u početnim, konceptualnim fazama izrade plana, kako bi se smanjila šansa da u kasnijim, razrađenijim fazama, dođe do konflikata.

Na ranom javnom uvidu bi trebalo da se predstavlja *koncept plana* koji je u izradi:

- ▷ opšti ciljevi i svrha izrade,
- ▷ moguća rešenja za prostorni razvoj obuhvaćenog područja
- ▷ predviđeni efekti planiranja.

Zbog toga, **Elaborat na ranom javnom uvidu** ne sadrži sve uslove nadležnih institucija javnog sektora, kao što su javna komunalna preduzeća, zavodi, sekretarijati i druge. Oni se prikupljaju tokom ranog javnog uvida, i zajedno sa drugim uvidima – primedbama građana, daju informacije na osnovu kojih se plan dalje oblikuje i razvija.

U praksi se dešava da Elaborat za rani javni uvid ima značajno veći nivo detaljnosti i da je svojom strukturom bliži gotovom nacrtu plana nego što je prezentacija koncepta - u koju bi javnost trebalo da može da se uključi.

Predstavljanje elaborata i primedbovanje

Rani javni uvid traje minimum **15 dana**.

Elaborat za rani javni uvid se izlaže u sedištu jedinice lokalne samouprave (npr. suteran **Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove u Beogradu**) i na internet stranici nosioca izrade planskog dokumenta (www.beograd.rs, www.beoland.com).

Tokom trajanja i na mestu održavanja ranog javnog uvida, u određenim i objavljenim terminima je obavezno prisustvo **stručnog lica** koje pomaže zainteresovanima da razumeju izloženi plan.

Građani su pozvani da daju svoje komentare pisanim primedbama koje predaju na pisarnici organa jedinice lokalne samouprave koji organizuje javni uvid, za vreme trajanja ranog javnog uvida – u

FAZA 3: Nacrt urbanističkog plana – javni uvid (JU) i javna sednica

beogradskoj praksi je dozvoljeno i slanje poštom, zaključno sa poslednjim danom održavanja javnog uvida (upućuje se **Sekretarijatu za urbanizam i građevinske poslove**).

Na primedbe građana pristigle na RJU se ne šalje pojedinačan odgovor.

Primedbe i uvidi kao osnov daljeg razvoja

Obrađivač plana (npr. **Urbanistički zavod Beograda**) je u obavezi da sastavi uopšten odgovor na sve pristigle primedbe. Na osnovu toga, pribavljenih uslova nadležnih institucija, eventualnih smernica komisije za planove i podataka o izvršenom ranom javnom uvidu, **komisija za planove** sastavlja **Izveštaj o ranom javnom uvidu**.

Izveštaj postaje deo **dokumentacione osnove** planskog dokumenta koja se u praksi najčešće izlaže tokom javnog uvida.

Druga tačka u kojoj mogu da učestvuju građani je kada se na javni uvid izlaže nacrt plana koji je bliži gotovom rešenju.

Javni uvid (JU) traje minimum **30 dana**.

U izuzetnim slučajevima može trajati 15 dana - ukoliko se radi o manjim izmenama i dopunama plana, precizno definisanim Pravilnikom, ili kada se ponavlja javni uvid u deo nacrtu plana.

Obaveštavanje javnosti o javnom uvidu je isto kao i za rani javni uvid koji je prethodio - u sedištu jedinice lokalne samouprave, na internet stranici nosioca izrade planskog dokumenta, jedinice lokalne samouprave, nosioca izrade ili donosioca plana, i u dnevnom i lokalnom listu sa kojim nadležni organ ima potpisan ugovor o oglašavanju.

Predstavljanje nacrtu plana i primedbovanje

Nacrt plana na javnom uvidu sadrži sve elemente konačnog planskog rešenja.

Kao i tokom ranog javnog uvida, **nosilac izrade plana** je u obavezi da omogući stručnu pomoć za

razumevanje izloženog plana, sada već kompleksnog planskog dokumenta.

U zavisnosti od toga da li je u pitanju *urbanistički ili prostorni plan*, stručna pomoć se drugačije organizuje:

- ▶ Tokom javnog uvida u *urbanistički plan*, **predstavnik obrađivača** je na raspolaganju za pitanja javnosti, u određenim i objavljenim terminima, u prostorijama u kojima se održava javni uvid.
- ▶ Tokom javnog uvida u *prostorni plan*, obavezno je održavanje barem jedne **javne prezentacije plana**, najkasnije 10 dana pre završetka javnog uvida.

Za javni uvid u nacrt urbanističkog plana, javna prezentacija je propisima data kao mogućnost, ali nije obaveza. Građani mogu nadležnima da upute zahtev da se ona održi, a od procene nadležnih zavisi da li će biti održana.

Kao i tokom ranog javnog uvida, svoje komentare na plan mogu da daju svi zainteresovani, uključujući i građane i institucije javnog sektora, na isti način kao i tokom ranog javnog uvida (pisarnica, ili gde je to praksa, i poštom).

Javna sednica Komisije za planove

Nakon završenog javnog uvida sledi **javna sednica Komisije za planove**.

Njoj mogu da prisustvuju **svi zainteresovani**, a građani koji su prethodno podneli primedbu imaju prava i da je na sednici dodatno obrazlože.

Obrađivač plana ima obavezu da prisutnima obrazloži svoj odgovor **na svaku podnetu primedbu**.

Izveštaj o javnom uvidu

Nakon javnog dela, sledi **zatvoreni deo sednice Komisije za planove**. Na njemu, **komisija za planove** formira konačan stav o planskom rešenju. Na osnovu toga i svih drugih podataka s javnog uvida se formira **Izveštaj o obavljenom javnom uvidu u nacrt planskog dokumenta**. Kao deo **dokumentacione osnove**, izveštaj je dostupan javnosti na zahtev u sedištu donosioca plana, tokom čitavog perioda važenja planskog dokumenta.

Nacrt plana se koriguje u skladu sa Izveštajem o javnom uvidu i upućuje dalje u proceduru donošenja.

FAZA 4: Usvajanje plana

Nakon završetka javnog uvida, nacrt plana koji je korigovan u skladu s **Izveštajem o javnom uvidu** se u formi **Predloga plana** upućuje skupštini na usvajanje.

U ovoj završnoj fazi, u zavisnosti od lokalnih propisa, **skupštinski odbornici ili grupa građana** (u određenom broju) mogu suštinski da izmene plan podnošenjem **amandmana na plan**. Da bi amandman ostvario uticaj na plan, potrebno je da ga **skupštinska većina** izglasa.

Nakon usvajanja, tekstualni deo planskog dokumenta objavljuje se u odgovarajućem službenom glasilu – Službenom listu ili glasniku

Nakon toga, plan je važeći i počinje njegova primena. *Svi važeći planski dokumenti moraju biti dostupni u elektronskom obliku na internetu, kao i na zahtev u analognom obliku, u sedištu organa nadležnog za donošenje ili organa nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma.*

Javna prezentacija urbanističkog projekta

Tokom procedure izrade urbanističkog projekta, obavezna je njegova **javna prezentacija**.

Javna prezentacija urbanističkog projekta se značajno razlikuje od javnih uvida u planove. Procedura izrade planova podrazumeva omogućavanje učešća javnosti tokom ranog javnog uvida, javnog uvida i javnu sednicu planske komisije, dok javna prezentacija urbanističkog projekta dolazi "post festum" – kada direktna komunikacija više nije zakonska obaveza.

Primedbovanje

Javna prezentacija urbanističkog projekta traje sedam dana, tokom kojih građani **mogu da primedbuju** na predloženo rešenje urbanističkog projekta.

Urbanistički projekat je „alat“ za sprovođenje već usvojenog plana, i služi da se arhitektonskim projektom dodatno proveri, razradi ili „reši“ neka lokacija. Zbog toga je sastavni deo urbanističkog projekta idejno rešenje objekta i njegov trodimenzionalni prikaz. Zahvaljujući tome, čest je slučaj da šira javnost tek tokom javne prezentacije urbanističkog projekta "sagleda" plan u prostoru – obim i veličinu onoga šta je planom omogućeno ili predviđeno za gradnju. Međutim, s obzirom na to da se izradi urbanističkog projekta pristupa nakon što je plan već usvojen, primedbovanjem na urbanistički projekat nije moguće izvršiti uticaj na plan koji mu je prethodio.

Komisija za planove ima obavezu da razmotri sve primedbe, da izvrši stručnu kontrolu i utvrdi da li je urbanistički projekat u suprotnosti sa planom šireg područja.

Komisija sačinjava **pismeni izveštaj** sa predlogom o prihvatanju ili o odbijanju urbanističkog projekta.

Nadležni organ **nema obavezu** da građanima pošalje pismeni odgovor na upućene primedbe. Da li je projekat prihvaćen ili odbijen i više o njegovom sadržaju, građani mogu da saznaju na internet stranici organa nadležnog za potvrđivanje projekta – gradske ili opštinske uprave (www.beograd.rs).

U roku od **pet dana** od potvrđivanja urbanističkog projekta, svaki potvrđeni urbanistički projekat mora da bude javno dostupan na internet stranici nadležnog organa.



Beograd 2022

PROCES I PROCEDURA IZRADE PLANA:

Proces i procedura izrade plana započinje inicijativom za izradu plana.

Na osnovu inicijative, nosilac izrade planova, u saradnji s drugim institucijama formira Elemente za odluku o izradi plana.

Obavezno je mišljenje institucije nadležne za zaštitu životne sredine da li je potrebna izrada strateške procene uticaja plana na životnu sredinu.

Elementi za odluku o izradi plana već sadrže konceptualni okvir plana, kao i ko je obrađivač plana (javno ili privatno preduzeće)

Na osnovu njih, stručno telo Skupštine grada ili opštine, formira Predlog odluke o izradi plana.

Na osnovu predloga odluke o izradi plana, organ nadležan za donošenje - Skupština Grada ili Opštine - donosi Odluku o izradi plana.

U (BEOGRADSKOJ) PRAKSI:

Inicijativu za izradu plana može podneti bilo ko - najčešće javne institucije ili privatna lica (investitori).

Bez obzira na to ko pokrene inicijativu, procedura i provera kvaliteta je ista za svaki plan.

Nosilac izrade plana je organ uprave nadležan za proceduru pripreme, izrade i usvajanja plana. Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove je nosilac izrade svih planova na teritoriji Beograda.

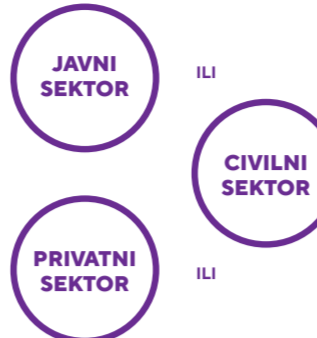
Komisija za planove je stručno telo Skupštine grada Beograda nadležno za kontrolu stručnosti i zakonitosti planova - proverava kvalitet sadržaja plana, njegovu usaglašenost sa Zakonom i drugim planovima, kao i proceduru izrade.

Komisija za planove:

2/3 članova predlaže Skupština grada Beograda, 1/3 članova predlaže Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture. Komisijom predsedava Glavni gradski urbanista.

Odluku o izradi plana donosi Skupština grada Beograda.

ODLUČUJE:



U KOM KORAKU IZRADE PLANA:

INICIJATIVA ZA IZRADU PLANA

ELEMENTI ZA ODLUKU O IZRADI PLANA

- cilj izrade plana
- uslovi planova višeg reda
- konceptualni okvir budućeg rešenja i dr.

PREDLOG ODLUKE O IZRADI PLANA

ODLUKA O IZRADI PLANA

INFORMACIJA DA JE POKRENUTA INICIJATIVA ZA IZRADU PLANA I NJEN SADRŽAJ SE **NE OBJAVLJUJU** ZA JAVNOST.

ODLUKA O IZRADI PLANA I NJEN SADRŽAJ (TEKSTUALNO) SE OBJAVLJUJU U **SLUŽBENOM LISTU GRADA BEOGRADA**.

PROCES I PROCEDURA IZRADE PLANA:

Nakon usvojene odluke za izradu plana, obrađivač plana priprema elaborat za rani javni uvid (RJU)

Za organizaciju i proceduru održavanja ranog javnog uvida je nadležan organ uprave - nosilac izrade plana.

Elaborat za RJU je početna, konceptualna faza izrade plana.

Tokom RJU se prikupljaju uslovi javnih institucija i primedbe zainteresovane javnosti, na osnovu kojih se plan dalje razvija.

Na osnovu pristiglih primedbi, pribavljenih uslova nadležnih institucija, smernica komisije za planove i formalnih podataka o organizaciji RJU, sastavlja se Izveštaj o ranom javnom uvidu.

U (BEOGRADSKOJ) PRAKSI:

Obrađivač plana je javno preduzeće, npr. Urbanistički zavod Beograda, ili privatna firma koja ispunjava Zakonom propisane uslove.

Bez obzira na to da li javno preduzeće ili privatna firma izrađuju plan, on podleže istoj proceduri, a kvalitet sadržaja plana i zakonitost proverava Komisija za planove.

Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove određuje datum i mesto održavanja RJU i organizuje njegovo sprovođenje.

Elaborat za RJU razmatra Komisija za planove i o tome donosi poseban zaključak. Obrađivač plana koriguje rešenje u skladu sa zaključkom Komisije.

Elaborat za RJU je koncept plana i ne sadrži uslove nadležnih institucija javnog sektora (JKP, zavodi, sekretarijati...) - u obavezi su da ih dostave tokom trajanja RJU.

U praksi se dešava da je elaborat za RJU veoma razrađen i bliži gotovom nacrtu plana, što otežava uključivanje javnosti u početnu, "konceptualnu fazu".

Nosilac izrade plana formira Izveštaj o RJU.

Izveštaj o RJU razmatra i potpisuje Komisija za planove. Tom prilikom može da da svoje smernice i sugestije za dalju izradu nacrtu plana.

ODLUČUJE:



U KOM KORAKU IZRADE PLANA:

ELABORAT ZA RANI JAVNI UVID (RJU)

ZAKLJUČAK O ELABORATU PRIPREMLJENOM ZA RJU

ELABORAT ZA RANI JAVNI UVID (KORIGOVAN)

ELABORAT ZA RJU IZLOŽEN NA RJU

PRIMEDBE + SUGESTIJE KOMISIJE = IZVEŠTAJ O RJU

Izmenom Zakona 2014. godine je uveden rani javni uvid. Rani javni uvid traje minimum 15 dana.

PLAN JE FIZIČKI IZLOŽEN U SEDIŠTU DONOSIOCA IZRADE PLANA (suteren Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove u Beogradu).
PLAN JE ONLAJN IZLOŽEN NA INTERNET STRANICI GRADA ILI OPŠTINE I STRANICI DONOSIOCA PLANA.

Organizovanje javne prezentacije tokom trajanja RJU nije zakonska obaveza, ali jeste mogućnost - zavisi od volje i procene nosioca izrade plana.

NA PRIMEDBE GRAĐANA PRISTIGLE NA RJU SE NE ŠALJE ODGOVOR, ALI OBRADIVAČ PLANA IZLAŽE SVOJE ODGOVORE NA PRIMEDBE KOMISIJI ZA PLANOVE TOKOM STRUČNE KONTROLE NACRTA PLANA.

Izveštaj o javnom uvidu + odgovori na primedbe su u praksi deo dokumentacije koja se izlaže na javni uvid.

