

USLOVI IMALACA JAVNIH OVLAŠĆENJA: KONFLIKTI I IZAZOVI PRIMENE U PRAKSI IZRADE PLANSKIH DOKUMENATA

Marija Lalošević¹, Milica Hadži Arsenović²

Apstrakt: U postupku izrade planskih dokumenata, uslovi imalaca javnih ovlašćenja (IJO) predstavljaju značajan institucionalni mehanizam kojim se oblikuje odnos između višeslojnih javnih interesa, sektorskih politika i prostornog razvoja. Iako Zakon o planiranju i izgradnji jasno definiše obavezu njihovog učešća u procesu planiranja, primena ovog mehanizma u praksi često otvara pitanja efikasnosti, stepena međusektorske koordinacije i odgovornosti uključenih aktera. Rad se bavi analizom uloge, nadležnosti i odgovornosti IJO u postupku izrade planskih dokumenata, sa posebnim osvrtom na njihovu poziciju u odnosu na ulogu obrađivača plana i odgovornog urbaniste, kao i na efekte postojanja ili izostanka međusektorske koordinacije. Polazeći od primera iz prakse izrade planske dokumentacije za grad Beograd, u radu se razmatraju situacije u kojima su uslovi IJO međusobno neusaglašeni, formalni ili nedovoljno analitički, kao i slučajevi njihovog izostanka, zaključno sa posledicama koje takva praksa ima po integralno planiranje prostora. Posebna pažnja posvećena je implikacijama u kontekstu zelene tranzicije, klimatske otpornosti i sprovođenja ciljeva održivog (lokalnog) razvoja. Empirijski deo istraživanja zasniva se na analizi odabranog uzorka urbanističkih planova, kroz koji su sagledani broj upućenih zahteva, dinamika i blagovremenost odgovora IJO. Cilj rada je da doprinese boljem razumevanju izazova, ograničenja i odgovornosti u primeni uslova IJO i da otvori profesionalnu diskusiju o mogućim pravcima njihovog unapređenja, sagledavajući ih kao značajan instrument za jačanje koordinacije, transparentnosti i odgovornosti u integralnom planiranju prostora i zaštiti javnog interesa.

Ključne reči: imalac javnih ovlašćenja (IJO); uslovi IJO; institucionalna koordinacija; javni interes; održivi razvoj

CONDITIONS OF PUBLIC AUTHORITY HOLDERS: CONFLICTS AND CHALLENGES OF IMPLEMENTATION IN THE PRACTICE OF DEVELOPING PLANNING DOCUMENTS

Abstract: In the process of preparing planning documents, the conditions issued by public authority holders (PAH) represent a significant institutional mechanism through which the relationship between multi-layered public interests, sectoral policies, and spatial development is shaped. Although the Law on Planning and Construction clearly defines their

¹ Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Bulevar kralja Aleksandra 73/II, Beograd, marija@iaus.ac.rs, ORCID: 0000-0002-4984-9924;

² Urbanistički zavod Beograda JUP, Bulevar despota Stefana 56, Beograd, milica.hadziarsenovic@urbel.com, 0009-0004-9037-1899

mandatory participation in the planning process, the practical application of this mechanism often raises questions regarding its effectiveness, the degree of intersectoral coordination, and the accountability of the actors involved. This paper examines the role, competences, and responsibilities of PAH in the preparation of planning documents, with a particular focus on their relationship with the planning institution and the responsible urban planner, and on the effects of intersectoral coordination, or its absence. Drawing on examples from the practice of preparing planning documentation for the City of Belgrade, the paper examines situations in which PAH conditions are mutually inconsistent, overly formal, or insufficiently analytical, as well as cases of their omission, and the resulting consequences for integrated urban planning. Special attention is given to the implications of these practices in the context of the green transition, climate resilience, and the implementation of sustainable (local) development goals. The empirical part of the research is based on the analysis of a selected sample of urban plans, examining the number of submitted requests, as well as the dynamics and timeliness of responses by PAH. The aim of the paper is to contribute to a better understanding of the challenges, limitations, and responsibilities related to the application of PAH conditions and to open a professional discussion on possible directions for their improvement, considering them as an important instrument for strengthening coordination, transparency, and accountability in integrated urban planning and the protection of the public interest.

Key words: public authority holders; sectoral conditions; intersectoral cooperation; institutional coordination; public interest; sustainable development.

UVOD

Savremeni procesi prostornog i urbanističkog planiranja na lokalnom nivou odvijaju se u uslovima povećane kompleksnosti, uslovljene istovremenim delovanjem različitih javnih i privatnih interesa, sektorskih politika, kao i zahteva održivog razvoja, zelene tranzicije i klimatske otpornosti, a u izazovima pritiska tržišne ekonomije i očekivanju investitora (i često uprave) za sve kraćim rokovima završetka izrade planskih dokumenata i njihovog što hitnijeg sprovođenja. U takvom kontekstu, uloga institucionalnih mehanizama koordinacije između aktera postaje posebno značajna za kvalitet elemenata izrade i sprovođenja planskih dokumenata, a zaštita javnog interesa u planiranju postaje ne samo normativni princip, već operativni instrument u kome se tržišni pritisci prevode u kontrolisane i javnom interesu usmerene ishode.

Jedan od važnih elemenata institucionalnog okvira predstavljaju uslovi imalaca javnih ovlašćenja³, kao instrument kojim se, pre svega, pribavljaju uslova za planiranje i uređenje prostora, ali posredno obezbeđuje uključivanje različitih sektorskih interesa u proces planiranja. Zakon o planiranju i izgradnji⁴ (ZPI) propisuje obavezu njihovog učešća u postupku izrade planskih dokumenata, sa ciljem da se obezbedi zaštita javnih interesa i usklađenost planskih rešenja sa važećim propisima i strategijama razvoja. Međutim, i pored jasno definisanog normativnog okvira, primena ovog mehanizma u praksi često pokazuje značajne slabosti.

Problemi se najčešće ispoljavaju kroz neblagovremeno dostavljanje uslova, njihovu međusobnu neusaglašenost, formalan ili nedovoljno analitički pristup, kao i kroz izostanak jasne odgovornosti za posledice koje takva praksa proizvodi u daljem toku planskog procesa.

³ Imaoci javnih ovlašćenja su državni organi, organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave, posebne organizacije i druga lica koja vrše javna ovlašćenja u skladu sa zakonom, odnosno druga pravna lica koja pružaju usluge od javnog značaja većem broju korisnika (distribucija gasa, optička mreža i sl.) – *Zakon o planiranju i izgradnji, član 2, stav 32.*

⁴ Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/09, 81/09, 64/10 – Odluka US, 24/11, 121/12, 42/13 – Odluka US, 50/13 – Odluka US, 98/13 – Odluka US, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19-dr.zakon, 9/20, 52/21, 62/23 i 91/25)

Ovakve situacije ne samo da usporavaju izradu planske dokumentacije, već mogu dovesti i do suštinskih konflikata u prostoru, posebno u osetljivim urbanim strukturama i zaštićenim prostorno-kulturno istorijskim celinama.

Poseban izazov predstavlja činjenica da se u uslovima zelene tranzicije i potrebe za jačanjem klimatske otpornosti lokalnih zajednica, od planskih dokumenata očekuje integralni pristup koji objedinjuje razvojne, ekološke i socijalne aspekte. U takvom okviru, neblagovremeni ili neusklađeni uslovi imalaca javnih ovlašćenja mogu značajno umanjiti kapacitet lokalne samouprave da sprovede koherentna i dugoročno održiva planska rešenja.

Polazeći od navedenog, rad se bavi analizom uloge, nadležnosti i odgovornosti imalaca javnih ovlašćenja u postupku izrade urbanističkih planskih dokumenata, sa posebnim osvrtom na rokove dostavljanja uslova, njihovu međusobnu usklađenost i implikacije koje takva praksa ima na integralno planiranje prostora. Istraživanje je zasnovano na analizi konkretnih primera iz prakse izrade 15 urbanističkih planova za područje grada Beograda, kroz koje se sagledavaju institucionalni i proceduralni izazovi primene ovog mehanizma u realnim uslovima planiranja.

Cilj rada je da doprinese boljem razumevanju načina na koji se uslovi imalaca javnih ovlašćenja primenjuju u praksi, kao i da ukaže na moguće pravce njihovog unapređenja u funkciji jačanja koordinacije, transparentnosti i odgovornosti u planiranju, sa posebnim naglaskom na podršku održivom i klimatski otpornom lokalnom razvoju.

TEORIJSKI OKVIR

U međunarodnoj literaturi iz oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, institucionalna koordinacija i uloga aktera u planskom procesu prepoznate su kao jedan od važnih faktora kvaliteta planskih rešenja i njihove primenljivosti u praksi. Istraživanja ukazuju da fragmentacija nadležnosti, sektorski pristupi i nedovoljna horizontalna i vertikalna koordinacija predstavljaju jedan od izvora konflikata u planiranju.

Poseban korpus istraživanja bavi se analizom konflikata i institucionalnih ograničenja u kontekstu integralnog planiranja, naglašavajući značaj rane i suštinske saradnje između uprave, stručne javnosti i drugih relevantnih aktera. Ova pitanja dobijaju dodatnu dimenziju, budući da odsustvo koordinacije može dovesti do neusaglašenih prostornih intervencija, gubitka zelenih površina i slabljenja adaptivnog kapaciteta urbanih sredina. U tom smislu, uslovi imalaca javnih ovlašćenja mogu se posmatrati kao potencijalno snažan instrument integralnog planiranja, ali samo ukoliko se primenjuju kao analitički i koordinacioni, a ne isključivo formalno-proceduralni mehanizam.

PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR UČEŠĆA IMALACA JAVNIH OVLAŠĆENJA

Sistem urbanističkog i prostornog planiranja u Republici Srbiji zasniva se na normativnom okviru koji definiše uloge i odgovornosti različitih aktera u procesu izrade i sprovođenja planskih dokumenata. Ključni pravni osnov za uključivanje imalaca javnih ovlašćenja u planski proces predstavlja Zakon o planiranju i izgradnji, kojim se propisuje obaveza pribavljanja uslova, mišljenja i saglasnosti nadležnih institucija u postupku izrade planske dokumentacije⁵.

⁵ Nosilac izrade planskog dokumenta u toku ranog javnog uvida dostavlja nadležnim organima, posebnim organizacijama i imaocima javnih ovlašćenja, koji u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji i posebnim propisima utvrđuju uslove za planiranje i uređenje prostora, zahtev za izdavanje tih uslova.

Uslovi imalaca javnih ovlašćenja: konflikti i izazovi primene u praksi izrade planskih dokumenata

Imaoci javnih ovlašćenja su, u skladu sa zakonom, subjekti koji vrše javna ovlašćenja u pojedinim sektorima od značaja za prostorni razvoj, kao što su zaštita kulturnog i prirodnog nasleđa, zaštita životne sredine, infrastrukturni sistemi, saobraćaj, komunalne delatnosti i drugi. Njihova uloga u procesu planiranja ogleda se u definisanju uslova kojima se obezbeđuje infrastrukturna povezanost, kapaciteti infrastrukture, usklađenost planskih rešenja sa važećim propisima, strateškim dokumentima pojedinih sektora i javnim interesima koje zastupaju.

Postupak pribavljanja uslova imaoca javnih ovlašćenja formalno je vremenski i proceduralno definisan⁶. Međutim, u praksi se često javljaju odstupanja od propisanih rokova, kao i situacije u kojima su dostavljeni uslovi međusobno neusklađeni, nedovoljno precizni ili svedeni na formalno ponavljanje odredaba planskih dokumenata višeg reda ili urbanističkih parametara i uslova iz planskog osnova, što je za grad Beograd PGR Beograda. Ovakva praksa, u nekim slučajevima, dovodi u pitanje stvarni domet ovog mehanizma kao instrumenta integralnog planiranja.

Posebno je značajno razmotriti ulogu lokalne samouprave i nosioca izrade plana, koji se u praksi nalaze u poziciji posrednika između različitih uslova, sektorskih zahteva i ciljeva prostornog razvoja, ali i pritiska u vezi brzog „isporučivanja“ uslova. U slučajevima kada uslovi imalaca javnih ovlašćenja nisu blagovremeni ili su u međusobnoj suprotnosti, teret usaglašavanja često pada na obrađivača plana (odgovornog urbanistu i radni tim).

Ovakvi slučajevi u praksi predstavljaju problem koji dobija dodatnu težinu u kontekstu ciljeva održivog razvoja, gde je neophodan visok stepen koordinacije između različitih sektorskih politika. Nedovoljno promišljeni ili neblagovremeni uslovi mogu dovesti do degradacije zelene infrastrukture, povećanja konfliktnosti u prostoru i slabljenja kapaciteta lokalne samouprave da sprovede održiva i dugoročno koherentna planska rešenja.

METODOLOŠKI PRISTUP

Istraživanje je zasnovano na kvalitativnoj analizi prakse izrade planskih dokumenata, sa ciljem da se ispita način primene uslova imalaca javnih ovlašćenja u realnim institucionalnim i proceduralnim okolnostima lokalne samouprave. Za teritoriju Beograda uobičajeno se pribavlja oko 40 uslova IJO⁷, koje, u skladu sa Zakonom, za planske dokumente tokom

⁶ Nadležni organ, posebna organizacija, odnosno imalac javnih ovlašćenja dužan je da postupi po zahtevu u roku od 15 dana od dana prijema zahteva. Izuzetno, može se postupiti i u roku od 30 dana od dana prijema zahteva, uz obrazloženje nadležnog organa, odnosno organizacije za nepostupanje u navedenom roku.

⁷ Sekretarijat za saobraćaj (Odeljenje za plansku dokumentaciju); Sekretarijat za javni prevoz; JKP „Beograd put“, JP „Putevi Srbije“; JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“ (Služba za razvoj - vodovod); JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“ (Služba za razvoj - kanalizacija); JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija“ (Služba za razvoj izvorišta podzemnih voda); EPS DISTRIBUCIJA; AD „Elektromreža Srbije“; „Telekom Srbija“ - Izvršna jedinica Beograd; JKP „Beogradske elektrane“; JP „Srbijagas“; JKP „Zelenilo Beograd“; Sekretarijat za zaštitu životne sredine; Zavod za zaštitu prirode Srbije; JKP „Gradska čistoća“; Zavodu za zaštitu spomenika kulture grada Beograda; RS-MUP, Sektor za vanredne situacije - Uprava za vanredne situacije u Beogradu; Ministarstvo odbrane - Sektor za materijalne resurse - Uprava za infrastrukturu; JP „Srbijašume“; JVP „Srbijavode“; JKP „Gradske pijace“; Republički zavod za zaštitu spomenika kulture; Zavod za unapređenje obrazovanja i vaspitanja; Sekretarijat za obrazovanje i dečju zaštitu; Sekretarijat za zdravstvo; Sekretarijat za socijalnu zaštitu; Sekretarijat za kulturu; Sekretarijat za sport i omladinu; Sekretarijat za komunalne i stambene poslove; JKP Parking servis; JP elektroprivreda Srbije; Preduzeće za izgradnju železničkog čvora Beograd – Beogradčvor; Infrastruktura železnice Srbije A.D.; Luka „Beograd“ a.d.; Direkcija za vodene puteve; Direktorat civilnog vazduhoplovstva Republike Srbije; AD Aerodrom Nikola Tesla; JKP Pogrebne usluge; JKP Gradsko saobraćajno preduzeće „Beograd“; JKP „Javno osvetljenje“; Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda; Gradska opština...; Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; Republika Srbija Ministarstvo zdravlja; Republika Srbija, Ministarstvo poljoprivrede i Zaštite životne sredine; JP PTT saobraćaja Srbija; Republički seizmološki zavod; Republički hidrometeorološki zavod; JP Transnafta.

faze ranog javnog uvida pribavlja nosioc izrade plana, ili obrađivač u slučajevima kada se primenjuje skraćeni postupak izmena i dopuna planskog dokumenta⁸. Varijabilnost broja upita ukazuje na značaj profesionalne procene obrađivača, ali istovremeno otvara pitanje standardizacije i institucionalne odgovornosti za obim uključivanja IJO.

Izabrani metodološki pristup omogućava dubinsko sagledavanje odnosa između normativno definisanih uloga i stvarnih ishoda planskih procesa, posebno u situacijama povećane složenosti i konfliktnosti interesa.

Empirijski okvir istraživanja obuhvata analizu 14 urbanističkih planova za područje grada Beograda, izrađenih u relativno kratkom vremenskom periodu, što omogućava uporedivost podataka i uočavanje ponavljajućih obrazaca u postupanju imalaca javnih ovlašćenja. Za svaki od analiziranih planova razmatrani su sledeći elementi: broj i struktura upućenih zahteva za uslove, dinamika dostavljanja odgovora, poštovanje zakonom propisanih rokova, kao i sadržinska utemeljenost i međusobna usaglašenost dobijenih uslova.

Poseban analitički fokus stavljen je na situacije u kojima uslovi nisu dostavljeni u predviđenim rokovima, u kojima su bili formalni ili nedovoljno analitički, kao i na slučajeve njihove međusobne neusaglašenosti. Ovi aspekti nisu posmatrani izolovano, već kao indikatori širih institucionalnih i proceduralnih ograničenja u funkcionisanju sistema planiranja.

Metodološki pristup polazi od pretpostavke da primena uslova IJO ima direktne implikacije na kvalitet integralnog planiranja, posebno u kontekstu zelene tranzicije, klimatske otpornosti i održivog lokalnog razvoja. U tom smislu, analiza ne teži identifikaciji „tipičnih konflikata“, već nastoji da kroz konkretne primere iz prakse izvede zaključke o strukturnim slabostima i potencijalima za unapređenje postojećeg modela.

		Predato zahteva	Dobijeno odgovora u roku	Dobijeno odgovora van roka	Ukupno dobijeno uslova	Bez odgovora	% dobijenih odgovora IJO
1.	PDR za područje između Unutrašnjeg magistralnog poluprstena (UMP), ulice Dragoslava Srejovića, Zvezdarske šume i ulice Ljubice Luković, Gradska opština Zvezdara	35	14	15	29	6	83%
2.	PDR područja između trase železnice, ulica Sretena Popovića, 13. oktobra i obilaznice oko Beograda, Gradska opština Rakovica	32	16	10	26	6	81%

⁸ U skraćenom postupku izmena i dopuna planskog dokumenta podrazumeva se da se ne sprovodi postupak ranog javnog uvida, na način da se izrađuje nacrt izmena i dopuna planskog dokumenta, kao i da se sprovodi postupak javnog uvida u trajanju od najmanje 15 dana. – *Zakon o planiranju i izgradnji, član 16.5b, stav 3.*

Uslovi imalaca javnih ovlašćenja: konflikti i izazovi primene u praksi izrade planskih dokumenata

3.	PDR područja između ulica: Mileševske, Tomaša Ježa, Požarevačke i Radoslava Grujića, gradska opština Vračar	31	20	4	24	7	77%
4.	PDR za područje između ulica: Čamdžijine, Radničke, Brdovite, Lazara Kujundžića, Stanka Opsenice, Lješke, Vinodolske i Petra Mečave, Gradska opština Čukarica	36	21	7	28	8	78%
5.	PDR za blok 4 i deo bloka 34, gradska opština Novi Beograd	37	16	7	23	14	62%
6.	ID PDR prostorne celine Kosančićev venac za deo bloka između ulica: Karađorđeva, Velike stepenice i Kosančićev venac, Gradska opština Stari grad	24	8	16	24	0	100%
7.	PDR za Linijski park – Beograd, Gradske opštine Stari grad i Palilula	37	22	7	29	8	78%
8.	PDR multifunkcionalnog sportsko-kulturnog sadržaja na području „Parka prijateljstva“ – Ušće, Gradske opštine Novi Beograd i Zemun	24	18	1	19	5	79%
9.	PDR područja između ulica Juriša Gagarina i Zemunske („IMT“), Gradska opština Novi Beograd faza 1	31	19	6	25	6	81%

10.	PDR područja između ulica Jurija Gagarina i Zemunske („IMT“), Gradska opština Novi Beograd faza 2	32	19	11	30	2	94%
11.	ID PDR za područje između ulica: Francuske, Cara Dušana, Tadeuša Košćuška i postojeće pruge na Dorćolu, Gradska opština Stari grad, za blokove 42 i 43	35	19	4	23	12	66%
12.	PGR šinskih sistema u Beogradu sa elementima detaljne razrade železničke pruge od Zemenskog polja do Reke save – etapa 1 – deonica Zemunsko polje – Nacionalni stadion	61	-	-	56	5	92%
13.	PGR šinskih sistema u Beogradu sa elementima detaljne razrade druge linije metro sistema – II etapa	45	12	26	38	7	85%
14.	PDR za kompleks Aerodroma „Nikola Tesla Beograd“, Gradske opštine Surčin, Novi Beograd i Zemun	44	37	6	43	1	98%

REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Rezultati analize pokazuju da procenat pristiglih uslova u odnosu na poslate zahteve u praksi znatno varira, od 62% do 100%, ali se u proseku održava iznad 80%, što ukazuje na varijabilan, ali relativno visok stepen responsivnosti i bazično funkcionisanje mehanizma u njegovom proceduralnom delu. Sa druge strane, procenat uslova dostavljenih u zakonom propisanim rokovima iznosi 65% na posmatranom uzorku, što, iako pokazuje određeni stepen pravovremenosti, nije u potpunosti zadovoljavajuće, naročito imajući u vidu da blagovremenost implementacije elemenata iz uslova predstavlja jedan od ključnih faktora

Uslovi imalaca javnih ovlašćenja: konflikti i izazovi primene u praksi izrade planskih dokumenata

za efikasnu izradu nacrtu planskih dokumenata. Aspekt pravovremenosti posebno dolazi do izražaja u svetlu sve brže dinamike, smanjenih rokova za izradu planskih dokumenata i rastućih zahteva za operativnošću i produktivnošću u procesu planiranja. Sa druge strane, ovaj relativno niži nivo blagovremenosti može upravo biti posledica sve veće dinamike izrade planova, složenijeg urbanog i administrativnog konteksta, posebno u gradu Beogradu, što dodatno opterećuje kapacitete nadležnih institucija za pravovremenu obradu i dostavljanje uslova.

Međutim, ključni izazovi koji proizilaze iz analize ne odnose se samo na dinamiku dostavljanja uslova, već na njihov sadržinski kvalitet, analitičku utemeljenost i stvarnu upotrebljivost u procesu integralnog planiranja prostora.

Iako većina IJO odgovara na upućene zahteve, praksa autora ovog rada i prikazana analiza ukazuju da formalno poštovanje obaveze učešća u izradi planskih dokumenata i relativno poštovanje rokova, ne znači nužno i suštinski doprinos kvalitetu planskih rešenja. U praksi ima slučajeva gde blagovremeno dostavljeni uslovi ne proizvode proporcionalan doprinos kvalitetu planskih rešenja, jer izostaje prostorna artikulacija, prepoznavanje specifičnosti planskog područja ili prevođenje sektorskih zahteva u upotrebljive planerske smernice. Tako se uočava jasan jaz između proceduralne efikasnosti i planerske relevantnosti uslova.

Autori ovog rada postavljaju pitanje odgovornosti IJO u dostavljanju sadržinski nedovoljno razvijenih uslova, kada su uslovi formulisani kao opšte smernice, često svedene na prepisivanje odredaba planskih dokumenata višeg reda ili na navođenje već poznatih urbanističkih parametara, bez dodatne analitičke razrade, jasnog prostornog obrazloženja i vezivanja za kontekst. Uslovi koji ne prepoznaju kontekst pojedinih prostora, njegovu senzibilnost ili ulogu u široj slici grada, ne pružaju dovoljno osnovu za integralno sagledavanje prostornih intervencija u javnom interesu, već ostavljaju širok prostor za interpretaciju obrađivaču plana. Umesto da funkcionišu kao instrument koordinacije i usmeravanja, oni se u praksi u pojedinim slučajevima svode na formalnu potvrdu postojećeg planskog okvira, bez kritičkog preispitivanja ili predloga za unapređenje rešenja u „granici plana prikazanoj u Elaboratu za Rani javni uvid“.

Iako manje zastupljena, pojava međusobno neusaglašenih uslova različitih IJO ima nesrazmerno veliki uticaj na složenost procesa planiranja i rešenja budućnosti prostora. Analiza pokazuje da se u pojedinim slučajevima uslovi odnose na isti prostorni segment, ali sa različitim, pa čak i suprotstavljenim zahtevima, kada obrađivač plana preuzima ulogu neformalnog „posrednika“ između sektorskih politika, a što je posebno izraženo u osetljivim urbanim strukturama i zaštićenim prostorno-kulturno istorijskim celinama, gde je potreban visok stepen preciznosti i usaglašenosti uslova.

U kontekstu zelene tranzicije i klimatske otpornosti, rezultati analize ukazuju da sadržinski slabi i nekoordinisani uslovi mogu imati značajne negativne implikacije. Iako se formalno prepoznaje značaj zelenih površina, adaptacije na klimatske promene i održivog korišćenja prostora, ovi ciljevi se retko prevode u jasne, analitički utemeljene i međusobno usaglašene uslove. Tako integralni pristup planiranju ostaje ograničen, a potencijal planskih dokumenata da doprinesu dugoročno održivom i klimatski otpornom razvoju nije u potpunosti iskorišćen. Umesto toga, zelena tranzicija se često tretira kao formalni zahtev i cilj, a ne suštinski princip planiranja.

Sintetički, rezultati ukazuju da glavni izazovi u primeni uslova IJO ne proizilaze iz njihovog izostanka, ne toliko ni iz njihove neblagovremenosti, koliko iz ograničene analitičnosti, sadržinske nedorečenosti i nedovoljne međusektorske koordinacije. U tom smislu, analiza ukazuje na potrebu da se uloga IJO preispita ne samo u formalnopravnom, već i u funkcionalnom smislu – kao aktivnih aktera u procesu oblikovanja održivih, klimatski otpornih i prostorno koherentnih rešenja.

DISKUSIJA – ŠTA SE ZAISTA DOGAĐA U PLANSKOJ PRAKSI?

Implementacija uslova IJO u postupku izrade planskih dokumenata predstavlja senzitivniji segment planiranja. Iako formalni aspekt ovog mehanizma – u smislu poštovanja zakonom propisanih procedura – u većini slučajeva funkcioniše zadovoljavajuće, otvara se pitanje njegove stvarne uloge u obezbeđivanju integralnog, koordinisanog i održivog prostornog razvoja.

U domaćoj praksi uspostavljen je model u kojem se ispunjavanje proceduralnih obaveza često posmatra kao krajnji domet institucionalne odgovornosti. U takvom okviru, uslovi IJO mogu izgubiti karakter analitičkog instrumenta i svedeni na formalni korak u postupku, bez dovoljne prostorne i sektorske suštinske razrade. Ovaj jaz između normativno definisane uloge i njene praktične primene predstavlja jedno od centralnih pitanja koje rad otvara.

Pored neprikosnovene zaštite javnog interesa u planiranju – tumačenje, usaglašavanje i „prevođenje“ uslova u konkretna prostorna rešenja jeste uloga odgovornog urbaniste, koji nosi ulogu sintetičara. U praksi njegova uloga je i rešavanje protivrečnosti, nadomešćavanje analitičke praznine i obezbeđivanje funkcionalne koherentnosti planskog rešenja i očuvanja javnog interesa.

U kontekstu zelene tranzicije i klimatske otpornosti, gde se od planskih dokumenata očekuje visok stepen integracije različitih politika – od zaštite kulturnog i prirodnog nasleđa i životne sredine, zelene infrastrukture, javnih sadržaja, socijalne infrastrukture, dostupnosti, održivosti ... sadržinski slabi ili međusobno neusaglašeni uslovi IJO, a uz nedovoljnu „uključenost“ odgovornog urbaniste kao sintetičara, mogu dovesti do fragmentacije planskih rešenja, gubitka prostorne logike i slabljenja kapaciteta lokalne samouprave da sprovede dugoročno održiv razvoj.

Poseban aspekt je pitanje odsustva efikasnih mehanizama horizontalne koordinacije između različitih IJO. Pukim delovanjem u okviru sopstvenog sektorskog mandata, prostor u kome se interesi ukrštaju ostaje nedovoljno institucionalno artikulisan. Posledica je da se potencijalni konflikti ne rešavaju u fazi definisanja uslova, već se „prelivaју“ u faze planiranja ili implementacije, kada su prostorne i institucionalne posledice znatno teže.

Rezultati ovog istraživanja otvaraju prostor, odnosno postavljaju pitanja, za preispitivanje načina na koji se uslovi formulišu, koordinišu i integrišu u planski proces, kao i za razmatranje njihove uloge u jačanju transparentnosti, odgovornosti i kvaliteta planiranja.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Predstavljeno istraživanje i praksa autora ovog rada pokazuju da uslovi IJO predstavljaju jedan od značajnih institucionalnih mehanizama u postupku izrade planskih dokumenata, ali da njihov stvarni doprinos kvalitetu planiranja u velikoj meri zavisi od načina na koji se primenjuju u praksi. Iako se u većem broju slučajeva uslovi dostavljaju blagovremeno, procenat pravovremenih odgovora nije uvek zadovoljavajući, što ukazuje na prostor za unapređenje formalne ažurnosti IJO, kao i na potrebu sagledavanja realnih kapaciteta nadležnih institucija da u savremenoj dinamici izrade planskih dokumenata unaprede efikasnost izrade uslova.

Međutim, izazovi u primeni uslova IJO povezani su prevashodno sa njihovim sadržajem i analitičkom utemeljenošću. Nedovoljno razrađeni, međusobno neusklađeni ili formalno formulisani uslovi umanjuju mogućnost integralnog sagledavanja prostornih intervencija i često prebacuju teret usaglašavanja na obrađivače planova. Ovakva praksa ne samo da opterećuje planski proces, već otvara i pitanja institucionalne odgovornosti i raspodele uloga u sistemu planiranja.

Uslovi imalaca javnih ovlašćenja: konflikti i izazovi primene u praksi izrade planskih dokumenata

Posebno značajan aspekt odnosi se na primenu uslova u kontekstu zelene tranzicije, klimatske otpornosti i održivog lokalnog razvoja. U ovim okvirima, odsustvo analitičkog i koordinisanog pristupa u definisanju uslova može dovesti do degradacije zelene infrastrukture, povećanja konfliktnosti u prostoru i slabljenja kapaciteta lokalne samouprave da sprovede dugoročno koherentna planska rešenja. Analiza pokazuje da postojeći model ne obezbeđuje uvek dovoljan nivo horizontalne i sektorske koordinacije između imalaca javnih ovlašćenja, što dodatno usložnjava integralno planiranje.

U uslovima ubrzane investicione dinamike i težnje za povećanjem efikasnosti procesa planiranja, uslovi IJO sve učestalije odražavaju ograničenja kapaciteta nadležnih institucija, međutim, njihova neažurnost i nedovoljna sadržajnost, imaju za posledicu smanjenje prostora za integralno planiranje, odnosno dugoročno, koherentno i utemeljeno donošenje planskih rešenja.

Na osnovu navedenog, rad ukazuje na potrebu da se uslovi imalaca javnih ovlašćenja sagledavaju ne samo kao formalna proceduralna obaveza, već kao aktivan instrument planiranja koji zahteva jasnu sadržinsku artikulaciju, analitički pristup i institucionalnu koordinaciju. Njihov pun potencijal može biti ostvaren samo ukoliko se primenjuju kao analitički i koordinacioni, a ne isključivo formalno-proceduralni mehanizam. Posebno važan aspekt predstavlja unapređenje komunikacije između različitih aktera u procesu planiranja, kako bi se profesionalni kontekst usmerio ka povećanju kapaciteta nadležnih institucija i suštinskom, zajedničkom razumevanju uloge uslova u izradi planskih dokumenata. Takva saradnja omogućava koherentniji rad svih učesnika u procesu i doprinosi ostvarivanju integralnih, održivih i kvalitetnih planskih rešenja kao krajnjeg rezultata.

ZAHVALNICA

Sredstva za realizaciju istraživanja koje je prikazano u ovom radu su obezbeđena od strane Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije, evidencioni broj: 451-03-33/2026-03/200006 i međunarodnog projekta „New Governance for New Spaces – NONA“, koji se implementira u okviru programa Interreg Danube Region uz sufinansiranje EU.