

Uloga planova održive urbane mobilnosti u zakonodavnom, planskom i strateškom okviru Republike Srbije⁵³

Jelena Mitrović Simić, Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad, mjelena@uns.ac.rs

Vuk Bogdanović, Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad, vuk@uns.ac.rs

Valentina Mirović, Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad, plast@uns.ac.rs

Andrea Kovačević, Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka, Novi Sad, kovacevicandrea@uns.ac.rs

Rezime: Planovi održive urbane mobilnosti (POUM) predstavljaju savremen plansko-strateški instrument usmeren ka unapređenju mobilnosti stanovništva, smanjenju negativnih uticaja saobraćaja na životnu sredinu, povećanju bezbednosti saobraćaja i unapređenju kvaliteta života u urbanim sredinama. Prepoznavanje POUM-a u zakonodavnom i strateškom okviru predstavlja važan preduslov za njihovu uspešnu primenu, institucionalnu podršku i dugoročnu održivost mera održive mobilnosti. Cilj rada je da analizira položaj, ulogu i stepen integracije POUM-a u zakonodavni, planski i strateški okvir Republike Srbije, kao i da sagleda njihov značaj za sprovođenje politika održivog urbanog razvoja. Istraživanje se zasniva na kvalitativnoj analizi relevantnih nacionalnih zakona, strateških i planskih dokumenata. Rezultati istraživanja ukazuju da važeći propisi Republike Srbije ne prepoznaju eksplicitno POUM kao poseban planski dokument, ali istovremeno ne postoje ni zakonske prepreke za njegovu izradu i primenu. Dobijeni rezultati omogućavaju sagledavanje mesta i značaja POUM-a u postojećem sistemu planiranja i upravljanja razvojem urbanih područja, kao i poređenje sa praksama koje se primenjuju u evropskim zemljama.

Ključne reči: planovi održive urbane mobilnosti (POUM), strateško planiranje, zakonodavni okvir, planski dokumenti, urbani razvoj.

1 UVOD

Plan održive urbane mobilnosti (POUM) predstavlja strateški okvir za dugoročno unapređenje sistema mobilnosti, sa ciljem da kretanje ljudi i robe bude efikasnije, bezbednije, pristupačnije i sa manjim negativnim uticajima na životnu sredinu. POUM je razvijen kao integrisan, participativan i na podacima zasnovan planski dokument koji prevazilazi tradicionalno sektorsko sagledavanje saobraćaja i podrazumeva usklađivanje sa prostornim, ekološkim, socijalnim i ekonomskim razvojem gradova [1].

Primena ovog koncepta omogućava dugoročno i koordinisano planiranje koje podstiče veću zastupljenost pešačenja, bicikliranja i javnog prevoza, uz racionalizaciju upotrebe putničkih automobila. Zahvaljujući takvom pristupu, POUM se smatra jednim od

⁵³ CC-BY licenca

najvažnijih instrumenata savremenog urbanog razvoja za stvaranje bezbednijih, zdravijih, pristupačnijih, ekološki održivijih i kvalitetnijih gradova za život.

Usvajanje POUM-a predstavlja početak njegove implementacione faze, tokom koje strateški ciljevi i mere treba da budu pretočeni u konkretne aktivnosti, projekte, programe i investicije. Institucionalizacija i operacionalizacija treba da obezbede trajno uključivanje održive urbane mobilnosti u redovne procese upravljanja u gradovima. U skladu sa tim, institucionalizacija POUM-a podrazumeva utvrđivanje uloga i odgovornosti postojećih organa lokalne samouprave, organizacionih jedinica, javnih preduzeća, ustanova i drugih subjekata čije su nadležnosti neposredno ili posredno povezane sa urbanom mobilnošću. Operacionalizacija POUM-a, sa druge strane, predstavlja proces kojim se strateška opredeljenja POUM-a prevode u sistem sprovodivih mera i aktivnosti sa utvrđenim nosiocima, partnerima, rokovima, pokazateljima, izvorima finansiranja i mehanizmima praćenja.

Prepoznavanje POUM-a u strateškim, planskim i zakonskim okvirima predstavlja preduslov za njegovu doslednu primenu u praksi, obezbeđivanje institucionalne podrške i dugoročnu održivost predloženih mera, čime se planski dokumenti održive mobilnosti afirmišu kao sastavni deo savremenog sistema upravljanja urbanim razvojem. Iako važeći propisi u Republici Srbiji ne prepoznaju POUM kao posebnu vrstu planskog dokumenta, ne postoji zakonska prepreka za izradu ovakve vrste plana. Dosadašnja praksa iz evropskih gradova je pokazala da uvođenje zakonske obaveze za izradu POUM-a može predstavljati značajan podsticaj da veći broj gradova pristupi izradi i usvajanju ovih planova.

2 EVROPSKI OKVIR ZA PLANIRANJE ODRŽIVE URBANE MOBILNOSTI

Koncept POUM-a (eng. Sustainable Urban Mobility Plan – SUMP) tokom prethodnih decenija postepeno je afirmisan kao jedan od ključnih instrumenata evropske politike održive urbane mobilnosti. Evropska unija (EU) podstiče primenu ovog koncepta kroz strateške dokumente, smernice, programe finansiranja i razmenu dobre prakse između gradova. Evropska komisija je 2023. godine dodatno definisala koncept POUM-a i preporučila državama članicama uspostavljanje nacionalnih programa podrške njegovoj izradi i implementaciji [2], dok su 2026. godine objavljene i ažurirane POUM smernice treće generacije [1].

Poseban značaj za dalje institucionalno pozicioniranje POUM-a ima revidirana Uredba (EU) 2024/1679 o razvoju transevropske transportne mreže (TEN-T) [3]. Njome je predviđeno da do 31. decembra 2027. godine svaki urbani čvor obuhvaćen TEN-T mrežom usvoji i prati sprovođenje POUM-a, koji treba da obuhvati mere integracije različitih vidova prevoza, prelaska ka održivoj i niskoemisionoj mobilnosti, urbane logistike, smanjenja zagađenja vazduha i buke i, gde je primenljivo, unapređenja pristupačnosti. Države članice su, pored toga, obavezane da uspostave nacionalne programe za podršku urbanim čvorovima u izradi i sprovođenju POUM-a. Na ovaj način POUM, koji je dugo promovisan prvenstveno kroz evropske strateške dokumente, preporuke i smernice, za određenu kategoriju urbanih područja dobija i jasno mesto u regulatornom okviru EU.

Na nacionalnom nivou način regulisanja planiranja održive urbane mobilnosti razlikuje se među evropskim državama. U pojedinim državama postoje dugogodišnji zakonski definisani instrumenti urbanog transportnog planiranja (npr. Francuska). U drugim državama, kao što su Austrija, Nemačka, Portugal, Španija, Slovenija i Švedska, razvoj

POUM-a podstican je kroz različite oblike nacionalnih smernica, programa podrške, povezivanja sa drugim planskim dokumentima ili mogućnostima finansiranja. Različiti nacionalni pristupi pokazuju da institucionalizacija POUM-a ne podrazumeva jedinstven model, već njegovo prilagođavanje postojećem zakonodavnom, planskom i institucionalnom sistemu svake države [4].

3 POUM U STRATEŠKOM OKVIRU REPUBLIKE SRBIJE

Poseban značaj za afirmaciju POUM-a u Republici Srbiji ima **Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine**, koja predstavlja prvi strateški dokument na republičkom nivou koji eksplicitno prepoznaje i podstiče izradu POUM-a [5]. U okviru Strateškog pravca II: Uređenje urbanih naselja, paket mera 2.3 Pristupačnost, saobraćaj i urbana mobilnost, kao jednu od ključnih mera definiše pripremu, usvajanje i primenu POUM-a. POUM je na taj način prepoznat kao instrument za ostvarivanje ciljeva održivog urbanog razvoja i promenu pristupa planiranju saobraćaja, uz veće usmeravanje na javni prevoz, pešačenje i biciklizam, unapređenje pristupačnosti i primenu novih tehnologija u transportu. Strategijom je time uspostavljen strateški osnov za širu primenu koncepta održive urbane mobilnosti na lokalnom nivou.

Opređenja Strategije dodatno su operacionalizovana **Akcionim planom za sprovođenje Strategije održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine**, u kojem je priprema, usvajanje i primena POUM-a definisana kao posebna mera. Akcionim planom predviđene su aktivnosti koje se odnose na sprovođenje već izrađenih POUM-a u pojedinim gradovima, izradu planova u dodatnim jedinicama lokalne samouprave, kao i podsticanje održive urbane mobilnosti na lokalnom nivou. Na taj način POUM nije ostao samo načelno prepoznat u nacionalnom strateškom dokumentu, već je njegova primena povezana sa konkretnim aktivnostima sprovođenja Strategije, čime je dodatno ojačana njegova pozicija kao instrumenta za implementaciju politike održivog urbanog razvoja u Republici Srbiji.

Ostali analizirani nacionalni strateški dokumenti ne prepoznaju POUM kao poseban instrument planiranja, ali se pojedini njihovi ciljevi i opredeljenja mogu povezati sa principima održive urbane mobilnosti. **Generalni master plan saobraćaja u Srbiji do 2027. godine** [6] ovu vezu ostvaruje posredno, kroz unapređenje javnog i prigradskog prevoza, intermodalnosti i bezbednosti saobraćaja, dok **Strategija bezbednosti saobraćaja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine**, sa pratećim **Akcionim planom** [7], sadrži ciljeve i mere usmerene na bezbednost ranjivih učesnika, bezbedniju infrastrukturu za pešake i bicikliste i upravljanje brzinama u urbanim sredinama. **Nacionalni program zaštite životne sredine** [8] sa ciljevima POUM-a povezuje se kroz smanjenje negativnih uticaja saobraćaja na životnu sredinu, uključujući emisije zagađujućih materija i gasova sa efektom staklene bašte i saobraćajnu buku. Navedeni dokumenti tako pokazuju da su pojedini elementi održive urbane mobilnosti zastupljeni u različitim sektorskim politikama, iako POUM nije eksplicitno prepoznat kao njihov instrument.

4 POUM U ZAKONODAVNOM I PLANSKOM OKVIRU REPUBLIKE SRBIJE

4.1 Zakonodavni okvir

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije [9] uspostavlja osnovni okvir planskog sistema i razlikuje dokumente razvojnog planiranja, dokumente javnih politika i ostale planske dokumente. Dokumenti javnih politika obuhvataju strategiju, program, koncept politike i akcioni plan, dok Zakon predviđa i mogućnost da jedinice lokalne samouprave donose druga planska dokumenta u skladu sa Zakonom i svojim statutima. POUM nije eksplicitno naveden ni u jednoj od propisanih kategorija, zbog čega njegov formalni položaj u sistemu planskih dokumenata nije neposredno određen ovim zakonom.

Poseban značaj za sagledavanje odnosa POUM-a prema sistemu javnih politika ima **Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika** [10], kao prateći podzakonski akt Zakona o planskom sistemu, kojom se uređuje metodološki okvir za izradu, sprovođenje, praćenje i vrednovanje dokumenata javnih politika. Uredbom je saobraćaj prepoznat kao jedna od oblasti planiranja javnih politika, a metodologija obuhvata analizu postojećeg stanja i problema, utvrđivanje ciljeva i pokazatelja učinka, definisanje i analizu mera, uključivanje zainteresovanih strana, kao i praćenje i vrednovanje ostvarenih učinaka. Iako Uredba ne prepoznaje POUM kao posebnu vrstu dokumenta javne politike, navedeni metodološki zahtevi u velikoj meri odgovaraju procesu njegove izrade. Posebno je značajna podudarnost implementacionog dela POUM-a sa sadržajem akcionog plana propisanim Uredbom, koji obuhvata definisanje mera i aktivnosti, nosilaca, rokova realizacije, pokazatelja, potrebnih finansijskih sredstava i izvora finansiranja. Navedena metodološka kompatibilnost ukazuje na mogućnost usklađivanja procesa izrade i sprovođenja POUM-a sa postojećim metodološkim okvirom za upravljanje javnim politikama, iako njegov formalni status nije posebno definisan.

Zakon o planiranju i izgradnji [11], kao osnovni zakonski okvir prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji, ne prepoznaje POUM kao posebnu vrstu planskog dokumenta. Ipak, prostorni i urbanistički planovi i POUM imaju komplementarnu ulogu: dok prvi stvaraju prostorne i infrastrukturne uslove za razvoj saobraćajnog sistema, POUM je usmeren na integrisano planiranje mobilnosti i povezivanje različitih vidova kretanja sa ciljevima održivog urbanog razvoja. Zbog toga realizacija mera POUM-a koje zahtevaju infrastrukturne i prostorne intervencije zavisi od njihove usklađenosti sa odgovarajućim prostorno-urbanističkim planskim dokumentima.

Ni ostali analizirani sektorski zakoni ne prepoznaju POUM kao poseban planski instrument, ali uređuju oblasti značajne za ostvarivanje njegovih ciljeva. **Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima** [12] relevantan je naročito u pogledu bezbednosti ranjivih učesnika, upravljanja brzinama i stvaranja bezbednijih uslova kretanja u urbanim sredinama. **Zakon o putevima** [13] obezbeđuje okvir za planiranje, razvoj i upravljanje putnom infrastrukturom, značajan za realizaciju infrastrukturnih mera POUM-a, dok se **Zakon o zaštiti životne sredine** [14] sa njegovim ciljevima povezuje kroz smanjenje negativnih uticaja saobraćaja na kvalitet vazduha, nivo buke i emisije gasova sa efektom staklene bašte. Navedeni zakoni tako predstavljaju sektorski okvir relevantan za sprovođenje pojedinih mera održive urbane mobilnosti, iako ne uređuju POUM kao integrisani instrument planiranja.

4.2 Planski okvir

Pored zakonodavnog okvira, za sagledavanje položaja POUM-a značajna je i postojeća prostorno-urbanistička planska dokumentacija. **Prostorni plan Republike Srbije** [15] predstavlja planski dokument najvišeg nivoa, dok se njegova planska rešenja dalje razrađuju kroz **regionalne prostorne planove, prostorne planove jedinica lokalne samouprave i urbanističke planove**. POUM nije deo ove hijerarhije planskih dokumenata, ali je sa njima neposredno povezan, naročito na lokalnom nivou, gde prostorno-urbanistički planovi obezbeđuju prostorne i regulatorne uslove za realizaciju njegovih mera. To se posebno odnosi na razvoj i reorganizaciju saobraćajne mreže, infrastrukturu javnog prevoza, pešačke i biciklističke površine, parkiranje i uređenje javnih prostora. Zbog toga usklađenost POUM-a sa važećim prostorno-urbanističkim planovima predstavlja značajan uslov za sprovođenje infrastrukturnih i prostornih mera održive urbane mobilnosti.

5 ZAKLJUČAK

Analiza strateškog, zakonodavnog i planskog okvira Republike Srbije pokazuje da položaj POUM-a nije jednoznačno definisan. Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine predstavlja ključni nacionalni dokument koji eksplicitno prepoznaje pripremu, usvajanje i primenu POUM-a, dok se u drugim analiziranim strateškim dokumentima njegovi principi i ciljevi pojavljuju posredno, kroz oblasti transporta, bezbednosti saobraćaja i zaštite životne sredine. Analizirani zakoni, međutim, ne prepoznaju POUM kao posebnu vrstu planskog dokumenta. Ipak, Zakon o planskom sistemu ostavlja mogućnost jedinicama lokalne samouprave da donose i druga planska dokumenta, dok analiza Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika pokazuje visok stepen kompatibilnosti metodoloških zahteva propisanih Uredbom sa procesom izrade POUM-a, posebno u pogledu analize postojećeg stanja, definisanja ciljeva, mera i pokazatelja, participacije, finansiranja, praćenja i vrednovanja.

POUM nije deo formalne hijerarhije prostorno-urbanističkih planskih dokumenata, ali je njegova primena sa njima neposredno povezana, naročito kada mere održive mobilnosti zahtevaju infrastrukturne i prostorne intervencije. Sagledani okvir pokazuje da je POUM u Republici Srbiji strateški prepoznat i metodološki kompatibilan sa postojećim sistemom javnih politika, ali bez jasno definisanog formalnog položaja u zakonodavnom i planskom sistemu. Njegovo sprovođenje se oslanja na povezivanje sa postojećim strateškim, sektorskim i prostorno-urbanističkim dokumentima i njihovu međusobnu usklađenost.

Na osnovu sprovedene analize može se oceniti da bi POUM najprirodnije bilo pozicionirati u okviru sistema planskih dokumenata uređenog Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije, kao planski dokument lokalnog nivoa, uz jasno definisan odnos prema dokumentima javnih politika i odgovarajući akcioni deo kojim bi se obezbedila njegova implementacija. Ovakvo pozicioniranje podržava visok stepen metodološke kompatibilnosti procesa izrade POUM-a sa zahtevima Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, dok bi istovremeno trebalo obezbediti njegovu usklađenost sa prostorno-urbanističkim planskim dokumentima radi realizacije mera koje zahtevaju infrastrukturne i prostorne intervencije. Na taj način bi se postojeće strateško

prepoznavanje POUM-a dopunilo njegovim jasnijim položajem u planskom sistemu, uz očuvanje njegove integrisane i interdisciplinarne prirode.

ZAHVALNICA

Rezultati prikazani u ovom radu su deo istraživanja projekta "Istraživanje trendova u razvoju održivih saobraćajnih i logističkih sistema" Departman za saobraćaj, Fakultet tehničkih nauka u Novom Sadu, Univerzitet u Novom Sadu, Republika Srbija.

LITERATURA

- [1] Rupprecht Consult - Forschung & Beratung GmbH (editor), Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan, Third Edition, 2026.
- [2] Commission Recommendation (EU) 2023/550 of 8 March 2023 on National Support Programmes for Sustainable Urban Mobility Planning (notified under document C(2023) 1524), <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/550/oj>
- [3] European Parliament and Council of the European Union (2024). Regulation (EU) 2024/1679 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network, amending Regulations (EU) 2021/1153 and (EU) No 913/2010 and repealing Regulation (EU) No 1315/2013. Official Journal of the European Union, L, 28 June 2024.
- [4] European Commission, EU Urban Mobility Observatory, https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/sustainable-urban-mobility-plans/member-state-profiles_en, pristupljeno: 24.8.2026.
- [5] Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine. (Sl. glasnik RS, br. 47/2019)
- [6] Ministarstvo za infrastrukturu Republike Srbije (2010). Generalni master plan saobraćaja u Srbiji do 2027. godine. Beograd.
- [7] Strategija bezbednosti saobraćaja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa Akcionim planom za period od 2023. do 2025. godine. (Sl. glasnik RS, br. 84/2023)
- [8] Nacionalni program zaštite životne sredine. (Sl. glasnik RS, br. 12/2010)
- [9] Zakon o planskom sistemu Republike Srbije. (Sl. glasnik RS, br. 30/2018)
- [10] Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika (2025). (Sl. glasnik RS, br. 20/2025)
- [11] 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, 52/2021, 62/2023 i 91/2025)
- [12] Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima (Sl. glasnik RS, br. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - odluka US, 55/2014, 96/2015 - dr. zakon, 9/2016 - odluka US, 24/2018, 41/2018, 41/2018 - dr. zakon, 87/2018, 23/2019, 128/2020 - dr. zakon, 76/2023 i 19/2025)
- [13] Zakon o putevima (Sl. glasnik R, br. 41/2018, 95/2018 - dr. zakon i 92/2023 - dr. zakon)
- [14] Zakon o zaštiti životne sredine (Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - dr. zakon, 95/2018 - dr. zakon i 94/2024 - dr. zakon)
- [15] Prostorni plan Republike Srbije (Sl. glasnik RS", br. 88/2010)

SUMMARY

The Role of Sustainable Urban Mobility Plans in the Legislative, Planning and Strategic Framework of the Republic of Serbia

Abstract: Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs) represent a contemporary planning and strategic instrument aimed at improving mobility, reducing the negative environmental impacts of transport, enhancing road safety, and improving the quality of life in urban areas. The recognition of SUMPs within legislative and strategic frameworks is an important prerequisite for their successful implementation, institutional support, and the long-term sustainability of sustainable mobility measures. The aim of this paper is to analyse the position, role, and level of integration of SUMPs within the legislative, planning, and strategic framework of the Republic of Serbia, as well as to examine their significance for the implementation of sustainable urban development policies. The research is based on a qualitative analysis of relevant national legislation, strategic documents, and spatial and urban planning documents. The results indicate that the current regulatory framework of the Republic of Serbia does not explicitly recognise SUMPs as a distinct type of planning document, while at the same time there are no legal barriers to their preparation and implementation. The findings provide insight into the position and significance of SUMPs within the existing system of planning and urban development management and enable comparison with practices applied in European countries..

Key words: Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs), strategic planning, legislative framework, planning documents, urban development