

Снежана Петровић<sup>1</sup>  
Вања Поповић<sup>2</sup>

## НЕВИДЉИВЕ ФАЗЕ У ПОСТУПКУ ИЗРАДЕ ПЛАНСКЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ – АНАЛИЗА ИЗМЕЂУ ФОРМАЛНЕ ПРОЦЕДУРЕ И СТВАРНЕ ПРАКСЕ

### INVISIBLE PHASES IN THE PROCEDURE OF URBAN PLANNING DOCUMENTATION – AN ANALYSIS BETWEEN FORMAL PROCEDURE AND ACTUAL PRACTICE PAPER TITLE IN ENGLISH LANGUAGE

**РЕЗИМЕ:** Процедура израде планских докумената је сложен и вишефазни поступак који укључује учешће различитих институција, стручњака и других заинтересованих страна, као и више формалних и стручних активности које често остају мање видљиве у односу на донети план. У раду се анализира поступак израде плана генералне регулације на примеру Измена и допуна плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ у Крагујевцу („Службени лист града Крагујевца“, број 11/25). Посебан акценат је на фазама које претходе доношењу планског документа, као што су покретање иницијативе за израду плана, припрема одлуке о изради плана, израда елабората за рани јавни увид плана и организовање и одржавање раног јавног увида, израда нацрта плана и организовање и одржавање јавног увида и јавне презентације, као и израда и упућивање предлога плана у процедуру доношења. Рад такође разматра улогу носиоца израде плана, учешће заинтересованих страна у поступку јавног увида и утицај примедби и сугестија на коначна планска решења. Анализом појединачних фаза у процедури израде плана указује се на значај активности које, иако нису увек видљиве у самом планском документу, имају важну улогу у формирању његовог садржаја. Рад има за циљ да укаже на сложеност поступка урбанистичког планирања и значај институционалне сарадње и транспарентности у процесу доношења планских одлука.

**Кључне речи:** урбанистичко планирање, план генералне регулације, процедура израде плана, невидљиве фазе, рани јавни увид, јавни увид, учешће јавности, институционална сарадња.

**ABSTRACT:** The procedure for preparing planning documents is a complex and multi-phase process that involves the participation of various institutions, experts, and other stakeholders, as well as numerous formal and professional activities that often remain less visible compared to the final adopted plan. This paper analyzes the procedure for the preparation of a General Regulation Plan using the example of the Amendments and Supplements to the General Regulation Plan “Naselje Vašarište” in Kragujevac (Official Gazette of the City of Kragujevac, No. 11/25). Special emphasis is placed on the phases that precede the adoption of the planning document, such as initiating the proposal for plan preparation, preparing the decision on the preparation of the plan, preparing the report for the early public review of the plan and organizing and conducting the early public review, drafting the plan and organizing and conducting the public review and public presentation, as well as preparing and submitting the plan proposal for the adoption procedure. The paper also examines the role of the authority responsible for the preparation of the plan, the participation of stakeholders in the public review process, and the influence of comments and suggestions on the final planning solutions. By analyzing individual phases in the plan preparation procedure, the paper highlights the importance of activities that, although not always visible in the planning document itself, play a significant role in shaping its content. The aim of the paper is to highlight the complexity of the urban planning process and the importance of institutional cooperation and transparency in the process of adopting planning decisions.

**Keywords:** urban planning, general regulation plan, plan preparation procedure, invisible phases, early public consultation, public consultation, public participation, institutional cooperation.

## 1. УВОД

Урбанистичко планирање је сложен процес уређења простора који подразумева координацију великог броја активности, учесника и институција. Иако се у јавности најчешће пажња усмерава на коначан резултат, односно на плански документ је донет, процедура израде обухвата низ фаза и активности које имају утицај на квалитет и применљивост планских решења. Посебно је значајно сагледати процес израде и доношења из угла кључних актера, односно носиоца израде плана и инвеститора, који имају улогу у иницирању, организацији и реализацији процедуре израде планског документа. У правном и институционалном оквиру Републике Србије, носилац израде плана има задатак да координира цео процес, обезбеди израду планских докумената, организује јавне увиде и комуникацију са надлежним институцијама, као и да

<sup>1</sup> Снежана Петровић, ВД начелника Градске управе за развој и инвестиције, Крагујевац, snezana.petrovic@kg.org.rs

<sup>2</sup> Вања Поповић, саветник, послови просторног планирања, Градска управа за развој и инвестиције, Служба за просторно планирање, Крагујевац, vanjar@kg.org.rs

обезбеди усаглашеност планског документа са законским прописима. Са друге стране, инвеститор плана, као иницијатор израде, има значајну улогу у покретању поступка, дефинисању потреба и обезбеђивању финансијских и организационих услова за израду планског документа. Процедура израде планских докумената обухвата више формалних и стручних фаза, као што су покретање иницијативе и доношење одлуке о изради планског документа, израде елабората за рани јавни увид и нацрта плана, спровођење јавног увида и припреме предлога планског документа за доношење. У оквиру наведених фаза одвијају се различите активности које нису видљиве у донетом планском документу, али имају значајан утицај на његов коначан садржај, а што се посебно односи на координацију између институција, усаглашавање услова, као и разматрање и инкорпорирање примедби заинтересованих страна. Предмет овог рада је анализа поступка израде планског документа са посебним освртом на „невидљиве“ фазе процедуре израде планских докумената, посматрано из угла носиоца израде плана, односно, инвеститора. Истраживање је спроведено на примеру Измена и допуна плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ у Крагујевцу („Службени лист града Крагујевца“, број 11/25). Циљ рада је да се укаже на сложеност и значај активности које се одвијају пре доношења планског документа, као и на важност координације, транспарентности и правовремене комуникације између носиоца израде планског документа и осталих учесника у процесу.

## **2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР**

Полазећи од чињенице да урбанистичко планирање представља сложен и вишедимензионалан процес, у наставку се анализирају релевантна теоријска одређења планирања и његове улоге у савременом урбаном развоју. Планирање је веома значајан део развојних процеса града. Како је навео Sargu, „планирање је процес у коме сви органи/ресори треба да буду укључени, процес у коме се супротстављени захтеви усклађују, прилагођавају и помирују на што рационалнији начин“. Влада САД (1975) дала је дефиницију планирања као: „План је скуп инструкција за остваривање специфичних циљева. У том контексту, планирање је процес спровођења политика, а план је изјава политике.“ Према Rai и Kurma, планирање је општеприхваћен метод решавања сложених проблема расподеле ресурса и доношења одлука. Conveyers и Hills (1984) дефинисали су планирање као „континуиран процес који подразумева доношење одлука о одговарајућем коришћењу расположивих ресурса како би се на крају постигли одређени циљеви“. Како је својевремено истакао Patrick Abercrombie, основни принципи урбанистичког планирања заснивају се на „здрављу, лепоти и удобности“, што обухвата опште благостање и демократизацију услова живота. Dudley Stamp је нагласио да је основни циљ градског планирања „добробит грађана“. Историјски гледано, урбанистичко планирање се суочавало са изазовима брзог раста и ширења градова. Фокус је био на управљању експанзијом, решавању друштвених и еколошких проблема повезаних са растом становништва, регулисању коришћења земљишта и изградње, обезбеђивању основне инфраструктуре и развоју планова који унапређују и естетски изглед и функционалност урбаних простора. У својој суштини, урбанистичко планирање тежи стварању градова који су не само организовани и ефикасни, већ и усмерени на добробит и срећу њихових становника (Siddiqui, 2024, стр. 275.).

У савременим условима просторног развоја, урбанистичко планирање представља један од основних инструмената за усмеравање и координацију сложених процеса у градовима и насељима. У наставку текста се анализирају одабрани научни радови који са различитих аспеката разматрају значај урбанистичког планирања, његове инструменте и улогу у савременим процесима урбаног развоја. Иако се рад Ђокић и Граовац (2019) примарно бави концептом јавног интереса у урбанистичком планирању, из његове анализе се јасно може извући закључак о изузетном значају урбанистичког планирања као инструмента управљања просторним развојем. Ауторке кроз разматрање различитих тумачења јавног интереса показују да без системског и стратешког планирања долази до фрагментације одлука у простору, доминације појединачних интереса и недостатка координације у развоју градских целина. Из рада произилази да урбанистичко планирање има важну улогу у обезбеђивању усклађеног, одрживог и функционалног развоја простора, јер представља механизам који повезује различите актере, интересе и нивое одлучивања. Посебно се наглашава да је управо кроз плански процес могуће обезбедити дугорочну стабилност урбаног развоја, рационално коришћење простора и бољу координацију јавних политика. Рад Лалашевић и Хаџи Арсеновић (2024) бави се анализом фазности у процесу израде и доношења планских докумената у савременом урбанистичком планирању. Ауторке полазе од идеје да фазност представља релативно нову методолошку праксу која има значајан утицај на начин припреме, доношења и имплементације планова, посматрајући је пре свега из угла обрађивача планских докумената. Кроз анализу студија случаја у Београду, посебно планова генералне регулације, указује се да се израда планских докумената често одвија кроз више формалних фаза које дефинишу структуру и динамику израде документа. Може се закључити да, поред формално дефинисаних фаза, у пракси постоје и такозване „невидљиве“ или неформалне фазе планирања, које нису експлицитно нормативно препознате, али имају значајан утицај на коначна планска решења, а које се односе на интерне консултације, неформално усаглашавање интереса, као и на процес прилагођавања планских решења различитим институционалним и политичким захтевима.

Alesaily, Albialy и Gabr (2025) анализирају улогу урбанистичког планирања у обликовању градова у будућности, са посебним освртом на концептуалну структуру и теоријске основе савременог урбаног развоја. Аутори полазе од става да је урбанистичко планирање кључни инструмент у управљању просторним развојем у условима брзе урбанизације и сложених друштвено-економских промена. Резултати анализе показују да урбанистичко планирање омогућава интегрисано повезивање просторних, еколошких и друштвених аспеката развоја градова, чиме се ствара основа за одрживо и функционално урбано окружење. Посебно се наглашава значај системског приступа у пројектовању будућих

градова, који омогућава боље управљање ресурсима и унапређење квалитета живота становништва. Аутори закључују да урбанистичко планирање има основну улогу у креирању будућих градова, јер обезбеђује координацију развојних процеса и усмерава просторни развој ка одрживим и дугорочно одрживим решењима.

Полазећи од наведених теоријских одређења урбанистичког планирања и његове улоге у савременом развоју градова, може се закључити да планирање у пракси није апстрактан или искључиво концептуалан процес, већ институционално и правно уређена делатност. Другим речима, општи теоријски принципи планирања се у конкретним системима просторног развоја спроводе кроз нормативне оквире који дефинишу поступке, учеснике и фазе израде планских докумената. У том смислу, теоријски концепти добијају своју практичну примену кроз законски уређен систем планирања. У Републици Србији процедура израде планских докумената је дефинисана Законом о планирању и изградњи („Службени гласник Републике Србије“, број 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон 9/20 и 52/21, 62/23 и 91/25) и Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник Републике Србије“, број 32/19 и 47/25). Процедура израде планских докумената се спроводи кроз унапред дефинисане фазе и кораке који представљају нормативни оквир за израду, доношење и примену планских докумената, при чему свака фаза има јасно утврђену улогу у процесу израде планских докумената.

### 3. МЕТОДОЛОГИЈА РАДА

#### 3.1. Предмет и циљ истраживања

Предмет истраживања је процедура израде планског документа, са освртом на фазе које претходе његовом доношењу, односно на активности које нису видљиве у донетом планском документу, али имају значајан утицај на његов садржај. Истраживање је усмерено на анализу процеса израде Измена и допуна плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ у Крагујевцу („Службени лист града Крагујевца“, број 11/25). Фокус истраживања је усмерен на идентификацију и анализу кључних фаза у процедури, као што су покретање иницијативе за израду планског документа, припрема одлуке о изради планског документа, израда елабората за рани јавни увид, спровођење раног јавног увида и јавне презентације, израда нацрта плана, организовање и спровођење јавног увида, као и припрема предлога плана за доношење. У оквиру наведених фаза, пажња је усмерена на улогу институционалне координације, процес доношења одлука и начин на који се примедбе и сугестије заинтересованих страна инкорпорирају у планска решења. Циљ истраживања је да се укаже на сложеност и значај „невидљивих“ фаза у поступку израде планских докумената, као и да се анализира утицај организације процеса, на ефикасност и квалитет коначног планског решења. Поред тога, циљ је и да се сагледа значај институционалне сарадње, транспарентности и учешћа јавности у процесу планирања. Резултати истраживања треба да допринесу бољем разумевању поступка урбанистичког планирања у пракси, као и идентификацији кључних фактора који утичу на успешно спровођење процедуре израде планских докумената.

#### 3.2. Истраживачка питања

Полазећи од предмета и циља истраживања, дефинисана су следећа истраживачка питања:

- Које су кључне фазе у поступку израде планског документа и каква је њихова међусобна повезаност?
- На који начин „невидљиве“ фазе у току процедуре израде планског документа (интерна координација, прибављање услова, обрада примедби и слично) утичу на планска решења?
- У којој мери „невидљиве“ фазе у току процедуре израде планског документа утичу на динамику, ефикасност и транспарентност израде плана?
- На који начин учешће јавности кроз рани јавни увид и јавни увид утиче на планска решења?
- Који су кључни изазови у спровођењу процедуре израде плана и како се они превазилазе у пракси?

#### 3.3. Примењене методе

Како би се извршила анализа процедуре израде планског документа примењене су квалитативне истраживачке методе којима је омогућено да се сагледа процес планирања и улоге појединачних фаза у формирању планских решења. Метода анализе садржаја примењена је у циљу проучавања релевантних законских и подзаконских аката и планске документације, као и пратеће документације које се односе на израду Измена и допуна плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ у Крагујевцу („Службени лист града Крагујевца“, број 11/25), чиме је омогућено да се идентификују кључни елементи у процедури израде планског документа, као и анализа начина на који су поједине фазе формално дефинисане и спроведене у пракси. Метода студије случаја примењена је у циљу испитивања израде планског документа на конкретном примеру. Анализа је усмерена на све фазе у процедури израде планских докумената, од покретања иницијативе до припреме предлога плана за доношење, са посебним освртом на „невидљиве“ фазе процедуре израде планских докумената. Компаративна метода примењена је у циљу поређења формално прописане и законски дефинисане процедуре израде планских докумената са практичном применом на предметном плану, чиме се омогућило

да се идентификују евентуална одступања, специфичности и добре праксе, као и да се процени ефикасност и функционалност постојећег институционалног оквира.

#### 4. АНАЛИЗА ПРОЦЕДУРЕ ИЗРАДЕ ПЛАНА – СТУДИЈА СЛУЧАЈА

Студија случаја рађена је на примеру Измене и допуне плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ у Крагујевцу („Службени лист града Крагујевца“, број 11/25).

##### 4.1. Основне карактеристике предметног плана

Измене и допуне Плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ у Крагујевцу обухватају подручје од око 75,5 ha у широј централној зони града и усклађене су са Генералним урбанистичким планом „Крагујевац 2030“. План има за циљ унапређење просторне организације, дефинисање правила грађења и усклађивање јавног и приватног интереса, уз посебан акценат на инфраструктуру, саобраћај и квалитет живота. Такође, предвиђа рационалније коришћење простора и даљи развој насеља у складу са растом становништва и постојећим урбаним потенцијалима и ограничењима.



Слика бр. 1. Положај обухвата плана у односу на урбано подручје града Крагујевца

##### 4.2. Покретање иницијативе за израду и одлука о изради плана

Град Крагујевац је оснивач јавног предузећа „Урбанизам“ – Крагујевац, које, између осталог послује у циљу обављања послова просторног и урбанистичког планирања. У том контексту, носилац израде планске документације кроз поступак резервисане јавне набавке овом предузећу поверава израду исте. Наведени процес почиње на начин да се обрађивач писаним путем обавештава о потреби израде планског документа, односно о потреби припреме одлуке о изради планског документа. Описани поступак, иако не представља непосредну фазу израде планског документа, има индиректан утицај на његову израду, будући да временски и процедурално претходи изради и доношењу планског документа. Након што обрађивач изради предлог одлуке о изради, доставља га носиоцу израде, који га даље упућује Комисији за планове. У овој фази процедуре, активности се делимично преплићу, јер је носилац израде у обавези да прибави одређена стручна мишљења надлежних органа, односно:

- мишљење органа за управљање финансијама, које утврђује да ли постоје финансијска средства за израду планског документа,
- мишљење надлежног органа за заштиту животне средине, које утврђује потребу израде Стратешке процене утицаја плана на животну средину,
- мишљење надлежног Завода за заштиту споменика културе, које даје оцену да ли је потребна израда студије заштите непокретних културних добара.

Наведена мишљења представљају саставни део одлуке о изради планског документа. Након што Комисија за планове достави позитивно мишљење на предлог одлуке, носилац израде припрема комплетан материјал и доставља га Скупштини на доношење. Конкретно, за потребе доношења Одлуке о изради Измене и допуне Плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ није било потребно мишљење надлежног Завода за заштиту споменика културе, јер се истој приступило 2022. године, када то Законом није представљало обавезу. Одлука о изради Измене и допуне Плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ је донета на седници скупштине града Крагујевца одржаној 06. децембра 2022. године и објављена у Службеном листу града Крагујевца, број 36/22.

### 4.3. Рани јавни увид

Доношењем Одлуке о изради Измене и допуне Плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ створен је правни основ и предуслов за израду елабората за рани јавни увид. Пре саме израде, носилац израде спроводи припремне формално-правне и организационе активности. Први корак је покретање поступка резервисане јавне набавке за избор обрађивача, у складу са чланом 13. став 1 Закона о јавним набавкама. Након спроведеног поступка закључује се уговор којим се дефинишу обавезе страна и рокови израде. Потом наручилац, у сарадњи са главним градским урбанистом, израђује програмски задатак, који дефинише основне циљеве, смернице и планске оквире будућег решења, а који представља основу за израду елабората за рани јавни увид. У пракси се показује да програмски задатак не представља строго коначан документ, већ да има одређени степен флексибилности, што се огледа у његовим каснијим допунама и усаглашавањима. Након израде и достављања програмског задатка, Јавно предузеће „Урбанизам“ је припремило елаборат за рани јавни увид, који је разматран од стране Комисије за планове и добио позитивно мишљење. Услед тога је извршена његова корекција, чиме је обезбеђено усклађивање са сугестијама комисије за планове и захтевима процедуре израде плана. Рани јавни увид је затим спроведен у законом прописаном трајању, при чему је плански концепт стављен на увид стручној и широј јавности. У овој фази омогућено је учешће заинтересованих страна, који су могли да доставе примедбе, предлоге и сугестије, чиме се обезбеђује транспарентност и партиципативност у раној фази планирања. У току раног јавног увида пристигла је једна примедба. Паралелно са спровођењем раног јавног увида, упућени су захтеви надлежним имаоцима јавних овлашћења ради прибављања услова за уређење простора, чиме је обезбеђена секторска усаглашеност планских решења, посебно у домену инфраструктуре, заштите животне средине и заштите културних добара. Након завршетка раног јавног увида израђен је Извештај о обављеном раном јавном увиду, који представља синтезу свих пристиглих примедби и ставова надлежних институција, и који служи као основа за даље корекције планских решења.

### 4.4. Израда нацрта плана

У наставку процедуре израде предметног плана, након раног јавног увида извршена је допуна програмског задатка, што указује на континуирано прилагођавање планског оквира и потврђује горе наведену тврдњу о програмском задатку, а што потврђује да се плански процес одвија кроз више циклуса усаглашавања. У том контексту одржан је координациони састанак између носиоца израде, обрађивача и представника градске управе, на којем су разматране иницијативе и предложена решења. Закључци са састанка доприносе усаглашавању интереса и усмеравању даљег развоја, иако ови процеси нису експлицитно видљиви у самом плану. Након наведених активности, обрађивач плана је приступио изради нацрта планског документа и његовом првом достављању надлежној Градској управи за развој и инвестиције. Достављена верзија нацрта представљала је интегрисани резултат претходних консултација, допуне програмског задатка и усаглашавања ставова између кључних институционалних актера. По достављању нацрта плана, Комисија за планове је извршила стручну контролу пре јавног увида и дала примедбе које су се односиле на потребу додатног усклађивања са вишим планским документима, као и прецизније дефинисање појединих планских решења. У складу са примедбама Комисије, обрађивач је приступио корекцијама нацрта плана, након чега је измењена верзија поново достављена надлежној управи. Међутим, овај процес није био једнократан, већ се одвијао кроз више међусобно повезаних корака контроле, корекција и поновних достављања, што указује на изразито итеративни карактер фазе израде нацрта плана. Паралелно са техничко-стручним корекцијама, настављен је и процес прибављања и усаглашавања услова од имаоца јавних овлашћења, који су додатно утицали на измене планских решења. Истовремено, у овој фази су интензивирани институционалне комуникације и координациони састанци између носиоца израде, обрађивача плана, главног градског урбанисте и представника надлежних служби. Активности су имале за циљ разјашњавање спорних питања у погледу усаглашености планских решења са Генералним урбанистичким планом, као и дефинисање даљих корака у процесу израде плана. Посебан значај има чињеница да се део одлучивања и усаглашавања одвијао ван формално прописаних процедура, кроз стручне консултације и оперативне договоре. Све наведено указује да се фаза израде нацрта плана не може посматрати као строго дефинисан и затворен процес, већ као динамичан систем међусобно повезаних активности, у којем се планска решења постепено обликују кроз континуирано усаглашавање. Управо у овом сегменту највише долази до изражаја концепт „невидљивих фаза“ урбанистичког планирања, јер се најважније одлуке и корекције најчешће доносе у оквиру интерних институционалних процеса који нису директно видљиви у донетом планском документу, а који имају знатни утицај на динамику израде плана.

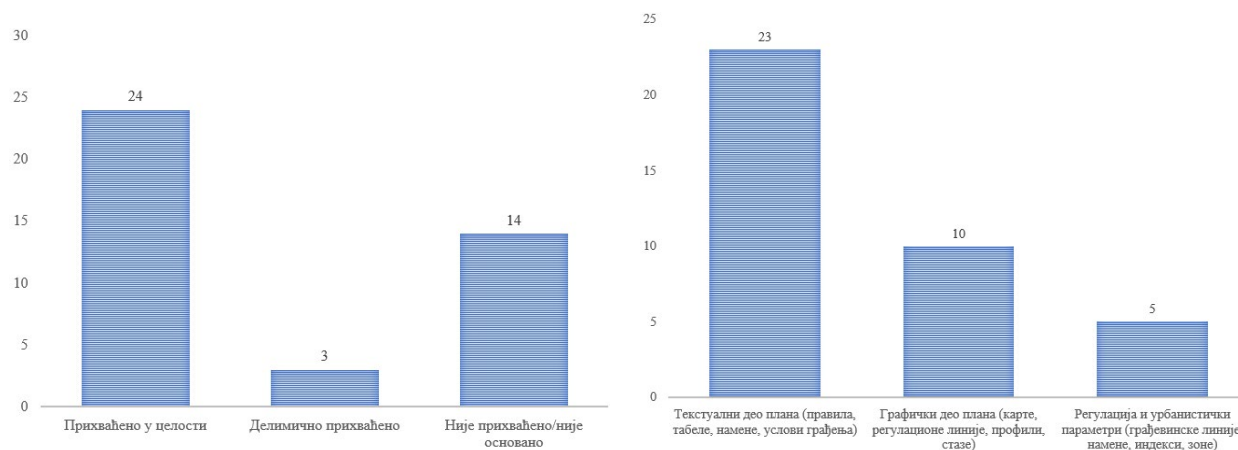
### 4.5. Јавни увид и јавна презентација

Јавни увид је можда и најважнији механизам јавне контроле и транспарентности процедуре израде плана, јер омогућава учешће грађана, стручне јавности и других заинтересованих страна у разматрању предложених планских решења. Нацрт плана је након стручне контроле и извршених корекција упућен на јавни увид у складу са законом прописаном процедуром. У овој фази, план је био јавно доступан у трајању од 30 дана, при чему је заинтересована јавност имала могућност да изврши увид у планску документацију и достави примедбе, предлоге и сугестије. У оквиру процедуре јавног увида, сва заинтересована правна и физичка лица су имала могућност да се благовремено и транспарентно информишу о садржају Нацрта Измена и допуне Плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ путем више званичних канала.

Информације о јавном увиду биле су доступне на званичној интернет страници Града Крагујевца, као и путем медија, укључујући „Крагујевачке новине“ и „Српски телеграф“. Поред тога, у оквиру редовне процедуре организована је и јавна презентација у Месној заједници „Вашариште“, где су грађани могли непосредно да се упознају са планским решењима, као и да добију додатна појашњења од представника обрађивача плана и надлежних институција, те да изнесу своје примедбе и сугестије. Током јавног увида пристигле су примедбе које су се односиле на урбанистичку организацију простора, саобраћајна решења, намену површина и услове изградње, а које ће бити детаљније размотрене у наредном поглављу. По истеку јавног увида и сачињавања извештаја Градске управе о јавном увиду, примедбе је анализирила Комисија за планове и сачинила извештај о обављеном јавном увиду, у којем је између осталог констатовала да је услед значајних измена у појединим деловима нацрта, потребно понављање јавног увида, а након поновљене стручне контроле. Иако се јавни увид формално посматра као финална фаза учешћа јавности пре доношења плана, у пракси он представља наставак континуираног процеса усаглашавања различитих интереса који је започео још у раним фазама израде документа. На тај начин, јавни увид не представља изоловану фазу, већ интегрални део ширег циклуса урбанистичког одлучивања. Посебно је значајно нагласити да се у овој фази у пуној мери манифестује баланс између јавног и приватног интереса, при чему коначна планска решења представљају резултат компромиса између стручних анализа, институционалних захтева и ставова грађана. Управо из тог разлога, јавни увид има најважнију улогу у обезбеђивању друштвене прихваћености и легитимитета планског документа. Након завршетка понављања јавног увида за део нацрта плана, Комисија за планове је израдила извештај о поновљеном јавном увиду који представља основ за упућивање у процедуру доношења.

#### 4.6. Примедбе и сугестије

У току јавног увида у Нацрт Измена и допуна Плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ пристигло је укупно 38 примедби физичких и правних лица. Поред тога, у оквиру истог поступка разматрана су и мишљења и услови надлежних институција и имаоца јавних овлашћења, који су додатно утицали на коначно обликовање планских решења. Анализом пристиглих примедби у оквиру јавног увида, могу се груписати у неколико тематских целина које се понављају кроз различите учеснике у процесу. Највећи број примедби односи се на усаглашавање и прецизније дефинисање намена земљишта, као и на корекције регулационих и грађевинских линија. Чести су и захтеви у вези са саобраћајном инфраструктуром (приступи, паркирање, унутрашње саобраћајнице). Уочава се да Комисија за планове посебно инсистира на томе да се блоковске саобраћајнице и слични елементи линијске инфраструктуре не разрађују на нивоу Плана генералне регулације, већ да се њихова детаљна разрада препусти нижим планским и урбанистичко-техничким документима. Истовремено, наглашава се потреба за прецизним дефинисањем граница намена, како би се спречиле различите интерпретације у фази спровођења плана и обезбедила његова јасна примена у пракси. У току понављања јавног увида пристигло је 7 примедби, од 2 правна лица и доминирају примедбе које се односе на саобраћајну инфраструктуру и регулацију простора, при чему је 3 примедбе прихваћено, док је остатак одбијен или оцењен као неоснован. Укупно учешће јавности (38 примедби у јавном увиду и 7 у понављеном јавном увиду) указује да је процес био релативно активан и да је постојао континуиран интерес и физичких и правних лица за предложена планска решења.



Слика бр. 2. (лево) Статус прихваћености примедба у току јавног увида; Слика бр. 3. (десно) Примедбе према врсти садржаја у току јавног увида

#### 4.7. Предлог плана и процедура доношења

Текстуални део плана у овој фази подлеже обавези усклађивања са јединственим методолошким правилима за припрему прописа и других општих аката („Службени лист града Крагујевца“, број 23/21), чиме се обезбеђује јединствена структура, правна уређеност и термиолошка усаглашеност планског документа. Наведена активност има за циљ да се финална верзија плана доведе у форму која је у потпуности усклађена са прописаним стандардима израде аката града Крагујевца,

како би се обезбедила његова јасна примена у пракси. У оквиру ове фазе врши се систематизација свих претходно спроведених активности и резултата процедуре израде плана, што подразумева обједињавање и анализу свих мишљења и извештаја Комисије за планове. Поред извештаја Комисије, у овој фази се прибавља и мишљење органа надлежног за финансије, које се односи на планирана средства за финансирање последње фазе израде плана. Такође, прибавља се мишљење главног градског урбанисте о усклађености предлога плана са Извештајима комисије за планове. Истовремено се врши и систематизација свих мишљења о испуњености услова јавних овлашћења, који су током поступка израде плана достављали своје услове, а у оквиру њих тражили нацрт плана на мишљење о испуњености услова. Након завршене административне обраде, предлог плана се доставља Градској управи за прописе на проверу формално-правне усклађености и припрему за даљу процедуру доношења. Потом га разматра Градско веће, које врши политичко-административну контролу и утврђује предлог акта и исти упућује Скупштини града на доношење. Скупштина града, као највиши орган одлучивања, разматра предлог плана и доноси одлуку о његовом доношењу, чиме план добија статус правно обавезујућег документа и постаје основ за његову даљу имплементацију у простору.

## 5. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

На основу спроведене студије случаја може се закључити да се у поступку израде планског документа поред формално дефинисаних фаза издваја и значајан број активности које нису директно видљиве у донетом планском документу, али имају утицај на његов садржај, структуру и квалитет. Наведене активности се у раду дефинишу као „невидљиве фазе“ урбанистичког планирања, јер се одвијају кроз институционалну координацију, стручне консултације и међусобно усаглашавање учесника у процесу, а идентификоване су следеће: организација и управљање процедуром израде плана са аспекта носиоца израде; спровођење поступка јавне набавке; закључивање уговора и дефинисање динамике израде планских докумената по фазама; припрема и усаглашавање програмског задатка са главним урбанистом и надлежним службама; прибављање и координација мишљења надлежних органа; координација процеса прибављања и усаглашавања услова имаоца јавних овлашћења; континуирано усмеравање и надзор над израдом елабората и нацрта плана; интерно усаглашавање и разматрање примедби након раног и јавног увида; организација и вођење координационих састанака са учесницима у изради плана; систематизација свих извештаја, административно-правна припрема предлога плана за процедуру доношења. Носилац израде плана има основну улогу у организацији, координацији и управљању процедуром израде планског документа, обезбеђујући реализовање свих фаза и повезујући стручна решења са институционалним одлучивањем. Јавност је утицала на план кроз учешће у јавном и поновљеном јавном увиду, при чему су поједине примедбе уграђене у корекције планских решења, нарочито у области саобраћаја, намена површина и регулације простора. „Невидљиве“ активности, попут координације, консултација и усаглашавања, доприносе квалитету и спроводивости плана, омогућавајући интеграцију различитих интереса и постепено обликовање решења, али исто тако утичу и на временски рок израде плана.

## 6. ДИСКУСИЈА

Резултати истраживања показују да процедура израде планског документа не обухвата само формално прописане фазе, већ и значајан број „невидљивих“ активности које се одвијају у позадини. На примеру Измена и допуна плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ уочено је да се кључне одлуке формирају кроз континуирану сарадњу носиоца израде, обрађивача и институција, као и да се решења обликују постепено, кроз више циклуса усаглашавања. Јавност има значајну, али ограничену улогу, јер се измене заснивају и на стручним анализама и институционалним консултацијама. Налази потврђују теоријске ставове да формалне фазе представљају само видљиви део процеса, док „невидљиве фазе“ имају кључан утицај. За разлику од линеарног модела, пракса показује да је планирање динамичан и нелинеаран процес са честим враћањем и корекцијама. Истраживање показује да је транспарентност кључна за легитимитет планског документа, али се у пракси најчешће испољава у завршним фазама кроз јавни увид. Ипак, њен значај треба посматрати као континуирано укључивање јавности и институција током целог процеса. Институционална сарадња и координациони састанци између носиоца израде и обрађивача представљају основни механизам за квалитет и спроводивост решења. Као ограничења издвајају се сложеност и дуготрајност процедура израде плана, као и недовољна формализованост „невидљивих фаза“, што може довести до неуједначене праксе. Могућности унапређења огледају се у дигитализацији процеса, јачању информационих система и формализацији координационих активности, као и у већој транспарентности у раним фазама планирања ради смањења накнадних примедби.

## 7. ЗАКЉУЧАК

На основу спроведене анализе процедуре израде Измена и допуна Плана генералне регулације „Насеља Вашариште“ у Крагујевцу, може се закључити да урбанистичко планирање у пракси представља знатно сложенији и динамичнији процес него што је то формално прописано законским и подзаконским актима. Иако су фазе израде планског документа јасно нормативно дефинисане, истраживање је показало да се значајан део одлучивања, усаглашавања и обликовања планских решења одвија кроз низ активности које нису директно видљиве у донетом планском документу, али имају велики утицај на његов садржај. Идентификоване „невидљиве фазе“, које обухватају институционалну координацију, стручне консултације, усаглашавање услова надлежних органа, интерне корекције и координационе састанка,

представљају кључни елемент у формирању квалитетног и примењивог планског решења и обезбеђују континуитет процеса, интеграцију различитих секторских интереса и постепено усаглашавање ставова пре јавног излагања планских решења. Резултати истраживања такође показују да јавност има значајну, али ипак ограничену улогу у директном обликовању планских решења, јер се највећи део измена формира кроз претходне стручне и институционалне фазе. Ипак, учешће јавности кроз рани јавни увид и јавни увид остаје важно за легитимитет и друштвену прихваћеност планског документа. Улога носиоца израде плана издваја се као централна у целокупном процесу, јер он обезбеђује координацију између свих учесника, континуитет активности и усаглашеност са законским и стручним оквиром. Са друге стране, обрађивач плана има важну улогу у трансформисању стручних подлога и усаглашених ставова у конкретна планска решења.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Alesaily, Z., Albialy, A., Gabr, A. S. (2025). The role of urban planning in designing future cities: An analytical study of the conceptual structure. SSAHO (Science, Society and Humanities Open). <https://doi.org/10.1016/j.ssaoh.2025.102050>
- Ђокић, Ј., Граовац, А. (2020). Једно питање за урбанисте: Шта је јавни интерес у урбанистичком планирању? У Међународни научно-стручни скуп – 16. Летња школа урбанизма: Будућност градова и урбанизма / International Scientific-Professional Conference – 16th Summer School of Urbanism: Future of Cities and Urbanism. Пролом Бања, Србија.
- Закон о планирању и изградњи („Службени гласник Републике Србије“, број 72/09, 81/09 - испр., 64/10 - одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 - одлука УС, 50/13 - одлука УС, 98/13 - одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон 9/20 и 52/21, 62/23 и 91/25)
- Лалошевић, М., Хаџи Арсенивић, М. (2024). Израда и доношење планских докумената кроз фазе. Локална самоуправа у планирању и уређењу простора и насеља, УДК 711.1, DOI: 10.5937/LSPUPN24109L. Прегледни научни рад.
- Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник Републике Србије“, број 32/19 и 47/25)
- Siddiqui, L. (2024). Unit-17: Introduction to urban planning. Indira Gandhi National Open University. eGyanKosh.