

Миша Станковић<sup>1</sup>

## ЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА СИСТЕМА УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ И ЊЕН УТИЦАЈ НА ЛОКАЛНИ РАЗВОЈ

### CENTRALIZATION OF THE URBAN PLANNING SYSTEM IN SERBIA AND ITS IMPACT ON LOCAL DEVELOPMENT

**РЕЗИМЕ:** Савремено урбанистичко планирање потенцира активно учешће локалних актера у процесима доношења одлука. У Републици Србији у јавности се често истиче теза да је систем одлучивања централизован, што може ограничити могућност локалних самоуправа да активно управљају сопственим развојем. Циљ рада је да анализира степен централизације система урбанистичког планирања и сагледа њен утицај на локални развој. Истраживање се заснива на анализи законодавног и институционалног оквира урбанистичког планирања, пре свега Закона о планирању и изградњи. Посебна пажња је посвећена расподели надлежности између различитих нивоа власти, као и идентификацији институција које учествују у процесу доношења кључних одлука. Кроз компаративну и интерпретативну анализу сагледава се однос између централног и локалног нивоа управљања простором. Планска решења у урбанистичким плановима представљају визију развоја насеља у одређеном временском периоду. Њихова имплементација у великој мери зависи од институционалних и управљачких капацитета локалних самоуправа. У том контексту резултати овог истраживања треба да укажу на значај аутономије јединица локале самоуправе у процесу планирања сопственог развоја.

**Кључне речи:** централизација, урбанистичко планирање, локална самоуправа, Закон о планирању и изградњи, локални развој

**ABSTRACT:** Modern active urban planning emphasizes the participation of local stakeholders in decision-making processes. In the Republic of Serbia, it is often emphasized in public that the decision-making system is centralized, which can limit the ability of local governments to actively manage their own development. The aim of the paper is to analyze the degree of centralization of the urban planning system and examine its impact on local development. The research is based on the analysis of the legislative and institutional framework of urban planning, primarily the Law on Planning and Construction. Special attention is paid to the distribution of competencies between different levels of government, as well as the identification of institutions that participate in the process of making key decisions. Through comparative and interpretative analysis, the relationship between the central and local levels of spatial management is examined. Planning solutions in urban plans represent a vision of the development of a settlement in a certain period of time. Their implementation largely depends on the institutional and management capacities of local governments. In this context, the results of this research should point to the importance of the autonomy of local government units in the process of planning their own development.

**Keywords:** centralization, urban planning, local government, Law on Planning and Construction, local development

#### 1. УВОД

Урбанистичко планирање представља делатност стратешког развоја града. Кроз процес урбанистичког планирања дефинишу се смернице за неману земљишта, развој инфраструктуре, организацију насеља и унапређење квалитета живота локалног становништва. Кључни носилац урбанистичког планирање јесте локална самоуправа, јер су планске мера и решења урбанистичких планова усмерена ка локалним проблемима. У том контексту веома је значајан степен аутономије локалних власти у процесу одлучивања о сопственом развоју.

У Републици Србији, систем урбанистичког планирања нормативно је уређен кроз Закон о планирању и изградњи (у даљем тексту ЗПИ), који дефинише врсте планских докумената, процедуре њихове израде и доношења као и надлежности различитих нивоа власти. Иако закон формално препознаје значај јединица локалне самоуправе као носиоца урбанистичког развоја, одређени механизми огледани пре свега у Просторном плану посебне намене, указују на постојање могућности утицаја централне власти на планирање града.

Циљ овог рада је да се анализира степен централизације у систему урбанистичког планирања у Републици Србији, као и да се сагледа утицај постојећег нормативног оквира на могућност јединица локалне самоуправе да активно управљају својим развојем. Истраживање треба да идентификује механизме на који централна власт утиче на планирање градова,

<sup>1</sup> Миша Станковић, мастер просторни планер, студент докторских студија, Географски факултет Универзитет у Београду, [misa.stankovic76@gmail.com](mailto:misa.stankovic76@gmail.com), ORCID: 0009-0004-0690-3144

као и да предложи адекватне измене и допуне законских одредби у циљу унапређења институционалног оквира урбанистичког планирања.

## **2. НОРМАТИВНИ ОКВИР УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Урбанистичко планирање се у Републици Србији спроводи урбанистичким плановима: Генералним урбанистичким планом (ГУП), Планом генералне регулације (ПГР) и Планом детаљне регулације (ПДР). Генерални урбанистички план представља стратешки документ који дефинише опште правце просторног развоја града, укључујући намену земљишта, инфраструктурне коридоре и организацију урбаног простора. План генералне регулације разрађује ова решења и представља основни инструмент непосредног спровођења, док план детаљне регулације омогућава најпрецизније дефинисање услова изградње и уређења простора на нивоу појединачних зона и локација (члан 23, 24, 25, 26, 27 и 28 ЗПИ).

Градско грађевинско земљиште може бити обухваћено и посебним планским документом – Просторним планом подручја посебне намене (ПППН). Овај план се доноси за подручја која захтевају специфичан режим организације, уређења, коришћења и заштите простора, укључујући и подручја од посебног значаја за Републику Србију. Његова специфичност огледа се у томе што може обухватити простор различитог обима, од територија које се простиру на више јединица локалне самоуправе до појединачних локација на нивоу једне грађевинске парцеле, у зависности од карактера и функције планираног захвата (члан 21 ЗПИ; Петровић 2025).

Према члану 21 став 1 тачка 5 ЗПИ, овај план се посебно примењује у случајевима када Влада Републике Србије одређени пројекат прогласи пројектом од националног значаја. У пракси, то обухвата широк спектар намена, као што су привредне зоне и индустријски комплекси, системи интензивне пољопривредне производње, стамбено-пословни комплекси, пројекти урбане обнове, као и комплекси од значаја за одбрану, правосуђе и друге јавне функције. Поред тога, овај инструмент се често користи за планирање инфраструктурних система и коридора, укључујући саобраћајну, енергетску, телекомуникациону и водопривредну инфраструктуру, што му даје значајну улогу у усмеравању просторног и економског развоја (Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања).

## **3. МЕТОДОЛОГИЈА**

Основу анализе чини нормативно-правни оквир дефинисан Закон о планирању и изградњи, са посебним освртом на одредбе које регулишу врсте планских докумената, њихову хијерархију и расподелу надлежности између различитих нивоа власти. Методолошки поступак обухвата анализу садржаја релевантних законских одредби, при чему су као кључни аналитички елементи издвојени: (1) надлежности за доношење планских докумената, (2) хијерархијски однос између планова различитог нивоа, (3) механизми контроле и усклађености, укључујући систем сагласности, и (4) улога просторних планова подручја посебне намене као инструмента одлучивања на централном нивоу. Анализа је усмерена на идентификацију односа између формално прописаних надлежности и стварне расподеле моћи у процесу планирања.

На основу наведених метода, истраживање тежи да пружи аналитички увид у функционисање система урбанистичког планирања, са циљем да се утврди у којој мери постојећи нормативни оквир омогућава или ограничава локалне самоуправе у управљању сопственим развојем, као и да се идентификују потенцијални правци унапређења у складу са савременим принципима децентрализације и планирања „одоздо нагоре“.

## **4. АНАЛИЗА**

Према члану 35. ЗПИ, просторни план подручја посебне намене доноси Влада, на предлог надлежног министарства, а за подручја која се у целини налазе на територији аутономне покрајине скупштина аутономне покрајине. Са друге стране јединице локалне самоуправе надлежне су за доношење урбанистичких планова, које усвајају њихове скупштине. Измене и допуне ЗПИ из 2023. године, омогућиле су да се план посебне намене за изградњу електроенергетских објеката доноси по скраћеном поступку.

Члан 33. ЗПИ дефинише хијерархију планова. Према овом члану сваки плански документ нижег реда мора бити усклађен са планом вишег реда. Према члану 2. став 1. тачка 89. хијерархијски ред планског документа јесте надлежност за израду и доношење планских докумената и докумената вишег хијерархијског реда је у надлежности Републике Србије; израда и доношење планских докумената нижег хијерархијског реда је у надлежности аутономне покрајине, града Београда, односно јединице локалне самоуправе. Дакле по овим одредбама закон план посебне намене је изнад урбанистички планова, те они морају бити усклађени са њим.

Исти члан закона прописује да је за генерални урбанистички план након јавног увида потребна сагласност Главног републичког урбанисте у погледу његове усклађености са плановима вишег реда, односно покрајинског урбанисте у случају да се план . У складу са Главни републички урбаниста, не да сагласност на план, обрађивач плана је дужан да у року од 90 дана изради нови нацрт планског документа. Такође закон прописује да приликом израде плана обрађивач је дужан да затражи услове градња од имаоца јавних овлашћена од којих многи представљају институције на државном нивоу (Србија шуме, Путеви Србије, Електро mreжа Србије итд.)

Практичан пример инструменталне улоге Просторног плана подручја посебне намене може се уочити на случају модернизације железничке пруге Београд–Суботица–државна граница (Келебија). Како истичу Косовић и Граовац, у оквиру овог плана, ПППН не функционише искључиво као стратешки документ, већ садржи елементе детаљне регулације, чиме се омогућава његова директна примена у простору, без потребе за даљом разрадом кроз урбанистичке планове. На тај начин, план дефинише не само инфраструктурни коридор, већ и конкретна правила уређења и грађења, укључујући формирање грађевинских парцела, положај објеката и режим коришћења земљишта (Косовић и Граовац, 2021).

Посебно је значајно да ПППН обухвата и површине које нису биле у функцији железничког саобраћаја, већ се њихова намена мења у складу са потребама пројекта, при чему се све површине унутар обухвата третирају као површине јавне намене. Истовремено, иако на предметном подручју већ постоје планови детаљне регулације, они формално нису стављени ван снаге, већ се њихова примена делимично суспендује или ограничава, с обзиром да се део територије спроводи директном применом ПППН. Оваква ситуација доводи до паралелног постојања више планских докумената, при чему ПППН фактички преузима примат у односу на локалне планове (Косовић & Граовац, 2021).

О слабењу система просторног планирања у Србији указивали су Дејан Ђорђевић и сарадници, истичући да је након 2010. године дошло до постепене трансформације дотадашњег хијерархијски уређеног система, у којем су равноправно функционисали планови различитих нивоа. Према њиховим налазима, национално, регионално и локално планирање потиснуто је на маргину, док су Просторни планови подручја посебне намене постали доминантан инструмент управљања простором. Ова промена није била резултат јасне реформе, већ постепеног померања тежишта ка моделу у којем држава, кроз ПППН са елементима детаљне разраде, преузима контролу над кључним процесима планирања, од дефинисања просторних решења до њихове имплементације. У том контексту, аутори указују да је дошло до својерсне „деформације“ система, у којем једна врста планског документа преузима функције читавог система, што доводи у питање равнотежу између различитих нивоа управљања и дугорочну одрживост просторног развоја (Ђорђевић и сар., 2021).

## 5. ДИСКУСИЈА

Анализа нормативног оквира и праксе указује на постојање израженог дисбаланса између формалне и стварне улоге јединица локалне самоуправе у систему урбанистичког планирања. Са једне стране, јединице локалне самоуправе имају кључну улогу у доношењу урбанистичких планова, који представљају основни инструмент уређења и развоја насеља. Кроз ове планове локални ниво власти непосредно утиче на намену земљишта, организацију простора и услове изградње, што је у складу са принципима децентрализиције и локалног управљања.

Међутим, у пракси се уочава да ова формална надлежност није праћена одговарајућим степеном стварне аутономије. Механизам сагласности, који подразумева контролу усклађености планова од стране Главног републичког урбанисте, представља инструмент институционалне контроле. Иако је његова улога формално ограничена на проверу усклађености са плановима вишег реда, чињеница да без дате сагласности план не може постати правноснажан указује на постојање зависности локалног нивоа од централних институција. Ипак, овај механизам сам по себи не представља кључни проблем, уколико се доследно примењује као инструмент техничке и правне контроле, без мешања у суштинска планска решења.

Суштински проблем уочава се у положају Просторног плана подручја посебне намене, који је временом прерастао у инструмент са изузетно широким овлашћењима. Уместо да се користи за уређење простора од изразитог јавног интереса, као што су инфраструктурни коридори, акумулације или заштићена природна подручја, овај план се све чешће примењује и за пројекте који по својој природи припадају домену локалног урбанистичког планирања, као што су стамбено-пословни комплекси, привредне зоне и урбана реконструкција. На тај начин, ПППН губи свој изворни карактер и постаје инструмент за реализацију различитих инвестиционих намера, без јасно дефинисаних критеријума шта представља пројекат од националног значаја.

Додатни проблем представља недовољно учешће јединица локалне самоуправе у процесу израде планова посебне намене. Иако се ови планови често односе на територију конкретних градова и општина, локалне власти немају значајну улогу у иницирању, креирању и доношењу кључних одлука. Њихово учешће најчешће је сведено на формалне механизме, као што су јавни увид и давање мишљења, што није у складу са принципима партиципативног и „одоздо нагоре“ планирања.

## 6. ЗАКЉУЧАК

Сходно наведеном, може се закључити да постојећи систем урбанистичког планирања у Републици Србији формално почива на принципима децентрализиције, али да у пракси функционише као централизован систем у којем кључни инструменти развоја остају под контролом централног нивоа власти. Овај дисбаланс указује на потребу прецизнијег дефинисања улоге Просторног плана подручја посебне намене, јачања институционалне позиције јединица локалне самоуправе, као и увођења механизма који би обезбедили њихово активније учешће у процесу планирања.

Првобитна сврха плана, која се односила на уређење простора од изразитог јавног интереса, у значајној мери проширена. У пракси, Просторни план подручја посебне намене све чешће се примењује за пројекте који по својој природи припадају домену локалног урбанистичког планирања, као што су стамбено-пословни комплекси, привредне зоне и индустријски објекти. Оваква пракса доводи до потискивања локалних планских докумената и смањења утицаја јединица локалне самоуправе на управљање сопственим развојем.

У циљу унапређења система урбанистичког планирања и јачања улоге локалног нивоа, неопходно је размотрити одређене измене нормативног оквира. Пре свега, потребно је ограничити могућност примене Просторног плана подручја посебне намене искључиво на пројекте од јасно дефинисаног јавног и националног значаја, као што су инфраструктурни системи, енергетски објекти, акумулације и заштићена природна подручја. У том контексту, требало би елиминисати могућност његове примене за изградњу стамбених, пословних и индустријских комплекса, који по својој природи припадају надлежности локалног урбанистичког планирања.

Додатно, неопходно је увести механизме који би обезбедили активније учешће јединица локалне самоуправе у процесу израде и доношења планова посебне намене. То подразумева да иницијатива за израду ових планова, када се односе на конкретне локалне просторе, мора укључити локалне власти, било кроз формално право иницирања, било кроз обавезу њиховог учешћа у доношењу кључних одлука. На тај начин би се обезбедила већа усаглашеност између локалних потреба и стратешких развојних приоритета.

За успостављање ефикасног и уравнотеженог система урбанистичког планирања неопходно јасније разграничење надлежности између различитих нивоа власти, као и увођење механизма који би омогућили да се процес планирања у већој мери заснива на принципима „одоздо нагоре“. Само на тај начин могуће је обезбедити да урбанистичко планирање заиста одражава потребе локалних заједница и доприноси одрживом развоју простора.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Ђорђевић, Д., Дабовић, Т., Бијелић, Б., Пјановић, Б. (2021). Слабљење система просторног планирања у Србији – доба превласти просторних планова подручја посебне намене (2010–2020): додатак. У: Филиповић, Д., Сечеров, В., Ђорђевић, Д. С. (ур.), Планска и нормативна заштита животне средине (зборник радова) (стр. 95–103). Београд: Асоцијација просторних планера Србије; Универзитет у Београду – Географски факултет.
- Закон о планирању и изградњи. („Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон, 9/2020, 52/2021, 62/2023 и 91/2025).
- Косовић, М., & Граовац, А. (2021). Проблеми упоредног спровођења просторних и урбанистичких планова на територији града Београда. у: Филиповић, Д., Сечеров, В., Ђорђевић, Д. С. (ур.), Планска и нормативна заштита простора и животне средине (зборник радова). Београд: Асоцијација просторних планера Србије; Универзитет у Београду – Географски факултет.
- Петровић, Н. (2025). Коментар закона о планирању и изградњи са новелама из 2025. године (9. измењено и допуњено издање). Београд: Пословни биро.
- Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања („Службени гласник РС“, бр. 32/2019 и 47/2025).