



RERI

Renewables and Environmental
Regulatory Institute

POZICIJE GRAĐANA U RAZVOJU I PLANIRANJU GRADOVA

*MOGUĆNOSTI GRAĐANA DA UTIČU NA
PROCES IZRADE PLANSKIH DOKUMENATA*



ANALIZA POZICIJE GRAĐANA U RAZVOJU I PLANIRANJU GRADOVA MOGUĆNOSTI GRAĐANA DA UTIČU NA PROCES IZRADE PLANSKIH DOKUMENATA

0. UVOD

U našim gradovima, u sredinama u kojima živimo, gradi se i planira paralelno, a često zapravo u potpunoj suprotnosti od naših stvarnih potreba za uređenjem i razvojem gradova. Seku se drvoredi, betoniraju zelene površine, na javnom zemljištu se umesto obrazovnih i zdravstvenih ustanova grade tržni centri, poslovni objekti i luksuzni stambeni objekti. Na poljoprivrednom zemljištu se grade industrijska postrojenja, a na planinskim rekama grade se male hidroelektrane čija je jedina svrha sticanje ličnog profita. Uz vodoizvorišta se grade hoteli, a u zaštićenim područjima podižu se hoteli bez građevinske dozvole. Organi javnih vlasti čija je dužnost da takvu izgradnju spreče uzdržavaju se od reagovanja i na taj način pružaju podršku bespravnoj gradnji. Primeri nečinjenja organa javnih vlasti su brojni a najočigledniji primer je izgradnja ugostiteljskog objekta na Pančićevom Vrh, u sred Nacionalnog parka "Kopaonik" koji i dalje postoji i sa "krova Srbije" podseća da je korupcija u planiranju i izgradnji došla do samog vrha.

Da bi sistem planiranja koji toleriše, dopušta i doprinosi ovakvom "razvoju" mogao nesmetano da funkcioniše, potrebno je da procesi budu netransparentni, a građani i javni interes u potpunosti skrajnuti i isključeni iz procesa planiranja. Iako naša ukupna planska regulativa (prostorni i urbanistički planovi, strategije održivog urbanog razvoja, i zakoni) uvažava načelo "uključivanja građana", a demokratska načela se prepisuju iz planskih dokumenata višeg u planska dokumenta nižeg reda, stvarnog učešća građana u planiranju nema.

Analiza koja je pred vama ima za cilj da kroz sistemski prikaz svih faza planiranja urbanog razvoja gradova, od strategija urbanog razvoja do planova detaljne regulacije, ispita poziciju građana u tom procesu. Kroz analizu procesa izrade planskih dokumenata, istaknuti su nedostaci procesa koji predstavljaju direktna ograničenja za učešće građana u planiranju. Podjednako su istaknute i mogućnosti koje prema postojećem zakonskom okviru građani imaju na raspolaganju kada preuzmu ulogu aktivnog aktera u planiranju i teže uključivanju u ove procese. Kao zaključak analize nedostataka procesa izrade planova date su neke od mogućih smernica za unapređenje položaja građana koji imaju pravo da utiču na planska i razvojna rešenja svojih gradova, i za građane i njihov aktivizam, ali i u pogledu unapređenja zakonske regulative koja definiše proces izrade planskih dokumenata.

1. (JAVNA) POLITIKA URBANOG RAZVOJA

Prostorno i urbanističko planiranje deo su šireg sistema planiranja koje se odnosi na ukupni **urbani razvoj teritorija naših gradova**. U tom pogledu, urbani razvoj jeste **javna politika** koju nazivamo **politika urbanog razvoja** i trebalo bi da predstavlja rezultat mnogih aktivnosti i odluka koje dolaze iz različitih sektora gradskih uprava i/ili Vlade (zaštita životne sredine, privreda, infrastruktura, saobraćaj, socijalna zaštita, stanovanje, itd.) koje bi takođe trebalo da budu usaglašene. Prema tome politika urbanog razvoja na nivou jednog društva ili lokalne zajednice definiše dugoročne, odnosno strateške ciljeve i prioritete razvoja gradova i njihovih regiona i načine za ostvarivanje tih ciljeva. Prema Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije¹ (u daljem tekstu ZPSRS) kao osnovni dokument javnih politika navodi se *strategija*. Postoji široka podjela strategija, ali u pogledu politike urbanog razvoja relevantan je tip **Strategija održivog urbanog razvoja**. Njih može izrađivati i usvajati Vlada ukoliko se strategija odnosi na urbani razvoj teritorije Republike Srbije² ili jedinica lokalne samouprave ukoliko se strategija odnosi na teritoriju pojedinačnih gradova i njihovih regiona³.

Različiti organi državne ili gradske uprave mogu da pokrenu i upravljaju procesom izrade strategije održivog urbanog razvoja. ZPSRS među svojim načelima ističe načelo **javnosti i partnerstva** na osnovu kojeg se organu koji izrađuje strategiju *preporučuje*⁴ da tokom procesa izrade organizuje i vodi konsultacije sa *predstavnicima javnosti* (drugi organi i institucije, organizacije civilnog društva, stručnjaci, privredni subjekti) koje sam izabere mimo ikakvih definisanih kriterijuma i pozove da se uključe u proces. Takođe, u kom obliku, na koji način i kakvom dinamikom će se te konsultacije održavati prepušteno je organu koji izrađuje strategiju da sam odabere. Javna rasprava o nekoj strategiji ovim zakonom nije propisana kao obavezna, niti je obaveza organizovanja i održavanja javnih rasprava o nacrtima strategija detaljnije propisana nekim drugim podzakonskim dokumentom. Prema istraživanju "Javne rasprave: učešće građana u procesima kreiranja politika"⁵, u periodu od 2014. do 2017. godine održano je svega 15 javnih rasprava o predlogu nacrta strategija (pri čemu su u obzir uzeti sve tipovi strategija kao dokumenata javnih politika).

¹ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije ("Sl. glasnik RS", br. 30/2018)

² Nacionalna strategija održivog i integralnog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine

³ Npr. *Strategija razvoja grada Pančeva od 2014 - 2020. godine*

⁴ Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata ("Sl. glasnik RS", br. 51/2019)

⁵ "Javne rasprave: učešće građana u procesima kreiranja politika" je istraživanje koje je 2018. godine objavio Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost - CRTA

Da bismo neki dokument smatrali *javnom politikom*, odnosno *politikom urbanog razvoja* neophodno je da u celokupnom procesu njenog nastajanja učestvuje *javnost* i da ona odražava *javni interes*. Postojeći zakonski i regulatorni okvir kreiranja i sprovođenja politike urbanog razvoja tretira učešće građana u procesu njenog nastajanja samo kao opciju, odnosno izbor koji nadležni organi mogu ili ne moraju da naprave. Nasuprot takvom postojećem stanju, neophodno je unaprediti pomenuti okvir tako da on institucionalizuje pravo građana na učešće u stvaranju i usvajanju politike urbanog razvoja, kroz jasno definisane dužnosti nadležnih organa - obaveza održavanja javnih rasprava za sve dokumente javnih politika, definisane načine organizovanja i održavanja javnih rasprava, način informisanja građana o lokaciji i terminu javnih rasprava, informisanje građana o zaključcima nakon javnih rasprava, i sl.

Neophodnost navedenih unapređenja regulatornog okvira ogleda se u razvoju naših gradova koji favorizuje ekonomski razvoj kao osnovnu i dominantnu komponentu održivog urbanog razvoja. Usvajanje i sprovođenje tako neujednačene politike urbanog razvoja, koja je nastala bez javnih rasprava i učešća svih zainteresovanih građana, dovodi do neujednačenog razvoja naših gradova, a time i do nejednakosti među građanima koji svi podjednako imaju pravo na svoj grad i život u njemu.

2. UČEŠĆE GRAĐANA U PROSTORNOM I URBANISTIČKOM PLANIRANJU

U navedenom sistemu planiranja prostorni i urbanistički planovi predstavljaju sredstvo za prevođenje politike urbanog razvoja u konkretne prostorne i urbanističke planove na različitim teritorijalnim nivoima. Kao i za proces promišljanja, izrade i usvajanja politike urbanog razvoja, tako i za proces izrade planova važi načelo **učesća javnosti**. Ono se dalje razrađuje samo formalno i u vidu javnog uvida u nacrt plana, što ujedno predstavlja i jednu od poslednjih faza u procesu izrade planova. Takođe, budući da Zakonom o planiranju i izgradnji⁶ (u daljem tekstu ZPI) ističe da je “izrada i donošenje planskih dokumenata od javnog interesa za Republiku Srbiju”, u svakom planu se kao povod za izradu plana ističe **utvrđivanje i zaštita javnog interesa**. Međutim, postavlja se pitanje kako neki plan utvrđuje javni interes i kako ga štiti, ukoliko je celokupni proces njegove izrade **netransparentan**, a građani i javnost imaju priliku da se “uključe” jedino kao posmatrači održavanja javnih rasprava, nakon kojih imaju ulogu svedoka o usvajanju planova koji gotovo nikada ne trpe modifikacije na osnovu primedbi, potreba i želja

⁶ 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 i 9/2020)

građana. Javlja se i pitanje značenja pojma javni interes, budući da naše društvo nema jasan konsenzus o njegovoj definiciji, već ga prisvaja i koristi svako po sopstvenom nahođenju. Javni interes definiše nekoliko različitih zakona⁷ i svaki na drugačiji način shodno sektoru kojem zakon pripada, a posebno je problematično što ZPI ni ne sadrži definiciju javnog interesa. U slučajevima kada Vlada donosi odluku o utvrđivanju javnog interesa, na osnovu kojeg se potom izrađuju pojedini tipovi planova, ne postoje definisani **kriterijumi** po kojima Vlada može da utvrdi šta jeste, a šta nije javni interes. Ponovo, građani ne učestvuju ni u procesima utvrđivanja javnog interesa, te Vlada i drugi javni organi i organizacije imaju slobodu da etiketu "javni interes" zalepe na svaku odluku o nepoželjnoj izgradnji ili usvajanju nepoželjnih planova, kako bi ih ozakonili i sproveli. U odsustvu jasno i nedvosmisleno definisanog javnog interesa među svim članovima jednog društva, planira se i gradi na osnovu individualnih ili grupnih interesa prerušenih u nešto što se kroz zakone i planove provlači pod nazivom "javni interes".

Pored toga što nedostatak konsenzusa o značenju pojma javni interes utiče na sprovođenje načela učešća javnosti u izradi i donošenju planova, on utiče i na sprovođenje ostalih načela kao što su: **održivi i ravnomerni razvoj prostora i zaštita prirodnih i kulturnih dobara**. Bez obzira na to što se i ova načela prepisuju iz dokumenta u dokument, javnost svedoči izradi i usvajanju planskih dokumenata koja ne štite prirodna i kulturna dobra, već ih ugrožavaju ili doprinose njihovom uništenju, ponovo, pod parolom javnog interesa. Takođe, pod parolom javnog interesa se usvajaju planovi koji sprovode politiku centralizovanog razvoja teritorije, koji se pritom vodi isključivo ekonomskom komponentom održivog razvoja. Jedna od upečatljivih ilustracija ovakvih procesa jeste usvajanje planova širom države koji na zemljištu u javnoj svojini (poljoprivredno, šumsko, vodno ili građevinsko zemljište) predviđaju različite komercijalne ili ostale namene koje omogućavaju pojedincima da kroz investiranje u izgradnju ostvaruju lični profit, ne preduzimajući nikakve mere zaštite prostora - prirodnih ili kulturnih dobara.

Usled predočenih karakteristika prostornog i urbanističkog planiranja na svim teritorijalnim nivoima, zajedno sa izradom i usvajanjem nepoželjnih i neadekvatnih planova nastaju i grupe i inicijative građana koji teže preuzimanju aktivne uloge aktera u procesu planiranja. Kako bi se takve građanske inicijative, i građani generalno, osnažili za aktivno učešće u planiranju, važno

⁷ Zakon o udruženjima ("Sl. glasnik RS", br. 51/2009, 99/2011 - dr. zakoni i 44/2018 - dr. zakon), Zakon o eksproprijaciji ("Sl. glasnik RS", br. 53/95, "Sl. list SRJ", br. 16/2001 - odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 20/2009, 55/2013 - odluka US i 106/2016 - autentično tumačenje), Zakon o kulturi ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 13/2016, 30/2016 - ispr. i 6/2020), i dr.

je da poseduju osnovna znanja o planskom sistemu, planskim dokumentima, procesima izrade planova, kao i mogućim načinima učešća građana u planiranju propisanim zakonom. Stoga će u narednim poglavljima fokus biti upravo na obradi i pružanju tih znanja.

3. VRSTE PLANSKIH DOKUMENATA

Oblast prostornog i urbanističkog planiranja reguliše ZPI. Prema ovom zakonu definisano je pet tipova dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja:

1. Planski dokumenti

➤ Prostorni planovi

- Prostorni plan Republike Srbije
- Regionalni prostorni plan
- Prostorni plan jedinice lokalne samouprave
- Prostorni plan područja posebne namene

➤ Urbanistički planovi

- Generalni urbanistički plan
- Plan generalne regulacije
- Plan detaljne regulacije

2. Dokumenti za sprovođenje prostornih planova

- Program implementacije Prostornog plana Republike Srbije
- Program implementacije Regionalnog prostornog plana

3. Urbanističko-tehnički dokumenti

- Urbanistički projekat
- Projekat preparcelacije i parcelacije
- Elaborat geodetskih radova za ispravku granica susednih parcela i spajanje dve susedne parcele istog vlasnika

4. Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije

5. Nacionalna arhitektonska strategija

Za potrebe ove analize stavićemo fokus na planska dokumenta, a osvrnućemo se i na neka druga dokumenta prostornog i urbanističkog planiranja tamo gde su ona relevantna.

Naime, važno je razumeti da među navedenim planskim dokumentima postoji hijerarhija, odnosno da su prostorni planovi po veličini teritorije koju obuhvataju i svom sadržaju i karakteru planovi višeg reda u odnosu na urbanističke planove.

- **Prostorni plan Republike Srbije (PPRS)** je plan koji se donosi za celokupnu teritoriju države i predstavlja osnovni plan prostornog planiranja i teritorijalnog razvoja, te svi ostali planski dokumenti moraju biti u skladu sa njegovim sadržajem. U tom smislu, ovaj plan ima funkciju da utvrdi opštu regulaciju i strateško-razvojni pravac uređenja teritorije države, i zbog toga se on usvaja za narednih najmanje 10, a najviše 25 godina. Pravila i način izrade ovog plana i njegov sadržaj definisan je posebnim zakonom⁸ koji se donosi istovremeno sa Prostornim planom Republike Srbije i zajedno čine celinu. Nadležnost za usvajanje ovog plana ima Vlada Republike Srbije.
- **Regionalni prostorni plan (RPP)** se izrađuje za područje teritorije nekog regiona, odnosno više gradova/opština i njihovih teritorija koji imaju ili zajedničku administrativnu upravu, ili predstavljaju funkcionalnu, geografsku ili statističku celinu i kao takvi imaju zajedničke ciljeve razvoja. Regionalni prostorni plan mora biti usklađen sa planom višeg reda - Prostornim planom Republike Srbije. Primer takvog plana je *Regionalni prostorni plan Autonomne Pokrajine Vojvodine do 2020. godine*. Nadležnost za usvajanje ovih planova ima Vlada Republike Srbije, osim kada je u pitanju regionalni prostorni plan autonomne pokrajine (njega donosi skupština autonomne pokrajine) ili Regionalni prostorni plan područja grada Beograda (njega donosi skupština grada Beograda).
- **Prostorni plan jedinice lokalne samouprave (PPJLS)** se donosi za teritoriju svakog grada i/ili opštine i određuje smernice za razvoj delatnosti i namenu zemljišta, kao i uslove za održivi i ravnomerni razvoj na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Stoga, on predstavlja strateško-razvojni planski dokument gradova/opština i na osnovu njega se dalje izrađuju urbanistički planovi za tu teritoriju. PPJLS mora biti usklađen sa prostornim planovima višeg reda.
 Za razliku od navedenih prostornih planova višeg reda, PPJLS sadrži obuhvat građevinskog područja na teritoriji grada/opštine, što znači da detaljnije razrađuje namenu zemljišta i pravila uređenja i građenja, kao i uslove zaštite prostora. Za ruralne delove teritorije grada/opštine, PPJLS sadrži uređajnu osnovu za selo na osnovu koje se direktno mogu izdavati lokacijski uslovi za izgradnju, te za sela nije potrebno izrađivati

⁸ Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine ("Sl. glasnik RS", br. 88/2010)

dalje urbanističke planove. Delovi teritorije koju obuhvata PPJLS koji po svojoj strukturi poseduju veći stepen urbaniteta dalje se razrađuju urbanističkim planovima.

U slučaju grada Beograda, za opštine koje nisu obuhvaćene Generalnim urbanističkim planom donose se Prostorni planovi jedinice lokalne samouprave, na osnovu kojih se teritorija tih opština uređuje. Usvajanje ovog tipa planova je u nadležnosti skupština jedinica lokalnih samouprava.

- **Prostorni plan područja posebne namene (PPPPN)** donosi se za sva ona područja koja zahtevaju poseban režim organizacije, uređenja, korišćenja i zaštite prostora, kao i za realizaciju projekata koje Vlada Srbije utvrdi kao projekte od značaja za Republiku Srbiju. Ta područja uglavnom karakterišu izuzetne prirodne, kulturne, istorijske ili ambijentalne vrednosti, te se PPPPN donosi za područja na kojima je moguća eksploatacija mineralnih sirovina ili hidropotencijala, kao i korišćenje turističkih potencijala. Za razliku od ostalih prostornih planova, ovaj plan sadrži i posebna pravila i mere zaštite obuhvaćenog područja. Usvajanje PPPPN je u nadležnosti Vlade Republike Srbije.
- **Generalni urbanistički plan (GUP)** donosi se za naselja koja su prema zakonu⁹ definisana kao gradovi. GUP predstavlja strateški razvojni plan i sadrži opšte elemente prostornog razvoja obuhvaćene teritorije gradova. Iako GUP, poput prostornih planova, ima strateški karakter uređenja prostora, on ipak sadrži detaljniji novo razrade prostora koji obuhvata. GUP po svojoj sadržini razdvaja građevinsko od ostalog zemljišta i daje pretežnu namenu zemljišta, zatim definiše saobraćajne i infrastrukturne koridore, i definiše koja područja je potrebno dalje detaljnije razrađivati i na koji način, kako bi se ostvarili strateški ciljevi razvoja grada. Skupština grada ima nadležnost da usvoji ovaj tip plana.
- **Plan generalne regulacije (PGR)** obavezno se donosi za celokupno građevinsko područje naseljenog mesta, ili grada u slučaju kada je plan višeg reda (GUP ili PPJLS) tako propisao. PGR sadrži detaljniju razradu građevinskog područja, odnosno pravila uređenja i građenja svih urbanističkih zona, urbanističke parametre, namenu površina i

⁹ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", broj 129/07) i Zakon o glavnom gradu ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 37/2019)

uslove zaštite prostora, na osnovu kojih je moguće direktno izdavanje lokacijskih uslova za izgradnju. PGR može naložiti da se za određene površine mora dalje izraditi plan detaljne regulacije ili urbanistički projekat, u zavisnosti od specifičnosti nekog područja. Plan generalne regulacije može se izrađivati i za mreže javnih objekata i površina, kao npr. PGR sistema zelenih površina; PGR mreže javnih pijaca; PGR mreže javnih garaža; PGR mreže osnovnih škola, PGR mreže šinskih sistema, itd. Ovim tipom planova generalne regulacije sagledava se prostorni raspored predmetnih objekata, planiraju se potrebni kapaciteti i na osnovu toga se planiraju lokacije za izgradnju, i propisuju se pravila uređenja i građenja tih objekata. Skupština jedinice lokalne samouprave ima nadležnost da usvoji ovaj tip plana.

- **Plan detaljne regulacije (PDR)** se donosi za delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, zone urbane obnove, infrastrukturne koridore i objekte (saobraćajnice, elektro-mrežu, komunalnu infrastrukturu, itd.) i sva ostala područja za koja je plan višeg reda (PGR ili GUP) to propisao. Moguće je izraditi PDR i onda kada planom višeg reda to nije predviđeno, ukoliko jedinica lokalne samouprave donese odluku o izradi PDR na osnovu podnete inicijative nekog organa javne uprave ili fizičkog/pravnog lica koje je spremno da o svom trošku finansira njegovu izradu. PDR može se izrađivati za različite prostorne obuhvate - celo naselje, deo naselja, nekoliko blokova, jedan blok, jednu saobraćajnicu - u zavisnosti od toga za koje je područje neophodan detaljan nivo razrade. Planovi detaljne regulacije predstavljaju najzastupljeniju vrstu planova, budući da ih na nivou jednog grada/opštine može biti na desetine ili stotine. Stoga, ovaj tip planova, u hijerarhiji, predstavlja plan sa najvećim stepenom razrade, čija pravila su obrađena u meri koja je dovoljna za izdavanje lokacijske dozvole za građenje. Međutim, i ovaj tip plana može propisati izradu dokumenata koji će detaljnije razraditi neke lokacije (najčešće obuhvat od nekoliko susednih parcela ili jednu parcelu), kao što su urbanistički projekat i projekat parcelacije i preparcelacije ili propisati obavezno raspisivanje arhitektonsko-urbanističkog konkursa putem kojeg će se još detaljnije razraditi uređenje i oblikovanje nekog prostora. Skupština jedinice lokalne samouprave ima nadležnost da usvoji ovaj tip plana.

4. POZICIJA GRAĐANA U PROCESU IZRADE PLANOVA

Celokupni proces izrade planskih dokumenata (osim Prostornog plana Republike Srbije, koji je uređen pomenutim posebnim zakonom) regulisan je *Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja*¹⁰ (u daljem tekstu Pravilnik). Kada govorimo o procesu izrade i usvajanja prostornih i urbanističkih planova, važno je izvojiti sledeće faze:

I) POKRETANJE INICIJATIVE ZA IZRADU PLANA

U zavisnosti od vrste plana, zavisi i ko inicira početak izrade tog plana. Ukoliko je reč o prostornim planovima, ili o urbanističkim planovima koji pokrivaju teritoriju celog grada/opštine (kao što su to GUP ili PGR), inicijativu za izradu tih planova pokreće nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja u upravi grada/opštine ili u Vladi (sekretarijat ili odeljenje za urbanizam, odnosno Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture). U tim slučajevima se izrada plana finansira iz javnog budžeta, republičkog, pokrajinskog, budžeta jedinice lokalne samouprave ili budžeta nekog organa javne uprave ili Vlade.

Sa druge strane, planove detaljne regulacije iniciraju i nadležni organi, ali i pravna ili fizička lica koja su u tom slučaju dužna da finansiraju izradu plana. Pravna ili fizička lica najčešće podnose inicijativu za izradu plana detaljne regulacije u slučajevima kada žele da investiraju u neku izgradnju, ali ne mogu da dobiju lokacijske uslove i građevinsku dozvolu jer za to područje nema važećeg plana na osnovu kojeg je moguće pribaviti te dozvole. Ukoliko investitori nemaju vremena da sačekaju da nadležni organ pokrene i finansira izradu plana, što može da traje dugi niz godina, najčešće se odlučuju da proces finansiraju sami.

Ono lice ili organ koji finansira izradu plana, odlučuje kome dodeljuje posao izrade plana, odnosno ko će biti obrađivač plana. Često nadležni organi lokalne samouprave ili Vlade izradu plana dodeljuju javnim preduzećima registrovanim za tu delatnost, dok fizička i pravna lica (investitori) često taj posao dodeljuju firmama koje moraju biti registrovane za delatnost izrade prostornih i urbanističkih planova, i ispunjavati ostale kriterijume koje propisuje ZPI.

Iako se u Zakonu o planiranju i izgradnji, kao ni u ostalim podzakonskim aktima, ne pominje i ne ističe ta mogućnost, važno je znati da prema zakonu i građani imaju pravo da pokrenu inicijativu za izradu plana na nivou jedinice lokalne samouprave. Naime, Zakonom o lokalnoj

¹⁰ Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja ("Sl. glasnik RS, br. 32/2019")

samoupravi¹¹ (u daljem tekstu ZLS) definisano je pravo direktnog učešća građana u ostvarivanju prava lokalne samouprave kroz nekoliko mehanizama : **građanska inicijativa, zbor građana i referendum**. Sva tri mehanizma se detaljnije razrađuju kroz statute gradova¹² i opština, te uslovi njihovog korišćenja variraju od jedne do druge jedinice lokalne samouprave.

Za ovu fazu procesa izrade planova, značajno je pojasniti mehanizam građanske inicijative. U ZLS se navodi da "građani putem građanske inicijative predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave **donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave**, promenu statuta ili drugih akata". Prema istom ovom zakonu, u nadležnosti jedinice lokalne samouprave spada i "donošenje prostornog i urbanističkih planova i programa razvoja opštine, kao i strateških planova i programa".

Da bi građanska inicijativa bila validna, ona mora sadržati potpise najmanje 5% građana koji imaju biračko pravo na teritoriji tog grada ili opštine.

Nakon što lokalna samouprava primi građansku inicijativu, dužna je da u roku od 60 dana održi raspravu o njoj u skupštini grada/opštine i da građanima dostavi detaljno obrazložen odgovor.

Sadržaj same građanske inicijative nije određen, ali ukoliko se ona odnosi na zahtev lokalnoj samoupravi da pokrene izradu određenog plana, onda je preporučljivo da sadržaj inicijative obuhvata obrazloženje predloga za pokretanje izrade plana - da se navede da li postoje planovi višeg reda na osnovu kojih bi se predloženi plan izradio i koji su to planovi, zatim koji je povod i cilj izrade predloženog plana, ko predlaže izradu plana, odnosno navesti osnovne podatke o inicijativi, kao i sve ostale argumente sa urbanističkog aspekta koji su relevantni, a mogu da ubede nadležni organ da pokrene izradu plana, jer za njim postoji opravdana potreba. U slučaju da nadležni organ prihvati građansku inicijativu, finansiranje izrade plana se vrši iz javnog budžeta.

Bez obzira na to ko inicira pokretanje izrade nekog plana (javni, privatni ili civilni sektor), ostatak procedure je, prema zakonu, isti u svakom slučaju. Nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja odobrava inicijativu da se donese odluka o izradi plana, i tada se nadležnom organu moraju dostaviti elementi za donošenje odluke : okvirna granica plana, uslovi i smernice iz planova višeg reda, rok za izradu plana, način finansiranja s procenjenom vrednošću izrade plana. Te elemente izrađuje preduzeće za izradu plana koje onaj ko finansira

¹¹ Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018)

¹² npr. Statut grada Beograda ("Sl. list grada Beograda", br. 39/2008, 6/2010 i 23/2013, "Sl. glasnik RS", br. 7/2016 - odluka US i "Sl. list grada Beograda", br. 60/2019)

plan uposli. Nakon dostavljenih elemenata za donošenje odluke, nadležni organ priprema predlog odluke o izradi plana, koji potom upućuje Komisiji za planove. Potom komisija razmatra predlog odluke i može postupiti na dva načina - ili je prihvatiti i proslediti Skupštini jedinice lokalne samouprave na glasanje i usvajanje, ili je vratiti nadležnom organu na doradu. Poslednji korak u ovoj fazi jeste usvajanje odluke o izradi plana na sednici Skupštine jedinice lokalne samouprave. Na toj sednici poslanici mogu da diskutuju i glasaju, te da donesu ili ne, odluku o izradi plana.

Čitav niz ovih koraka u prvoj fazi procesa izrade planova bi trebalo da ima funkciju provere i kontrole, i sprečavanja korumpiranih radnji, odnosno sprečavanja izrade planova koji nisu opravdani. Međutim, ovi mehanizmi kontrole u našim gradovima ne funkcionišu. Rad nadležnog organa, Komisije za planove i odbornika u Skupštini je dobro koordinisan i usklađen sa poželjnim rezultatom ovog procesa. Dakle, u zavisnosti od političko-ekonomske volje onih koji su na pozicijama moći, odluka o izradi nekog plana će biti usvojena, odnosno neće biti usvojena.

Odluka o izradi plana između ostalog sadrži informacije o tome ko finansira izradu plana (naručilac plana), koji je iznos finansijskih sredstava koji će se izdvojiti za finansiranje izrade plana, kome je dodeljen posao izrade plana (obrađivač plana) i koji je vremenski rok za izradu nacrtu plana.

S obzirom da ZLS nalaže da sednice skupštine jedinice lokalne samouprave moraju biti javne, osim iz bezbednosnih razloga, građani imaju pravo da prisustvuju sednici skupštine na čijem je dnevnom redu usvajanje odluke o izradi nekog plana. Statutom grada/opštine i poslovnikom skupštine grada/opštine određuje se način rada odbornika u skupštini, pa npr. Poslovnikom skupštine grada Beograda¹³ je propisano da su sednice skupštine javne, osim ukoliko predsednik skupštine odluči da zatvori sednicu za javnost. U čestim slučajevima kada su sednice skupštine zatvorene za javnost, građani mogu najkasnije 48 časova pre časa određenog za početak sednice da podnesu pisani zahtev predsedniku skupštine u kojem obrazlažu i zahtevaju da im se odobri prisustvo na sednici. Predsednik skupštine može odobriti ili odbiti zahtev, a može i ograničiti broj građana kojima se prisustvo odobrava. Ukoliko građani putem sajta grada/opštine ili sredstava javnog informisanja uspeju da saznaju termin održavanja sednice skupštine i njen dnevni red, i smatraju da predlog odluke o izradi nekog plana nije opravdan i da ta odluka ne bi trebalo da se usvoji, prema Poslovniku, **građani mogu da podnesu amandman (u pisanom obliku, uz obrazloženje) predsedniku skupštine**. Za podnošenje amandmana, **potrebno je 500 potpisa građana koji imaju biračko pravo** na teritoriji grada Beograda. Amandman se može predati **najkasnije 24 časa**

¹³ Poslovnik skupštine grada Beograda (*Službeni list grada Beograda, br. 15/2009*)

pre časa određenog za početak sednice. Takođe, građani imaju pravo da preko odbornika i odborničkih grupa predlažu amandmane, kojima se može tražiti da se predlog odluke vrati na doradu ili da se odbije.

Međutim, pored toga što je potrebno da se amandman preda i obrazloži potrebno je i da onaj ko je predlagač odluke o izradi plana prihvati amandman, i da ga usvoji većina odbornika.

II) POČETAK IZRADE PLANA

Prvi i osnovni korak nakon što se obrađivaču plana dodeli posao njegove izrade, jeste da pripremi **Elaborat za rani javni uvid**. Ovaj elaborat ima za cilj da javnosti (javnim institucijama i preduzećima, ali i građanima i privrednim subjektima) predstavi osnovnu ideju prostornog ili urbanog razvoja nekog područja, odnosno koncept planskog rešenja. Elaborat se sastoji od tekstualnog i grafičkog dela, koji sadrže: (1) granice obuhvaćenog područja (obuhvaćene parcele), (2) izvode iz planova višeg reda, (3) opis i grafički prikaz postojećeg stanja i namena površina, (4) planiranu namenu površina i predloge urbanističkih parametara, (5) očekivane efekte predloženog planskog rešenja u pogledu unapređenja kvaliteta života na obuhvaćenom području. Predlog planskog rešenja u ovoj fazi razrade ne sadrži uslove koje izdaju nadležne institucije i koji moraju biti ispunjeni u pogledu zaštite životne sredine, kulturno-istorijskog nasleđa, saobraćaja, infrastrukture, i sl. Ovi uslovi nadležnih institucija, kao i topografske, katastarske i ostale potrebne podloge za izradu plana, obrađivač plana prikuplja tokom trajanja ranog javnog uvida, odnosno na osnovu elaborata nadležne institucije izdaju potrebne uslove.

III) RANI JAVNI UVID

Nakon što obrađivač plana pripremi Elaborat za rani javni uvid, u zakonskoj obavezi je da organizuje rani javni uvid. On se mora organizovati i održati u prostorijama sedišta lokalne samouprave, grada ili opštine. U slučaju Beograda, rani javni uvid se održava u prostorijama Gradske uprave grada Beograda. Tokom trajanja ranog javnog uvida u prostorijama uprave grada/opštine predstavnik obrađivača plana dužan je da fizički bude prisutan u određenim terminima, kako bi sve zainteresovane građane bliže uputio u sadržaj elaborata i obezbedio sve potrebne informacije - stručnu pomoć prilikom analize i čitanja plana, informacije o planovima višeg reda, ili informacije o tome kako podneti primedbe.

Pored toga što se tekstualni i grafički delovi elaborata moraju izložiti u prostorijama uprave, oni moraju biti objavljeni u elektronskom obliku na zvaničnim sajtovima obrađivača plana i

grada/opštine. Informacija o održavanju ranog javnog uvida (lokacija, vremensko trajanje ranog javnog uvida, rok i način podnošenja primedbi, termini kada je obrađivač plana prisutan u prostorijama uprave i ostale značajne informacije) mora takođe biti objavljena na navedenim zvaničnim sajtovima, ali i u sredstvima javnog informisanja (dnevnim novinama).

Rani javni uvid je prva prilika i mogućnost da građani utiču i učestvuju u izradi plana, nakon što je njegova izrada započeta. Iako tako nije propisano zakonom, rani javni uvidi traju najčešće 15 dana, mada mogu trajati i duže, u zavisnosti od vrste plana i teritorije koju obuhvata. Ukoliko su građani blagovremeno informisani o održavanju ranog javnog uvida, imaju priliku da pročitaju elaborat objavljen na sajtu grada/opštine. Često građani nailaze na prepreke u čitanju planova, koji su pisani usko stručnim i birokratskim jezikom, te po zakonu postoji mogućnost da građani dobiju pojašnjenja od obrađivača plana ukoliko izvrše uvid u elaborat u prostorijama uprave grada/opštine. U roku trajanja ranog javnog uvida, svi građani imaju pravo da podnesu primedbu na elaborat, ili predloge i sugestije - pisanim putem, na šalteru nadležnog ograna (najčešće sekretarijata/oddeljenja za urbanizam, mada je ta informacija uglavnom naznačena u informaciji o održavanju ranog javnog uvida).

Pristigle primedbe i predloge građana razmatra **Komisija za planove**, koja nije u obavezi da odgovori na svaku pojedinačnu pristiglu primedbu i sugestiju. Komisija obrađivaču plana dostavlja sumirane zaključke razmotrenih primedbi u vidu smernica za dalju izradu plana. Potom je obrađivač plana u obavezi da sastavi **Izveštaj o obavljenom javnom uvidu**.

Taj izveštaj se ne objavljuje javno, međutim, svi zainteresovani građani mogu da podnesu zahtev osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹⁴ da im obrađivač plana ili sekretarijat/oddeljenje za urbanizam dostavi navedeni izveštaj, kako bi mogli da prate dalji razvoj i izradu plana.

IV) IZRADA NACRTA PLANA

Nakon što obrađivač plana dobije smernice od Komisije za planove nakon ranog javnog uvida i nakon što je pribavio sve potrebne uslove i podloge za rad od nadležnih institucija, počinje se sa izradom nacrtu plana. Navedena dva koraka uslovljavaju dalju izradu plana. Naime, uslovi koje izdaju nadležne institucije, kao i planovi višeg reda usmeravaju i ograničavaju razradu koncepta planskog rešenja.

¹⁴ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010)

Odlukom o izradi plana definiše se i rok u kojem obrađivač plana mora da izradi nacrt plana, kako bi se održao javni uvid, a taj rok se nalazi i u ugovoru koji potpisuju naručilac i obrađivač plana. Međutim, usled mnogobrojnih faktora koji mogu da utiču na proces izrade nacrtu plana, ovi rokovi česti nisu ispunjeni, te ukoliko zainteresovani građani prate proces izrade plana i očekuju javni uvid u nacrt plana u predviđenom periodu, često će se javni uvidi oglasiti iznenada i u neočekivanom trenutku.

ZPI, kao ni Pravilnik, ne obavezuju ni obrađivača plana, ni nadležni organ za prostorno i urbanističko planiranje da tokom izrade nacrtu plana uključuju građana i javnost u taj proces. Tokom izrade nacrtu plana praksa je da planeri koji obrađuju plan izađu na teren i analiziraju postojeće stanje prikupljajući direktne informacije. U toj i ostalim fazama izrade nacrtu plana, obrađivač plana može, ukoliko tako izabere, da uključuje građane putem sprovođenja anketa, održavanja fokus grupa i diskusija, i slično, ali to se dešava u retkim slučajevima. Uglavnom se izostanak uključivanja građana u proces izrade nacrtu plana pravda nedostatkom finansijskih sredstava izdvojenih iz budžeta za finansiranje izrade plana - što ukazuje na nedostatak političke volje da se građanima omogući da utiču na plansko rešenje za svoje okruženje.

Nacrt plana predstavlja gotov plan, koji sadrži sve elemente finalnog plana i čiji je sadržaj u skladu sa zakonom propisanim sadržajem za određenu vrstu plana. Nacrt plana sadrži kompletan tekstualni deo, i sve grafičke priloge koje ta vrsta plana mora da sadrži. U procesu izrade, plan se u ovoj fazi naziva nacrtom jer predstavlja finalni plan koji još uvek može da bude podložan modifikacijama - na osnovu izvršene stručne kontrole i javnog uvida, koji predstavljaju sledeće korake u procesu.

Iako ne postoje formalni načini da građani učestvuju u izradi nacrtu plana, zakonom propisani i omogućeni, važno je znati da građani ipak mogu obrađivaču plana u ovoj fazi dostave pismene dopise. Pojedinačno, ili udruženo, građani mogu obrađivaču plana da ukažu na neki problem o kojem je posebno važno voditi računa, ili da predaju svoje predloge i ideje, kako bi istakli svoje potrebe. S obzirom da ovaj mehanizam nije prepoznat u regulatornom okviru, obrađivač plana nije u obavezi da predloge građana razmatra i usvaja, ali podjednako nije ni ograničen zakonom da to ipak učini.

V) STRUČNA KONTROLA NACRTA PLANA

Kada obrađivač plana završi izradu nacrtu plana predaje ga nadležnom organu za prostorno i

urbanističko planiranje koji u roku od 15 dana mora da zakaže sednicu Komisije za planove koja vrši stručnu kontrolu. Komisija vrši stručnu kontrolu tako što proverava da li je nacrt plana izrađen u skladu sa odlukom o izradi plana, zakonima i pravilnicima, kao i planovima višeg reda, a takođe proverava da li je nacrt plana izrađen u skladu sa principima i načelima, standardima i normativima prostornog i urbanističkog planiranja. Stručnu kontrolu planova jedinica lokalne samouprave vrši Komisija za planove, a stručnu kontrolu prostornih planova višeg reda Komisija koju određuje i formira nadležno ministarstvo.

Nakon što komisija izvrši stručnu kontrolu, dužna je da napiše izveštaj o istoj, koji između ostalog, sadrži i zaključak, odnosno mišljenje komisije. Ukoliko je potrebno da obrađivač izmeni nacrt plana, prema Pravilniku ima rok od 30 ili 60 dana, u zavisnosti od količine izmena koje obrađivač plana treba da izvrši, nakon čega se ponovo vrši stručna kontrola nacrtu plana. Ukoliko se u izveštaju ističe pozitivno mišljenje komisije, nacrt plana može da se stavi na javni uvid.

VI) JAVNI UVID U NACRT PLANA

Izlaganje nacrtu planskog dokumenta na javni uvid vrši se posle izvršene stručne kontrole nacrtu plana, kada je u izveštaju komisije dato pozitivno mišljenje, odnosno kada je nacrt plana odobren. U zavisnosti od toga kojoj vrsti planova pripada nacrt plana, zavisi i u čijoj je nadležnosti da organizuje i sprovede javni uvid - (1) javni uvid u nacrt PPRS je u nadležnosti ministarstva za prostorno i urbanističko planiranje; (2) javni uvid u nacrt RPP je u nadležnosti ministarstva za prostorno i urbanističko planiranje, odnosno nadležnosti organ autonomne pokrajine, odnosno nadležnosti organ uprave grada Beograda; (3) javni uvid u PPPPN je u nadležnosti ministarstva za prostorno i urbanističko planiranje; (4) javni uvid u PPJLS je u nadležnosti organa za prostorno i urbanističko planiranje jedinice lokalne samouprave; (5) javni uvid u urbanističke planove (GUP, PGR, PDR) je u nadležnosti organa za prostorno i urbanističko planiranje jedinice lokalne samouprave.

Pravilnikom je propisano da javni uvid traje 30 dana. U izuzetnim slučajevima može da traje i kraće, ali nikada kraće od 15 dana.

Tokom javnih uvida, nacrti prostornih planova se izlažu u sedištim svih jedinica lokalnih samouprava koje su nacrtom prostornog plana obuhvaćene. Kada je predmet javnog uvida nacrt urbanističkog plana, on se izlaže u sedištu jedinice lokalne samouprave čiju teritoriju obuhvata. U slučaju grada Beograda, RPP, PPJLS, GUP, PGR i PDR se izlažu u upravi grada

Beograda, ali i u sedištim opština u sastavu grada Beograda čije su teritorije obuhvaćene predmetnim nacrtom plana.

Kao i u slučaju objavljivanja ranog javnog uvida, informacija o održavanju javnog uvida mora da sadrži lokaciju na kojoj je izložen nacrt plana, vremensko trajanje javnog uvida, rok i način podnošenja primedbi, termini kada je obrađivač plana prisutan u prostorijama uprave, ali i termin održavanja javne sednice Komisije za planove koja se održava nakon termina javnog uvida (u daljem tekstu: javna rasprava). Pored objavljivanja ove informacije na zvaničnim sajtovima obrađivača plana i nadležnog organa koji sprovodi javni uvid, ona mora biti objavljena i u novinama.

Jedan od većih problema i ograničenja koja onemogućavaju učešće građana u planiranju je upravo neefikasno, netransparentno i nepredvidivo informisanje građana o javnim uvidima u nacrtu planova. Kao što je navedeno, informacija o održavanju javnog uvida mora biti objavljena i u dnevnim novinama, međutim ne postoje kriterijumi niti kontinuitet pri odabiru dnevnih novina u kojima će se takve informacije objavljivati. Svaki javni uvid oglašen je u različitim novinama, a neretko nadležni organi informišu građane o javnim uvidima putem tabloida. Pored toga, na zvaničnim sajtovima gradova/opština se informacije o javnim uvidima nalaze u sporednim stranicama, izgubljene u nizu tematski različitih i izmešanih informacija, ili ih neki gradovi/opštine ni ne objavljuju. Način na koji nadležni organi informišu javnost o održavanju javnih uvida, koji predstavljaju jedini i poslednji trenutak kada bi građani mogli da se uključe u proces planiranja, je sasvim dovoljan pokazatelj potpunog nedostatka volje nadležnih institucija da unaprede učešće građana u planiranju i položaj građana u procesu planiranja gradova.

Oni građani koji su saznali da je javni uvid u nacrt nekog plana u toku, na zvaničnom sajtu nadležnog organa ili obrađivača plana bi trebalo da mogu da vide, pristupe i preuzmu nacrt plana u digitalnom formatu. Nije redak slučaj da iako je to zakonom propisano, na zvaničnim sajtovima nacrti planova ipak nisu objavljeni.

U slučaju kada je nacrt plana objavljen u digitalnom formatu na zvaničnim sajtovima nadležnih institucija, javlja se još jedan problem i prepreka. Grafički prilozi koji su deo nacrtu plana na zvaničnim sajtovima se najčešće objavljuju u formatima koje je moguće otvoriti jedino na računaru koji ima instaliran softver u kojem planeri rade i izrađuju grafičke priloge (kao npr. AutoCad). Svi oni građani koji ne koriste takve softvere ili ih nemaju na svojim računarima, nisu u mogućnosti da izvrše javni uvid u nacrt plana na ovaj način. U malom broju slučajeva, kada su grafički prilozi ipak objavljeni u građanima dostupnim formatima ili kada građani imaju AutoCad, moguće je videti i pročitati nacrt plana sa

sopstvenog računara. Međutim, i tada građani nailaze na poteškoće. Bez prethodne uključenosti u proces izrade plana, i bez stručnih znanja i veština u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, građanima nije lako da razumeju sadržaj plana. Delimično zbog terminologije bliske jedino onima koji pripadaju ovoj stručnoj sferi, ali i delimično zbog nedovoljno znanja na koji način se čitaju planovi.

Pravilnikom je predviđeno da se zainteresovanim građanima pruži stručna pomoć prilikom uvida u plansko rešenje. Stoga je nadležni organ koji sprovodi javni uvid u prostorne planove dužan da, zajedno sa obrađivačem plana, organizuje i održi **najmanje jednu javnu prezentaciju nacrta plana** - najkasnije deset dana pre kraja javnog uvida. Sa druge strane, tokom trajanja javnog uvida u urbanističke planove, nadležni organ dužan je da obezbedi **samo povremeno prisustvo** predstavnika obrađivača plana u prostoriji u kojoj je nacrt plana izložen na javni uvid.

Pravilnikom je ostavljena opcija da nadležni organ jedinice lokalne samouprave, zajedno sa obrađivačem plana, može po potrebi organizovati javnu prezentaciju nacrta urbanističkog plana - najkasnije deset dana pre kraja javnog uvida. S obzirom da je javna prezentacija urbanističkih planova samo opcija, ona se retko i organizuje. Takođe, ne postoje definisani kriterijumi na osnovu kojih nadležni organ procenjuje da li postoji potreba da se održi javna prezentacija ili ne. Često se dešava da informacije o održavanju javne prezentacije nacrta nekog plana budu objavljene nakon objavljivanja informacija o održavanju javnog uvida ili ne budu objavljene.

Dodatni problem, odnosno otežavajuća okolnost za učešće građana, jesu termini kada građani mogu da dođu u prostorije u kojima je nacrt plana izložen i dobiju stručnu pomoć prilikom čitanja i razumevanja plana. Javni uvidi se održavaju radnim danima tokom radnog vremena javnih ustanova. U to isto vreme građani su na svojim radnim mestima, a njihovo radno vreme je često duže od radnog vremena javnih ustanova. To ostavlja izuzetno mali broj građana koji su u mogućnosti da dobiju stručnu pomoć od obrađivača plana.

Održavanje javne prezentacije bi svakako mogao da bude jedan od načina da se građanima približi plansko rešenje, kako bi ga bolje razumeli i kako bi u skladu sa tim razumevanjem mogli da reaguju, odnosno podnose primedbe ili predloge.

Pravilnikom je takođe definisano da se nacrt plana (i tekstualni i grafički deo) moraju izložiti u prostorijama uprave jedinice lokalne samouprave, odnosno nadležnog organa koji sprovodi javni uvid. Propisano je da se nacrt plana mora izložiti u glavnom holu ili u posebnoj prostoriji namenjenoj za održavanje javnog uvida koja u tom slučaju mora biti jasno obeležena i pristupačna svim građanima.

Često se javni uvidi sprovode u prostorijama nadležnih organa koje nemaju adekvatne i potrebne kapacitete za izlaganje nacrt planova i nemaju omogućen pristup svim građanima. U tim slučajevima, one nisu jasno obeležene i građani ih ne mogu lako pronaći. Ukoliko ih i pronađu, zbog njihove neadekvatnosti za te svrhe, gotovo da nije moguće sagledati i razumeti nacrt plana, posebno grafičke priloge. Zbog nedovoljnih kapaciteta takvih prostorija, grafički prilozima, koji su velikih dimenzija, su često presavijeni, zgužvani i položeni na stolove ili pod. Ukoliko u trenutku, kada građani u tim uslovima vrše javni uvid, nema stručnih lica u prostoriji, gotovo je nemoguće razumeti šta je sadržaj nacrt plana.

Pod pretpostavkom da su građani bili blagovremeno obavješteni o održavanju javnog uvida u nacrt plana, da su uspešno izvršili uvid u njega, i da su razumeli sadržaj nacrt plana, imaju mogućnost da podnesu primedbu na plan, ili predlog za njegovu izmenu i unapređenje u skladu sa svojim potrebama.

U periodu trajanja javnog uvida, zaključno sa poslednjim danom, građani mogu da podnesu primedbe na nacrt plana **isključivo u pisanoj formi, sa ličnim potpisom, i da ih predaju na pisarnici nadležnog organa koji sprovodi javni uvid**. Sadržaj i forma primedbe nisu propisani nijednim pravilnikom ni zakonom, ali je preporučljivo da primedba:

(1) bude naslovljena na naziv nadležne institucije koja sprovodi javni uvid (naziv i sedište institucije); (2) nosi naziv "PRIMEDBA"; (3) ima definisan predmet primedbe: Javni uvid u *naziv nacrt plana*; (4) obrazloženje primedbe; (5) obrazloženje predloga (ukoliko građani žele da daju predlog za izmenu plana); (6) podatke podnosioca primedbe (ime, prezime, adresa) i lični potpis podnosioca primedbe.

Svi građani koji podnesu primedbe u periodu trajanja javnog uvida, na javnoj raspravi koja sledi nakon javnog uvida, imaju priliku da usmeno obrazlažu svoje primedbe, postavljaju dodatna pitanja Komisiji za planove i obrađivačima plana, i potencijalno dobiju pojašnjenja i odgovore od komisije i obrađivača plana.

U praksi se pokazalo da, iako je javni uvid (koji obuhvata podnošenje primedbi i učešće na javnoj raspravi) jedini mehanizam učešća građana u procesu izrade plana koji je prepoznat u regulatornom okviru i institucionalizovan kroz zakonska i podzakonska akta, on zapravo ne funkcioniše. Javni uvid se organizuje i sprovodi samo kako bi se ispunila zakonska obaveza, koja sama po sebi nije striktna i formulisana je tako da omogući svođenje javnog uvida na puku formalnost. Tu činjenicu dodatno ilustruje proces i okvir održavanja javnih rasprava, koje su sastavni deo javnog uvida, ali ćemo ih za potrebe ove analize prikazati u posebnom poglavlju.

VII) JAVNA RASPRAVA

Termin održavanja javne rasprave se objavljuje u okviru oglasa, odnosno informacije o održavanju javnog uvida. Komisija za planove ima pravo da taj unapred zakazani termin promeni, pri čemu je nadležni organ koji sprovodi javni uvid dužan da novi termin javne rasprave objavi na svom sajtu.

Promene termina javnih rasprava i objavljivanje novih termina je još jedan netransparentan proces u kojem se ponovo javlja problem neefikasnog informisanja građana i javnosti o mogućnostima i pravu da učestvuju u procesu izrade planova, koje im je zakonom zagarantovano.

Nakon što se javni uvid završi, nadležni organ prosleđuje sve pristigle primedbe, predlozi i sugestije od građana tokom javnog uvida obrađivaču plana. Do termina javne rasprave, obrađivač plana je dužan da u pismenoj formi dostavi Komisiji za planove odgovore, odnosno mišljenje na sve primedbe. Naime, obrađivač plana može da iskaže svoje mišljenje o svakoj primedbi u vidu odgovora da se primedba usvaja, da se delimično usvaja uz obrazloženje, ili da se primedba odbacuje uz obrazloženje. Odgovor obrađivača plana nije konačan i o njemu se može diskutovati na javnoj raspravi.

U zakazanom terminu, javnoj raspravi prisustvuje Komisija za planove, odgovorni planer i ostali obrađivači plana po potrebi, predstavnici nadležnog organa koji sprovodi javni uvid i građani koji su podneli primedbe. Javnoj raspravi mogu da prisustvuju i svi drugi zainteresovani građani, kao i mediji (u skladu sa propisima kojim se uređuje način i postupak obezbeđenja javnosti na sednicama nadležnog organa u čijim prostorijama se održava javna rasprava). Takođe, javnoj raspravi mogu da prisustvuju i ostali predstavnici nadležnih institucija po potrebi.

Rad Komisije za planove i način održavanja javnih rasprava definisani su Poslovnikom o radu Komisije za planove Skupštine grada Beograda (u daljem tekstu: Poslovnik).

Prema Poslovniku, nadležni organ koji sprovodi javni uvid obavezan je da vodi pismeni i audio zapisnik sa javne rasprave. Međutim, nikome od ostalih prisutnih na javnoj raspravi nije dozvoljeno da javnu raspravu snimaju, ni kao audio ni kao video zapis. U praksi se ovaj član Poslovnika strogo primenjuje, i u slučaju neovlašćenog snimanja javnih rasprava, one se prekidaju. Ova zabrana fundamentalno se kosi sa načelom transparentnosti rada javnih

institucija i organa, kao i sa načelom učešća javnosti u radu organa jedinice lokalne samouprave i u procesu planiranja. Rad Komisije za planove na javnoj raspravi ne sme biti netransparentan.

Nasuprot tome, jedino nadležni organ koji sprovodi javni uvid snima audio zapis javne rasprave i vodi zapisnik, koji se nikada ne objavljuje javno, iako je javni dokument. Na taj način rad Komisije za planove i način održavanja javne rasprave ostaju skriveni od javnosti, i omogućavaju donošenje odluka koje su, kako se u praksi pokazuje, vođenje interesima pojedinaca/investitora.

Tok održavanja javne rasprave započinje tako što obrađivač plana predstavlja nacrt plana o kojem se vodi javna rasprava. Zatim obrađivač plana čita jednu po jednu pristiglu primedbu tokom javnog uvida, a nakon svake pročitane primedbe čita i svoj odgovor, odnosno daje mišljenje uz obrazloženje na svaku primedbu. Ukoliko je građanin ili građanka koja je podnela primedbu prisutna na javnoj raspravi, nakon što obrađivač pročita svoj odgovor, podnosilac primedbe ima pravo da usmeno obrazloži svoju primedbu ili da postavi obrađivaču plana dodatna pitanja u vezi dobijenog odgovora. Ukoliko obrađivač nema odgovor na pitanje, postoji mogućnost da se (na isti način kao i primedba) podnese dopuna primedbe nakon održane javne rasprave u kojoj će se pisanim putem postaviti ista pitanja ili dopuna primedbe usmeno izneta na javnoj raspravi. Obrađivač plana je dužan da pismenim putem podnosioca dopune primedbe obavesti o svom mišljenju na dopunu primedbe.

Javna rasprava nema ograničeno vreme trajanja, kao ni ograničeno vreme usmenih izlaganja podnosioca primedbi, ali Komisija za planove ipak može doneti odluku da se javna rasprava prekine i da se nastavi u drugom terminu. Komisija za planove može u toku trajanja javne rasprave da objavi termin nastavka javne rasprave, ali usmena najava termina nastavka javne rasprave ne može se smatrati definitivnom ukoliko se novi termin ne objavi na zvaničnom sajtu nadležnog organa koji sprovodi javni uvid.

U praksi se pokazalo da prekidanje javne rasprave nije povoljna odluka za građane. Objavljivanje termina nastavka javne rasprave nema predviđeni rok, odnosno ta informacija se može pojaviti na zvaničnom sajtu bilo kada, pa čak i dan pre ili istog dana kada se održava nastavak javne rasprave. U takvim situacijama građani ili ne vide informaciju na vreme, ili ne mogu blagovremeno da traže odsustvo sa svog radnog mesta kako bi prisustvovali javnoj raspravi. I u slučaju redovnog održavanja, kao i termina nastavka javnih rasprava, vreme u koje se javne rasprave održavaju je uvek radnim danima, tokom radnog vremena javnih ustanova, najčešće sa početkom u podne, kada svi zaposleni građani moraju biti na svojim

radnim mestima. Zbog toga često građani nisu u mogućnosti da prisustvuju javnim raspravama i da usmeno obrazlažu svoje primedbe, te je proces odbacivanja pristiglih primedbi za komisiju pojednostavljen - budući da građani nisu prisutni, a rad komisije za planove se uvek drži u tajnosti.

Ukoliko se nastavak javne rasprave održi u predviđenom terminu, a građani ponovo mogu da prisustvuju, obrađivač plana nastavlja po istoj proceduri da čita primedbe i svoje odgovore na njih. Ovom prilikom obrađivač plana čita i dopune primedbi i svoje odgovore na njih.

Tokom trajanja javne rasprave Komisija za planove ne donosi svoje konačne odluke o tome koje se primedbe prihvataju, a koje odbacuju. Odnosno, nakon javne rasprave građani znaju samo mišljenje obrađivača plana o svakoj podnetoj primedbi, ali njihovo mišljenje nije konačno. Komisija za planove je nadležna da nakon saslušanih primedbi građana i mišljenja obrađivača plana donese odluku da li se svaka pojedinačna primedba prihvata, delimično prihvata (uz obrazloženje) ili odbacuje (uz obrazloženje). Donošenje takvih odluka, Komisija obavlja nakon javne rasprave, na zatvorenom delu sednice koji se naknadno održava u jednom ili više termina.

Nakon završene zatvorene sednice Komisije za planove, nadležni organ koji sprovodi javni uvid priprema **Izveštaj o obavljenom javnom uvidu**, čije je element i **Zaključak Komisije za planove**. Nadležni organ potom Izveštaj o obavljenom javnom uvidu šalje obrađivaču plana koji treba da izmeni nacrt plana prema zaključcima Komisije u roku od 30 ili 60 dana, u zavisnosti od količine usvojenih primedbi.

Izveštaj o obavljenom javnom uvidu koji sadrži odluke i zaključke Komisije se ne objavljuje, iako jeste javni dokument. Takođe, ukoliko građani prate proces izrade nacrta nekog plana, kako bi u određenim fazama tog procesa reagovali, neće naći ni objavljenu informaciju o tome kog datuma je nadležni organ za sprovođenje javnog uvida dostavio obrađivaču plana Izveštaj. To znači da građani ne znaju da li je Izveštaj sačinjen, da li je i kada predat obrađivaču plana, a samim tim ne znaju ni kada mogu očekivati da nacrt plana bude stavljen na dnevni red Skupštine jedinice lokalne samouprave, kako bi bio usvojen.

Međutim, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, građani mogu uputiti nadležnom organu koji sprovodi javni uvid zahtev za uvid u informacije od javnog značaja, odnosno tražiti da im se pošalje kopija Izveštaja o sprovedenom javnom uvidu. Ukoliko ne dobiju odgovor, ili ne dobiju traženu kopiju, građani se mogu obratiti instituciji Zaštitnika građana.

VIII) USVAJANJE PLANA

Nakon što obrađivač plana izvrši sve potrebne izmene na osnovu Izveštaja o obavljenom javnom uvidu, vraća ga nadležnom organu koji potom pokreće proceduru usvajanja nacrtu plana.

Usled netransparentnosti rada organa gradskih/opštinskih uprava i skupština, nije uvek lako saznati dnevni red sednice Skupštine i da li se nacrt plana za koji su građani zainteresovani nalazi na dnevnom redu. Kao i u svim prethodnim fazama izrade plana, potrebno je da građani sami redovno proveravaju objave na zvaničnim sajtovima nadležnih organa, da sami pokušavaju da dođu do svih potrebnih informacija, budući da su institucije urušene, a politička volja takva da se učešće građana u planiranju smatra nepoželjnim.

Kao i u slučaju održavanje sednice Skupštine na kojoj se usvaja Odluka o izradi plana, i na sednici Skupštine na kojoj se usvaja nacrt plana, moguće je predati amandman, takođe od strane građana ili preko odbornika. Uzećemo kao primer ponovo grad Beograd, za koji važi Poslovnik skupštine grada Beograda, pa su u ovom primeru pravila, uslovi i način održavanja sednice isti kao i u primeru opisanom u I fazi procesa izrade plana.

Ukoliko građani smatraju da nacrt plana nije opravdan i da ne bi trebalo da se usvoji, prema Poslovniku, **građani mogu da podnesu amandman (u pisanom obliku, uz obrazloženje) predsedniku skupštine**. Za podnošenje amandmana, **potrebno je 500 potpisa građana koji imaju biračko pravo** na teritoriji grada Beograda. Amandman na predlog urbanističkog plana može se podneti **najkasnije pet dana pre održavanja sednice** Skupštine, a uz tekst amandmana odbornicima se dostavlja i mišljenje Komisije za planove¹⁵. Takođe, građani imaju pravo da preko odbornika i odborničkih grupa predlažu amandmane, kojima se može tražiti da se nacrt plana vrati na doradu ili da se odbije.

5. SMERNICE ZA UNAPREĐENJE

Učešće građana u procesu planiranja gradova u postojećem regulatornom okviru svodi se samo na opciju i iznova prepisivano načelo participacije. Jedini formalni mehanizam učešća građana predstavlja javni uvid, koji kako smo prikazali u ovoj analizi građanima ne pruža ni približno dovoljno uticaja, odnosno mogućnosti da utiču na planove koji uređuju njihovo neposredno okruženje. Da bismo mogli da kažemo da je neki planski dokument izrađen u skladu sa

¹⁵ U prethodnom poglavlju (*Javna rasprava*) smo istakli da je mišljenje Komisije za planove sastavni deo Izveštaja o obavljenom javnom uvidu i da ga građani mogu dobiti na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

načelima koje propisuje ZPI, među kojima je i načelo učešća javnosti, taj plan bi morao da uključuje građane u svim fazama izrade plana koristeći razrađene i zakonom jasno definisane mehanizme participacije svih aktera u gradovima. U trenutnom regulatornom okviru, uslovi, pravila i načini uključivanja građana nisu razrađeni u ZPI, kao ni Pravilnikom, niti bilo kojim drugim zakonskim aktom, te je pitanje učešća građana u planiranju ostavljeno slobodnom tumačenju i omogućava se tek toliko da se ispuni štura zakonska procedura bez stvarnih rezultata i efekata.

Razlog za takvo stanje je nedostatak političke volje da se položaj građana u procesu planiranja unapredi, odnosno da se građanima na raspolaganje stavi upotreba različitih mehanizama za učešće u planiranju, pomoću kojih bi mogli da ostvare određeni stepen uticaja na planska rešenja, i na kreiranje politike urbanog razvoja, uopšte. U političko-ekonomskom kontekstu razvoja naših gradova zapravo je poželjnije da građani budu u potpunosti skrajnuti iz procesa planiranja i razvoja.

Kada inicijativa za učešće građana u upravljanju urbanim razvojem ne dolazi od institucija i lokalnih samouprava, ona dolazi od samih građana. Naime, na lokalnim nivoima građani reaguju, okupljaju se i organizuju kako bi se protivili različitim oblicima nepoželjnog urbanog razvoja u svom okruženju u čije procese koncipiranja, izrade ili sprovođenja nisu bili uključeni, niti oni odgovaraju na njihove stvarne potrebe i interese. Nastajanje brojnih građanskih inicijativa koje teže unapređenju uslova i načina učešća građana u planiranju grada predstavlja potencijal za promenu uloge građana od pasivnog ka aktivom akteru u procesu planiranja. Aktivnosti koje ove inicijative organizuju i sprovode predstavljaju širok spektar mogućih načina za unapređenje položaja građana u planiranju. Neke od tih aktivnosti odnose se na (1) organizovano podnošenje velikog broja primedbi, (2) kolektivno pripremanje za javnu raspravu u vidu pripreme čvrste argumentacije kroz analizu regulatornog i planskog okvira, (3) kolektivno učešće na javnoj raspravi, (4) organizovanje radionica u cilju edukacije zajednice o procesu izrade planova i mogućnostima učešća u tom procesu, (5) organizovanje radionica u cilju prikupljanja i artikulacije potreba i interesa građana, (6) organizovanje javnih tribina i diskusija, i pozivanje nadležnih institucija na saradnju, (7) organizovanje protesta, (8) organizovanje kampanja, (9) umrežavanje sa stručnjacima i drugim građanima i inicijativama.

Nasuprot građanskom aktivizmu, suočeni smo sa pasivnošću institucija i lokalnim samoupravama koje ne samo što ignorišu građane, već ih smišljeno i organizovano sabotiraju. Stoga ove i ostale aktivnosti ne rezultiraju uvek potpunim uspesima, i pojedinačno sprovedene ne doprinose sistemskim promenama, ali svakako u sebi nose potencijal za stvaranje veće, kritične mase koja bi potencijalno mogla da ima veći uticaj. Važno je da se građanske inicijative

međusobno povezuju, razmenjuju iskustva i znanja i da se međusobno osnažuju kako ne bi ostale pojedinačni primeri inicijativa koje pokušavaju da ostvare pomake u sistemu planiranja u pojedinačnim slučajevima – već da zajednički i solidarno pokušavaju da postave bolje okvire i uslove za celu zajednicu.

Iako smo svesni opisanog konteksta razvoja naših gradova i svih njegovih ograničenja, ipak je neophodno da promišljamo načine za njihovo prevazilaženje. Jedan od neophodnih koraka ka unapređenju položaja građana u planiranju, u pogledu unapređenja regulativa i zakona, jeste izrada i usvajanje podzakonskog akta na osnovu ZPI, potencijalno *Pravilnika o uslovima, načinima i mehanizmima učešća javnosti u procesu izrade planskih dokumenata*.

Jedan takav zakonski dokument trebalo bi da striktno propiše (opiše i definiše) mehanizme uključivanja građana u proces izrade planova i strategija. Ti mehanizmi, pored javnog uvida, mogu biti:

- **PODNOŠENJE GRAĐANSKE INICIJATIVE** kojom građani iniciraju izradu planskog dokumenta, uz definisane uslove i način podnošenja inicijative, razmatranja inicijative i proceduru usvajanja inicijative;

- **OBAVEZNO UKLJUČIVANJE GRAĐANA U IZRADU KONCEPTA PLANA**, u prvoj fazi izrade planova, sprovođenjem istraživanja mišljenja građana, organizovanjem javnih tribina i prezentacija, fokus grupa, omogućavanjem podnošenja predloga građana putem organizovanja radionica, i slično. Bilo bi potrebno definisati u čijoj je nadležnosti sprovođenje ovih mehanizama, učestalost organizovanja ovih događaja, način i uslove njihovog organizovanja, lokacije i termini njihovog održavanja, kriterijume po kojima se ocenjuje efikasnost njihovog sprovođenja, kao i dobijeni rezultati;

- **UNAPREĐENJE USLOVA I NAČINA SPROVOĐENJA JAVNOG UVIDA I JAVNE RASPRAVE**. Pod unapređenjem uslova, pre svega je neophodno prilagoditi termine održavanja javnih rasprava radnom vremenu građana, koji predstavljaju ciljnu grupu. Poželjno je da termini javnih rasprava budu van radnog vremena, što se može omogućiti tako što bi se zaposlenima u javnim institucijama koji sprovode i prisustvuju javnim raspravama ukupan fond radnih sati raspodelio prema potrebi, pri čemu bi se njihovi radni sati mimo radnog vremena javnih ustanova dodatno plaćali.

Zatim, javne rasprave bi morale biti javne, odnosno nadležni organ bi trebalo da pravi audio i video zapis javne rasprave koji potom obavezno objavljuje na njihovom zvaničnom sajtu.

Takođe, predstavnici medija bi trebalo da imaju pravo, da bez izuzetka prisustvuju javnim raspravama i da o njima izveštavaju;

- **REDOVNO IZVEŠTAVANJE JAVNOSTI O NAPRETKU PROCESA IZRADE PLANA**, pri čemu je potrebno definisati način na koji će javnost biti informisana;

- **TRANSPARENTNOST I DOSTUPNOST SVIH DOKUMENATA I INFORMACIJA** tokom celokupnog procesa izrade planskih dokumenata. Pre svega, potrebno je da postoji jedan centralni, objedinjeni, zvanični sajt na republičkom nivou, putem kojeg građani mogu da se informišu o celokupnom procesu izrade planskih dokumenata. U okviru takvog sajta, građani bi na jednom mestu mogli da pronađu sve relevantne informacije o planskim procedurama u svojim gradovima, poput (1) objavljenih odluka o izradi planova, (2) pozive na učešće u različitim aktivnostima koje obrađivač plana sprovodi kako bi uključio građane, (3) informacije o održavanju javnih uvida i javnih rasprava, (4) objavljenih zapisnika komisija za planove, (5) objavljenih izveštaja o obavljenim javnim uvidima, (6) termina održavanja sednica skupštine gradova/opština na čijem je dnevnom redu usvajanje planova, (7) objavljenih usvojenih planskih dokumenata (strategija, prostornih i urbanističkih planova, urbanističkih projekta i slično); (8) priručnike o načinu čitanja planova i učestvovanju u procesu izrade planskih dokumenta. Pored objavljivanja ovih informacija u digitalnoj formi, trebalo bi odlukom na državnom nivou definisati u kojim se dnevnim novinama navedene informacije objavljuju, i zabraniti odstupanje od pravila, kako bi građani uvek znali gde mogu da očekuju i pronađu potrebne informacije.

Beograd, mart 2020.

Autorka:

Božena Stojić , master urbanog planiranja i regionalnog razvoja, Institut za urbane politike

Napomena:

Analiza je izrađena u okviru projekta „Dozvolite da pričamo o dozvolama – građevinske dozvole i zarobljavanje javnih resursa“. Projekat se realizuje uz podršku udruženja CRTA. Svi izneti argumenti i stavovi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove donatora i za sve informacije i zaključke iznete u ovoj publikaciji, kao i za njihovu tačnost, isključivu odgovornost snose autorka i RERI.