

Izrada planova iza pritrvozenih vrata

Izveštaj o stepenu učešća građana u procesima
urbanističkog planiranja u Beogradu za 2022. godinu

Izrada planova iza pritrvozenih vrata

**Izveštaj o stepenu učešća
građana u procesima
urbanističkog planiranja u
Beogradu za 2022. godinu**

Beograd, 2023.

IMPRESUM

Urednice:

Božena Stojić i Iva Čukić

Autorka:

Božena Stojić

Saradnici na istraživanju:

Antonije Čatić i Marija Mićanović

Lektura:

Miljana Stefanovski

Dizajn i prelom: KURS

Izdavač: Institut za urbane politike/Ministarstvo prostora

Štampa: Standard2

Tiraž: 200

Beograd, 2023. godine

ISBN-978-86-82016-05-2

Izradu i objavljivanje ovog Izveštaja podržao je Međunarodni centar Olof Palme.

Sadržaj

5	Registar skraćenica korišćenih u tekstu
7	1. Uvod
11	2. Opšte postavke metodološkog postupka
11	2.1. Struktura procesa izrade urbanističkih planova
14	2.2. Struktura procesa izrade urbanističkih projekata
16	2.3. Metod praćenja procedura izrade urbanističkih planova i urbanističkih projekata
19	2.4. Metod ocenjivanja stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova
20	2.5. Kriterijumi i indikatori sprovođenja participacije tokom izrade urbanističkih planova
22	2.6. Metod ocenjivanja stepena učešća građana u izradi urbanističkih projekata
24	2.7. Kriterijumi i indikatori sprovođenja participacije tokom izrade urbanističkih projekata
27	3. Predmet i obuhvat istraživanja
27	3.1. Urbanistički planovi
30	3.2. Urbanistički projekti
33	4. Rezultati istraživanja
38	4.1. Faza donošenja Odluke o izradi planskog dokumenta
52	4.2. Faza izrade koncepta plana i sprovođenja ranog javnog uvida
66	4.2.1. Slučaj Generalnog urbanističkog plana Beograda do 2041. godine (GUP 2041)
70	4.3. Faza izrade nacrtu plana i sprovođenja javnog uvida sa pratećom javnom raspravom
88	4.4. Faza usvajanja planskog dokumenta
99	4.5. Procedura izrade urbanističkih projekata
102	4.5.1. UP čiji je investitor javni sektor (bez eksproprijacije) - kategorija I
111	4.5.2. UP čiji je investitor javni sektor (sa eksproprijacijom) - kategorija II
117	4.5.3. UP čiji je investitor privatni sektor - kategorija III

125	5. Zaključak
135	6. Smernice za unapređenje učešća građana u urbanističkom planiranju
141	7. Šifarnik urbanističkih planova i urbanističkih projekata
153	8. Lista grafičkih priloga
157	9. Prilozi

Registar skraćenica korišćenih u tekstu

DAB	Društvo arhitekata Beograda
DUB	Društvo urbanista Beograda
GUP	Generalni urbanistički plan
JP	Javna prezentacija
JU	Javni uvid
MGSI	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
PDR	Plan detaljne regulacije
PGR	Plan generalne regulacije
RJU	Rani javni uvid
UP	Urbanistički projekat

1. Uvod

Izveštaj o stepenu učešća građana u procesima urbanističkog planiranja u Beogradu predstavlja nastavak procesa praćenja urbanističkih planova na teritoriji Beograda koji smo na ovaj način započeli 2021. godine. Ovo celogodišnje istraživanje nastavili smo i u 2022. godini, sa fokusom na kvantitativnom ocenjivanju ostvarenog stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova. Predmet ovogodišnjeg istraživanja obuhvata i urbanističke projekte (UP) i merenje stepena učešća građana u njihovoj izradi, što predstavlja nadogradnju u odnosu na prethodni izveštaj.

Povod za sprovođenje ovog istraživanja jeste nedostatak sistematizovanih podataka i pregleda ostvarenog učešća građana u planiranju u vidu alata za praćenje, koji su neophodni za razumevanje nedostataka postojećeg zakonskog okvira, ali i prakse planiranja. Stoga ovaj izveštaj nastoji da prepozna i istakne ključne probleme i prepreke za ostvarivanje učešća građana u planiranju, na osnovu kojih je moguće formulisati smernice za unapređenje procedura koje bi vodile transparentnijem i inkluzivnijem planiranju.

Kolektiv Ministarstvo prostora se duže od decenije kontinuirano bavi prostornim politikama sa fokusom na većem učešću građana u razvoju i upravljanju gradovima, te ovi godišnji izveštaji predstavljaju naš doprinos naporima da se planiranje unapredi tako da podrazumeva intenzivnije i kvalitetnije učešće građana. Na osnovu dugogodišnjeg iskustva, razvili smo metodologiju kvantitativnog ocenjivanja i vrednovanja ostvarenog učešća građana u izradi planova i UP. Iz te metodologije su proizašli obrasci za ocenjivanje ostvarene participacije koji prepoznaju sve korake u procesu izrade planova i UP i definišu kriterijume i indikatore čija ispunjenost u konačnom zbiru daje prikaz ostvarenog stepena učešća građana. Ovako postavljen metodološki postupak omogućava

nam da svake godine napravimo presek i steknemo uvid u stvarnu situaciju, na osnovu kojeg možemo formulisati smernice sa ciljem unapređenja stepena participacije u planiranju.

Ovogodišnjim istraživanjem obuhvaćeno je 70 urbanističkih planova koji su se tokom 2022. godine našli u jednoj od četiri prepoznate faze izrade¹ i 72 UP koja su bila izložena na javnoj prezentaciji (JP). Na osnovu definisanih kriterijuma za odabir planova i UP na koje je moguće primeniti razvijene obrasce za ocenjivanje, analizirano je 60 planova i 64 UP iz čega su proizašli rezultati istraživanja. Nažalost, rezultati pokazuju da je u svakoj od faza izrade planova, kao i u izradi UP ostvaren izuzetno nizak stepen učešća građana. Ističe se to da je u UP ostvaren niži stepen participacije nego u izradi planova, odnosno da je procedura izrade UP značajno brža od izrade planova, ali ujedno u velikoj meri isključuje javnost iz procesa. U slučaju urbanističkih planova i UP, rezultati pokazuju da je učešće građana ostvareno samo u onoj meri u kojoj to predstavlja zakonsku obavezu, uz evidentirane slučajeve kada ni ti obavezni kriterijumi nisu ispoštovani. Dakle, u najvećem broju analiziranih slučajeva participacija se ostvaruje i sprovodi samo kao formalno ispunjavanje zakonskih obaveza, dok praksa uspostavljanja i vođenja dijaloga i suštinski uticaj građana na planska rešenja i donošenje odluka izostaje.

Ipak, zabeleženi su pojedini manji pomaci od zakonskog minimuma ka većem uključivanju građana u izradu planskih rešenja. S obzirom da je to slučaj u svega nekoliko analiziranih planova, ove prakse nisu imale značajnog uticaja na prosečne ocene, ali ih svakako treba pozdraviti i podržati kako bi se i ubuduće nastavile i unapredile.

1 Faza I - donošenje odluke o izradi plana; faza II - izrada koncepta plana i sprovođenje ranog javnog uvida; faza III - izrada nacрта plana i sprovođenje javnog uvida; faza IV - usvajanje plana.

Namera našeg kolektiva je da ovo istraživanje sprovodimo na godišnjem nivou, kako bi se u perspektivi mogli sagledati, razumeti i argumentovani različiti trendovi u oblasti urbanističkog planiranja i ostvarivanja učešća građana u tim procesima. To se može ostvariti uporednom analizom dobijenih rezultata iz godine u godinu.

Ipak rezultati dobijeni ove godine ne mogu se uporediti sa prošlogodišnjim rezultatima, zbog toga što je način vrednovanja kriterijuma revidiran i napravljene su određene izmene. Usvojen je novi način vrednovanja kriterijuma, koji će se primenjivati i naredne godine, te će biti moguće uporediti dobijene rezultate za 2022. i 2023. godinu.

Ministarstvo prostora zalaže se za kritičko sagledavanje institucionalnih kapaciteta i propisa, stvaranje prostora za razmenu mišljenja i uvažavanje interesa svih društvenih aktera, a sve u cilju unapređenja zaštite javnog interesa. Upravo zbog toga se nadamo da će ovaj izveštaj služiti kako akademskoj i stručnoj javnosti, tako i najširoj javnosti, ali i donosiocima odluka jer on traga za mogućnostima transformacije planiranja, odnosno demokratizacije kao uslova legitimizacije upravljanja prostornim razvojem.

2. Opšte postavke metodološkog postupka

Celokupna procedura i način izrade urbanističkih planova i urbanističkih projekata, kao i uslovi i načini učestvovanja javnosti definisani su u najvećoj meri *Zakonom o planiranju i izgradnji* i *Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja*. Oslanjajući se na ova dva zakonska akta, procesi izrade urbanističkih planova i UP strukturirani su po fazama. Svaka faza predstavlja skup srodnih aktivnosti koje rezultuju konkretnim dokumentom, odnosno verzijom plana ili projekta. Definisana struktura razlikuje se za planove, odnosno projekte, pa će detaljnije biti pojašnjena prema tipu dokumenta.

2.1. Struktura procesa izrade urbanističkih planova

U procesu izrade urbanističkih planova, prepoznali smo četiri faze. Na osnovu njih smo definisali strukturu u okviru koje se odvijaju pojedinačne aktivnosti na izradi plana.

Prva faza odnosi se na niz aktivnosti koje rezultuju usvajanjem *Odluke o izradi plana*. Ona obuhvata pokretanje inicijative za izradu plana, koju *Sekretarijatu za urbanizam i građevinske poslove* može podneti svako pravno i fizičko lice, ali i grupa građana. Nakon podnete inicijative Sekretarijat pribavlja mišljenje Komisije za planove i sastavlja predlog Odluke. On se potom šalje u proceduru Skupštine grada Beograda na usvajanje. Poslednje aktivnosti u okviru ove faze odnose se na održavanje sednice Skupštine grada Beograda, na kojoj se Odluka usvaja, a potom i objavljuje javno u Službenom listu grada Beograda i u Centralnom

registru planskih dokumenata. Donošenjem ove Odluke započinje se izrada plana, odnosno sledeća faza procesa.

Druga faza procesa počinje aktivnostima koje se odnose na izradu *koncepta plana*. Ove aktivnosti obavlja *obrađivač*, odnosno javno ili privatno preduzeće za izradu planova, koje je investitor plana angažovao. Prema zakonu, obrađivač nije u obavezi (ali nije mu ni zabranjeno) da u proces koncipiranja plana uključi javnost, odnosno različite interesne grupe, pa tako sam koncept, odnosno *elaborat* ostaje nepoznanica sve dok se ne završi i ne izloži na *rani javni uvid* (RJU). Zakon obavezuje Sekretarijat za urbanizam da organizuje i sprovede RJU u elaborat u trajanju od najmanje 15 dana, tokom kojih sva zainteresovana pravna i fizička lica mogu u pisanoj formi da podnesu primedbe ili sugestije. Kada se RJU završi, *Komisija za planove Skupštine grada Beograda* evidentira sve pristigle primedbe, o njima odlučuje i propisuje smernice za dalju izradu plana. *Komisija* zatim sastavlja i usvaja *Izveštaj o RJU*, koji mora da sadrži sve navedeno. Usvajanjem ovog Izveštaja, završava se faza koncepta plana i stižu se uslovi za sledeću fazu ovog procesa.

Treća faza odnosi se na *izradu nacrt plana*. Nakon održanog ranog javnog uvida, obrađivač pristupa detaljnoj razradi plana. Kao i tokom izrade koncepta, tako i u ovoj fazi zakon ne predviđa (ali i ne zabranjuje) uključivanje javnosti u proces izrade plana. Prva prilika da se zainteresovana javnost upozna sa predloženim planskim rešenjima jeste *javni uvid (JU) i nacrt plana*. JU takođe organizuje i sprovodi Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove, ali u trajanju od minimum 30 dana. Kao i u prethodnoj fazi, tokom trajanja JU sva zainteresovana pravna i fizička lica mogu predati pisane primedbe ili sugestije, s tim što se u ovoj fazi, nakon završetka JU, organizuje i *javna rasprava*, odnosno javna sednica Komisije za planove. Na javnoj raspravi mogu da prisustvuju sva zainteresovana lica, međutim samo oni koji su predali primedbe mogu da govore, odnosno da ih usmeno obrazlažu. Javna rasprava je koncipirana tako da ne podržava

diskusiju i razmenu mišljenja i stavova, već je nalik saslušanju. Nakon javne rasprave, Komisija za planove na zatvorenoj sednici donosi odluke o svim pristiglim primedbama, a zatim sastavlja i usvaja *Izveštaj o JU*, koji sadrži donete odluke uz obrazloženje i smernice za potencijalnu doradu ili izmenu nacрта plana. Ovim se završava faza izrade nacрта plana, te ako nije potrebno napraviti dodatne izmene nacрта plana, on se može uputiti dalje u skupštinsku proceduru na usvajanje, odnosno u sledeću fazu procesa njegove izrade.

Poslednja, četvrta faza, odnosi se na skupštinsku proceduru *usvajanja plana*. Kada se odluči da određeni predlog urbanističkog plana treba da se nađe na dnevnom redu sledeće sednice Skupštine grada, obaveštenje o terminu i mestu sednice, kao i materijalima o kojima će se odlučivati, mora biti javno objavljeno. Pored blagovremenog saznanja kada će se o usvajanju plana odlučivati, javnost mora imati uvid u finalnu verziju nacрта plana, odnosno predlog plana, kako bi zainteresovana lica mogla da iskoriste svoje pravo na podnošenje *amandmana* na predlog plana. Zainteresovana lica takođe imaju pravo da sednici Skupštine prisustvuju i traže reč, uz podnošenje zahteva. Naposletku, nakon usvajanja plana u Skupštini grada, on se mora objaviti u Službenom listu grada Beograda i na Centralnom registru planskih dokumenata.

Ovako definisan proces izrade plana ostavlja jako malo prostora za učešće javnosti i predstavlja zakonski minimum. Jedine prilike da se javnost upozna sa sadržajem plana i na njega uloži svoj komentar ili da predlog jesu RJU i JU, a čak i u tim prilikama participacija se svodi na najniže oblike - informisanje javnosti i jednosmerne konsultacije. Nivo partnerstva, odnosno saradnje svih interesnih strana na izradi plana kao i uključivanje javnosti u odlučivanje nije predviđeno postojećim zakonskim okvirom. Dodatno, u praksi se propisani formati participacije javnosti ne sprovode dosledno, a transparentnost procesa, sadržaja plana i donošenja odluka je na izuzetno niskom nivou.

Imajući u vidu to da zakonski okvir zapravo ne ograničava participaciju javnosti samo na informisanje i konsultacije, ovo istraživanje se vodi mogućnostima za uspostavljanje procesa izrade plana koji bi podržavao različite oblike participacije: 1) informisanje javnosti, 2) upućenost u temu i sadržaj, i konsultovanje javnosti, 3) aktivno učešće u diskusiji i kreiranju planskog rešenja i 4) uključivanje javnosti u odlučivanje.

2.2. Struktura procesa izrade urbanističkih projekata

Kada je reč o proceduri izrade UP, ona se razlikuje od izrade urbanističkih planova, budući da su urbanistički planovi definisani kao planska dokumenta, dok UP predstavljaju urbanističko-tehnička dokumenta. Imajući to u vidu, proces izrade UP koji su takođe predmet ovog istraživanja podelili smo u pet faza.

Prva faza je *obaveštavanje Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove, kao i javnosti, o započinjanju izrade UP*. Ova prva faza odnosi se samo na UP čiji je investitor javni sektor, odnosno neko javno preduzeće ili organ gradske uprave. Kada se donese odluka da se počne sa izradom UP za površine i objekte javne namene, investitor je dužan da o tome obavesti Sekretarijat, kako bi Sekretarijat dalje mogao da obavesti vlasnike parcela obuhvaćenih UP, kao i vlasnike susednih parcela, ukoliko je potrebno izvršiti eksproprijaciju zemljišta. Osim toga, Sekretarijat nije u obavezi da obavesti javnost o početku izrade UP. Sa druge strane investitori iz privatnog sektora, koji započinju izradu UP na privatnim parcelama nisu dužni da obaveste Sekretarijat ni javnost da su započeli izradu UP.

Druga faza obuhvata *proces izrade UP*, koji obavlja obrađivač angažovan od strane investitora. Za UP čiji je investitor iz privatnog sektora,

ovo predstavlja početak procesa izrade UP, odnosno prvu fazu. Prema zakonu, obrađivač nije dužan da na bilo kakav način u izradu UP uključi javnost, odnosno interesne grupe, te je ovaj proces u potpunosti zatvoren za javnost.

Nakon što obrađivač završi izradu UP, počinje treća faza u kojoj investitor Sekretarijatu *predaje zahtev za potvrđivanje UP*. Sekretarijat potom proverava ispunjenost formalnih uslova, i ukoliko utvrdi da je sve u redu, zakazuje javnu prezentaciju UP, i o tome obaveštava samo investitora. Ukoliko nisu ispunjeni svi formalni uslovi, Sekretarijat će investitoru i obrađivaču vratiti UP na izmene i dopune, nakon kojih investitor ponovo podnosi zahtev za potvrđivanje UP.

Četvrta faza odnosi se na sprovođenje *JP*. Sekretarijat je dužan da javnost obavesti o održavanju JP najkasnije 7 dana pre početka održavanja. Ona se održava u trajanju od 7 dana u prostorijama Sekretarijata i na veb sajtu grada. Tokom trajanja JP, sva zainteresovana lica mogu da predaju primedbe ili predloge u pisanoj formi. Za razliku od javnog uvida u urbanističke planove, u okviru ove procedure nema javne rasprave ili bilo kog drugog oblika diskusije, a čak se podnosiocima primedbi ne dostavljaju odgovori Komisije za planove. Nakon završene JP, Sekretarijat prikuplja sve pristigle primedbe i šalje ih Komisiji za planove zajedno sa predlogom UP, kako bi komisija obavila stručnu kontrolu. Po obavljanju stručne kontrole komisija usvaja Izveštaj koji sadrži predlog da li UP treba da se potvrdi ili odbaci, i upućuje ga Sekretarijatu. Ovaj izveštaj se po pravilu ne objavljuje javno.

Poslednju fazu ovog procesa predstavlja *potvrđivanje UP*. Nakon što primi izveštaj o obavljenoj stručnoj kontroli Komisije za planove, Sekretarijat je taj koji donosi konačnu odluku o potvrđivanju UP, o čemu obaveštava jedino investitora. Odluka o potvrđivanju UP se ne objavljuje javno neposredno po njenom donošenju, što predstavlja izuzetan problem budući

da zakon svim zainteresovanim licima daje mogućnost da u roku od 3 dana podnesu žalbu na odluku Sekretarijata. Međutim, Sekretarijat je dužan da potvrđeni UP objavi javno na vebsajtu grada u roku od 5 dana po donošenju odluke o potvrđivanju, čime se ovaj proces završava, a UP postaje važeći dokument (bez obzira na potencijalne žalbe).

Na osnovu svega iznad navedenog, osnovne karakteristike procedure izrade UP jesu izrazito brza procedura koja gotovo da ne ostavlja prostor za uključivanje građana i nizak nivo informisanosti i transparentnosti - ni jedna odluka ili usvojeni dokument u procesu se ne objavljuje javno, pa čak ni oni na koje javnost ima pravo da uloži žalbu. U tom pogledu, dok je javnost gurnuta u stranu, UP u praksi predstavlja efikasno sredstvo za brzu izradu planskog osnova, kako bi se što pre došlo i do građevinskih dozvola.

2.3. Metod praćenja procedura izrade urbanističkih planova i urbanističkih projekata

Praćenje procedura izrade urbanističkih planova i UP sprovedeno je kontinuirano, tokom cele 2022. godine, prikupljanjem neophodnih informacija na nekoliko različitih načina u zavisnosti od faze izrade u kojoj se urbanistički plan i UP nalazi u periodu trajanja ovog istraživanja.

Informacije o urbanističkim planovima koji su u periodu istraživanja bili **u fazi donošenja odluke o izradi plana** prikupljane su na sledeće načine:

- Sa internet stranice grada Beograda (informacije o sednicama Skupštine grada Beograda);
- Putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja (informacije koje nisu javno objavljene, ali moraju biti javno dostupne, a odnose se na proceduru organizovanja i održavanja skupštinskih sednica);

- Iz Službenog lista grada Beograda (u kojem se objavljuju usvojene odluke o izradi urbanističkih planova);
- Iz Centralnog registra planskih dokumenata (u kojem se objavljuju usvojene odluke o izradi urbanističkih planova).

Informacije o urbanističkim planovima koji su u periodu istraživanja bili **u fazi izrade koncepta plana** prikupljane su na sledeće načine:

- Sa internet stranice grada Beograda (informacije o oglašavanju i sprovođenju ranog javnog uvida, elaboratu za rani javni uvid, sednicama Komisije za planove, Izveštaju o obavljenom ranom javnom uvidu);
- Sa internet stranica obrađivača plana (informacije o potencijalnom uključivanju građana u proces izrade koncepta plana);
- Iz dokumentacije elaborata za rani javni uvid;
- Sa internet stranica strukovnih udruženja (informacije o održavanju sednica Komisije za planove);
- Iz sredstava javnog informisanja (informacije o građanskim peticijama i primedbama, kao i saopštenja gradske uprave, stručnjaka i lokalnih građanskih inicijativa).

Informacije o urbanističkim planovima koji su u periodu istraživanja bili **u fazi izrade nacrtu plana** prikupljane su na sledeće načine:

- Sa internet stranice grada Beograda (informacije o oglašavanju i sprovođenju javnog uvida, nacrtu plana, sednicama Komisije za planove, Izveštajima o obavljenoj stručnoj kontroli i javnom uvidu);
- Sa internet stranica obrađivača plana (informacije o potencijalnom uključivanju građana u proces izrade nacrtu plana);
- Iz sadržaja i dokumentacije nacrtu plana;
- Sa internet stranica strukovnih udruženja (informacije o održavanju sednica Komisije za planove);

- Iz sredstava javnog informisanja (informacije o građanskim peticijama i primedbama, kao i saopštenja gradske uprave, stručnjaka i lokalnih građanskih inicijativa).

Informacije o urbanističkim planovima koji su u periodu istraživanja bili **u fazi usvajanja plana** prikupljane su na sledeće načine:

- Sa internet stranice grada Beograda (informacije o sednicama Skupštine grada Beograda);
- Putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja (informacije koje nisu javno objavljene, ali moraju biti javno dostupne, a odnose se na proceduru organizovanja i održavanja skupštinskih sednica);
- Iz Službenog lista grada Beograda (u kojem se objavljuju usvojeni urbanistički planovi);
- Iz Centralnog registra planskih dokumenata (u kojem se objavljuju usvojeni urbanistički planovi).

Informacije o UP koji su u periodu trajanja ovog istraživanja bili **izloženi na JP** prikupljane su na sledeće načine:

- Sa internet stranice grada Beograda (informacije koje se odnose na početak izrade UP, objavljivanje JP, dokumentaciju UP, održavanje sednica komisije za planove, objavljivanje izveštaja o obavljenoj stručnoj kontroli i objavljivanje potvrđenih UP);
- Sa internet stranice Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (informacije koje se odnose na početak izrade UP, objavljivanje JP, dokumentaciju UP, održavanje sednica komisije za planove, objavljivanje izveštaja o obavljenoj stručnoj kontroli i objavljivanje potvrđenih UP);
- Putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja (informacije koje se odnose na obaveštavanje vlasnika parcela koje se za potrebe UP moraju pribaviti u javnu svojinu, i informacije o

- potencijalnim pristiglim žalbama na odluke o potvrđivanju UP).
- Navedene informacije su se prikupljale u kontinuitetu, na nedeljnom nivou i kontinuirano arhivirale i sistematizovale, kako bi se koristile kao izvori verifikacije prilikom ocenjivanja ispunjenosti definisanih kriterijuma, o kojima će biti više reči u narednom poglavlju.

2.4. Metod ocenjivanja stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova

Preduslov razvijanja metodologije prema kojoj će se kvantitativno oceniti stepen učešća građana u procesima izrade urbanističkih planova jeste razumevanje da celokupni proces izrade plana (od prve do poslednje definisane faze) traje duže od jedne godine, koja predstavlja vremenski period ovog istraživanja. Zbog toga je bilo neophodno prvo celokupni proces podeliti u faze (koje su objašnjene u poglavlju 2.1. *Struktura procesa izrade urbanističkih planova*) čije trajanje najčešće traje kraće od godinu dana i čije se sve aktivnosti mogu sagledati, analizirati i oceniti u okviru vremenskog perioda ovog istraživanja.

To dalje implicira da se metodologija ocenjivanja ne može fokusirati na stepen učešća građana u celokupnom procesu izrade svakog pojedinačnog plana koji je evidentiran, već se mora fokusirati na stepen učešća građana u svakoj od faza procesa izrade urbanističkih planova.

Konkretno, za potrebe ovog istraživanja razvijen je *Obrazac za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova*², koji definiše kriterijume za svaku od definisanih faza i koraka u okviru nje. Ovaj *Obrazac* daje prikaz tih koraka u hronološkom nizu i sve relevantne

2 *Obrazac za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova* je dostupan u prilogu ovog izveštaja.

oblike participacije (u zavisnosti od svakog koraka u procesu). Sam obrazac je podeljen u četiri segmenta (po jedan segment za svaku od definisanih faza) koji se (za potrebe i radi specifičnosti ovog istraživanja) mogu koristiti nezavisno od ostalih. Međutim, za potrebe vrednovanja stepena participacije u svim fazama izrade jednog urbanističkog plana (od početka do kraja procesa), ovaj *Obrazac* se može takođe primenjivati tako što se primene sva četiri segmenta.

Obrazac sadrži osnovne podatke o planu (naziv plana, investitora i obrađivača), kriterijume za ocenjivanje i indikatore, kao i izvore verifikacije.

Jedinstveni obrazac se primenjuje na sve urbanističke planove koji se donose po ovakvoj proceduri na teritoriji grada Beograda: generalni urbanistički plan (GUP), planove generalne regulacije (PGR) i planove detaljne regulacije (PDR), ali se može primeniti (uz neophodna prilagođavanja) i na prostorne planove u republičkoj nadležnosti.

2.5. Kriterijumi i indikatori sprovođenja participacije tokom izrade urbanističkih planova

Na osnovu definisanog metoda ocenjivanja stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova, opisanog u prethodnom poglavlju, razvijen je set kriterijuma sa pripadajućim indikatorima, čija se ispunjenost ocenjuje. Time se ujedno ocenjuje i ostvarenost participacije javnosti u svakom od definisanih koraka u procesu izrade planova.

Naime, u svakom od evidentiranih koraka u procesu izrade plana razmatrano je na koji način je (1) zakonom obavezna participacija kao i (2) mogućnosti povećanja stepena participacije u okviru postojećeg zakonskog okvira, a bez njegovih izmena. Imajući to u vidu, definisani su kriterijumi po svakom od koraka u svakoj od faza procesa izrade plana.

Vodeći se zakonskim okvirom kojim je definisana participacija u urbanističkom planiranju, u metodologiji smo oblike i načine te participacije koristili kao kriterijume čija se ispunjenost smatra obaveznom, za ispunjavanje zakonskog minimuma. S druge strane, svi ostali kriterijumi definisani su mimo zakonskog minimuma i predstavljaju poželjan stepen participacije javnosti, koji je moguć u okviru postojećih zakona. Njihova ispunjenost predstavlja iskorake i pomake u praksi urbanističkog planiranja, a potom i osnov za zagovaranje unapređenja participacije u ovoj oblasti. Međutim, bez obzira na to da li kriterijum predstavlja zakonski minimum ili ne, jednako se vrednuje sa 1 ili 0 poena. Na taj način možemo da izvršimo ujedno i proveru ispunjenosti zakonskog minimuma učešća građana.

Naime, vrednost svakog od definisanih kriterijuma je binarna - 1 poen (kriterijum je ispunjen) ili 0 poena (kriterijum nije ispunjen). Međutim, radi boljeg gradiranja rezultata, i zbog specifičnosti određenih koraka u proceduri izrade planova, za pojedine kriterijume uveden je još jedan stepen u ocenjivanju – da je korak sproveden delimično, odnosno da može imati vrednost od 0,5 poena. U *Obrascu za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova* (u prilogu) kod svakog kriterijuma je naznačeno na koji način se on vrednuje.

Na osnovu svega navedenog, vrednovanjem svakog kriterijuma i sabiranjem dodeljenih vrednosti, dobijamo stepen ostvarenog učešća građana u svakoj od definisanih faza izrade urbanističkih planova.

U okviru **Faze I - donošenje Odluke o izradi planskog dokumenta** definisano je ukupno 11 kriterijuma, od kojih je samo 1 obavezan, odnosno predstavlja zakonski minimum. Dakle, u slučaju ispunjenosti svih kriterijuma, ostvarenih 11 poena bi se smatralo stopostotnim (100%) stepenom participacije građana u ovoj fazi, dok ispunjenost obaveznog kriterijuma predstavlja samo 9% od ukupnih mogućnosti učešća građana u ovoj fazi.

U okviru **Faze II- izrada koncepta plana** definisano je 10 kriterijuma, od kojih su samo 2 zakonom obavezna. U ovoj fazi, u slučaju ispunjenosti svih kriterijuma, ostvarenih 10 poena bi se smatralo stopostotnim (100%) stepenom participacije građana u ovoj fazi, dok je ispunjenost obaveznih kriterijuma 20% od ukupnih mogućnosti učešća građana u ovoj fazi.

Kod **Faze III - izrada nacrtu plana** definisano je 13 kriterijuma, od kojih 2 predstavljaju zakonski minimum. Ispunjenost svih 13 kriterijuma bi predstavljala stopostotni (100%) stepen participacije javnosti u ovoj fazi, dok ispunjenost obaveznih kriterijuma predstavlja 15,4% od ukupnih mogućnosti učešća građana u fazi izrade nacrtu plana.

U okviru **Faze IV - usvajanje plana** definisano je 6 kriterijuma, od koji je samo 1 zakonom obavezan. Dakle, u slučaju ispunjenosti svih kriterijuma, ostvarenih 6 poena bi se smatralo stopostotnim (100%) stepenom participacije građana u ovoj fazi, dok ispunjenost obaveznog kriterijuma predstavlja 16,66% od ukupnih mogućnosti učešća građana u ovoj fazi.

Obrazac za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova sadrži prikaz svih 40 definisanih kriterijuma, uz opis svakog od kriterijuma, kao i pripadajuće indikatore, izvore informacija i verifikacije i način vrednovanja svakog od definisanih kriterijuma.

2.6. Metod ocenjivanja stepena učešća građana u izradi urbanističkih projekata

Za razliku od procedura izrade urbanističkih planova, kod UP proces teče značajno brže i prema zakonom definisanim rokovima, ali i prema praksi i potrebi investitora da se brzo stekne planski osnov. Međutim, to nije prepreka da se ocenjivanju stepena učešća građana u izradi urbanističkih projekata metodološki pristupi na isti način kao i u slučaju planova. Naime, razvijen je *Obrazac za ocenjivanje stepena učešća građana*

*u izradi urbanističkih projekata*³ koje je takođe podeljen na segmente prema definisanim fazama procesa (opisanim u poglavlju 2.2. Struktura procesa izrade urbanističkih projekata). Razlika je jedino u tome što se usled bržeg postupka izrade UP, ovaj obrazac primenjuje celovito, odnosno ocenjuje se stepen učešća građana u celokupnom procesu izrade svakog od UP obuhvaćenih ovim istraživanjem.

Obrazac je podeljen u pet segmenata, po jedan za svaku od definisanih faza procesa izrade UP. Time je omogućeno da se, ukoliko postoji potreba, ocenjuje pojedinačno stepen učešća građana u svakoj pojedinačnoj fazi, dok je istovremeno moguće oceniti učešće građana u celokupnom procesu izrade UP. Ovo je dodano važno i zbog toga što se određene faze i definisani kriterijumi primenjuju ili ne primenjuju u zavisnosti od toga da li je investitor javni ili privatni sektor.

Naime, prema zakonskim odredbama, procedura izrade UP ima određene uslovljenosti za investitore iz javnog sektora, koje nisu obavezujuće za investitore iz privatnog sektora, pa su te odredbe uzete u obzir i uticale su na definisanje metodološkog postupka ocenjivanja. Za razliku od urbanističkih planova, koji su posmatrani prema fazi izrade u kojoj su se tokom 2022. godine nalazili, kod urbanističkih projekata se uzimao u obzir i tip investitora, pa su prema tome i kategorisani.

Tako smo dobili tri kategorije UP:

1. UP čiji je investitor javni sektor, ali se za potrebe izrade UP ne sprovodi eksproprijacija,
2. UP čiji je investitor javni sektor, ali se za potrebe izrade UP sprovodi eksproprijacija,
3. UP čiji je investitor privatni sektor.

3 *Obrazac za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi urbanističkih projekata* je dostupan u prilogu ovog izveštaja.

Definisani obrazac za ocenjivanje je primenjiv na sve tri kategorije, jer sadrži naznake koje kriterijume je potrebno isključiti u zavisnosti od kategorije UP na koju se primenjuje. Na ovaj način smo koristeći jedinstveni obrazac za ocenjivanje, dobili verodostojne rezultate za svaku od navedenih kategorija.

2.7. Kriterijumi i indikatori sprovođenja participacije tokom izrade urbanističkih projekata

Kao i u slučaju obrasca koji se primenjuje za urbanističke planove, i ovaj obrazac daje prikaz svih koraka u hronološkom nizu i sve relevantne oblike participacije (u zavisnosti od svakog koraka u procesu). Odnosno, prilikom definisanja kriterijuma, indikatora i načina vrednovanja nije bilo metodoloških odstupanja u odnosu na definisanje *Obrasca za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova*, te u ovom poglavlju nećemo ponavljati opis metodološkog postupka i njegovih karakteristika.

Ono što je važno istaći jeste da se kod UP ne posmatra stepen ostvarenog učešća građana po fazama procesa izrade (iako je moguće dati prikaz i tih rezultata), već u celokupnom procesu donošenja UP. Imajući to u vidu za svaku od definisanih kategorija minimalna i maksimalna zbirna vrednost ispunjenih kriterijuma varira:

1. UP čiji je investitor javni sektor (bez eksproprijacije) - kategorija I

U ovoj kategoriji, primenjivo je 18 kriterijuma, čija bi ispunjenost predstavljala stopostotni (100%) stepen učešća građana u procesu izrade UP. Od ukupnog broja kriterijuma, ispunjenost njih 3 se smatra obaveznom, odnosno zakonskim minimumom. Zakonski minimum predstavlja svega 16,66% od ukupnih mogućnosti učešća građana.

2. UP čiji je investitor javni sektor (sa eksproprijacijom) - kategorija II

U ovoj kategoriji, primenjivo je 19 kriterijuma, čija bi ispunjenost predstavljala stopostotni (100%) stepen učešća građana u procesu izrade UP. Od ukupnog broja kriterijuma, ispunjenost njih 4 se smatra obaveznom, odnosno zakonskim minimumom učešća građana. Zakonski minimum predstavlja 21% od ukupnih mogućnosti učešća građana.

3. UP čiji je investitor privatni sektor - kategorija III

U ovoj kategoriji, primenjivo je 16 kriterijuma, čija bi ispunjenost predstavljala stopostotni (100%) stepen učešća građana u procesu izrade UP. Od ukupnog broja kriterijuma, 3 se smatraju zakonskim minimumom. Zakonski minimum predstavlja 18,8% od ukupnih mogućnosti učešća građana.

Obrazac za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi urbanističkih projekata sadrži prikaz svih 19 definisanih kriterijuma, uz opis svakog od kriterijuma, kao i pripadajuće indikatore, izvore informacija i verifikacije i način vrednovanja svakog od definisanih kriterijuma - uz napomene koji se kriterijumi primenjuju na koju kategoriju UP.

3. Predmet i obuhvat istraživanja

Predmet ovog istraživanja je kvantitativno ocenjivanje stepena učešća građana u procesima izrade urbanističkih planova i UP koje izrađuje i usvaja grad Beograd. U skladu sa tim razmatrani su svi urbanistički planovi i UP koji su tokom vremenskog perioda istraživanja (od 1. januara do 31. decembra 2022. godine) bili u nekoj od definisanih faza procesa izrade⁴.

Teritorijalni obuhvat ovog istraživanja čini celokupno administrativno područje grada Beograda, odnosno njegovih 17 gradskih opština: Barajevo, Voždovac, Vračar, Grocka, Zvezdara, Zemun, Lazarevac, Mladenovac, Novi Beograd, Obrenovac, Palilula, Rakovica, Savski venac, Sopot, Stari grad, Surčin i Čukarica.

Shodno tome, razmatrana je primena razvijenih metodoloških obrazaca na ocenjivanje stepena učešća građana u procesima izrade urbanističkih planova i UP koji su tokom 2022. godine bili u procesu izrade, a čije su granice prostornog obuhvata u potpunosti unutar administrativnog područja grada Beograda.

3.1. Urbanistički planovi

Za područje grada Beograda izrađuju se urbanistički planovi (GUP, PGR i PDR), ali i prostorni planovi (regionalni prostorni plan, prostorni planovi jedinica lokalne samouprave i prostorni planovi područja posebne namene).

4 Pogledati poglavlja 2.1. Struktura procesa izrade urbanističkih planova i 2.2. Struktura procesa izrade UP u kojima su opisane definisane faze.

Odabir planova u čijoj će se izradi ocenjivati i meriti stepen učešća građana rađen je u dve etape. U prvoj etapi je bilo potrebno odlučiti koja vrsta planova će biti obuhvaćena istraživanjem i u njemu evidentirana. Definisani kriterijumi za odabir ovih planova su:

1. nadležnost grada Beograda u izradi i usvajanju planova,
2. obuhvaćenost administrativne teritorije grada Beograda planom koji se razmatra.

Izrada i usvajanje svih urbanističkih planova je u potpunoj nadležnosti grada Beograda, kao i regionalni prostorni plan grada Beograda i prostorni planovi jedinica lokalne samouprave, a njihove granice su u okviru administrativnih granica grada Beograda. U tom pogledu svi ti planovi ispunjavaju kriterijume i jesu predmet ovog istraživanja. Međutim, tokom 2022. godine nisu rađeni ili usvajani regionalni prostorni plan grada Beograda ili prostorni planovi jedinica lokalne samouprave, stoga predmet ove analize ostaju samo urbanistički planovi.

S druge strane, tokom 2022. godine u toku je bila izrada nekoliko prostornih planova područja posebne namene čije su granice u celosti ili delimično u okviru teritorije grada Beograda, ali je njihova izrada i usvajanje na republičkom nivou. Prema tome oni nisu ispunili kriterijume i nisu predmet ovog istraživanja.

U tom pogledu, istraživanjem je evidentirano 70⁵ urbanističkih planova koji ispunjavaju gore navedena dva kriterijuma i koji su tokom 2022. godine bili u jednoj od četiri definisane faze izrade.

5 U ovaj zbir ne ulaze tri urbanistička plana koji su 28. avgusta 2022. godine izloženi na JU na veb sajtu grada, i za koje je već sutradan doneta odluka o prekidu (odlaganju) JU: <https://www.beograd.rs/cir/gradski-oglas-i-konkursi-i-tenderi/1796831-prekid-javnih-uvida-i-odlaganje-javnih-sednica/>. Samo jedan od ova tri plana se kasnije našao u proceduri JU, te je evidentiran i pridodat zbiru.

Druga etapa odabira odnosi se na pitanje - na koje od evidentiranih urbanističkih planova je moguće primeniti *Obrazac za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova*, tako da se dobiju ujednačeni, uporedivi i verodostojni rezultati. Naime, neki od evidentiranih urbanističkih planova su se izrađivali po skraćenoj proceduri koja se u pogledu definisanih koraka izrade plana, a posledično i kriterijuma za ocenjivanje, razlikuje od redovne procedure. Takođe, svi evidentirani planovi su u periodu istraživanja bili u nekoj od četiri faze izrade, ali se u slučaju nekih planova procedura te određene faze nije završila u okviru vremenskog trajanja ovog istraživanja, već se nastavila i u 2023. godini, pa nije bilo moguće oceniti tu fazu.

Prema tome, kriterijumi za odabir evidentiranih urbanističkih planova na koje se primenjuje ocenjivanje stepena učešća građana su:

1. da se evidentirani plan izrađuje po redovnoj proceduri,
2. da se faza izrade plana koja se ocenjuje završila pre kraja 2022. godine.

Imajući u vidu obe etape odabira urbanističkih planova, u **Fazi I - donošenje Odluke o izradi planskog dokumenta** evidentirano je 20 donetih Odluka o izradi planova i na svih 20 je primenjen obrazac za ocenjivanje.

U **Fazi II - izrada koncepta plana** evidentirano je 14 urbanističkih planova koji su bili u fazi izrade koncepta plana, odnosno bili su objavljeni na RJU, i na svih 14 je primenjen obrazac za ocenjivanje.

U **Fazi III - izrada nacrtu plana** evidentirano je 21 urbanistički plan koji je bio izložen na JU tokom 2022. godine i još 5 planova (JU I, JU II, JU III, JU IV, JU V)⁶ koji su bili izloženi na JU na kraju 2021. godine, čije je

6 Pogledati *Šifarnik* na kraju publikacije.

trajanje nastavljeno i završeno u 2022. godini, što ukupno predstavlja 26 evidentiranih planova u ovoj fazi. Od ukupnog broja, 2 plana su se izrađivala po skraćenom postupku (JU 1 i JU 8)⁷, a u slučaju 5 planova (JU 17, JU 18, JU 19, JU 20, JU 21)⁸ procedura JU nije bila završena⁹ pre kraja 2022. godine. Prema tome, na 19 planova je primenjen obrazac za ocenjivanje.

U **Fazi IV - usvajanje plana** evidentirano je 10 planova koji su se našli u Skupštinskoj proceduri na usvajanju, od kojih su 2 bila odbačena (U 8 i U 9)¹⁰, odnosno nisu bila usvojena. Evidentirana je i jedna specifična situacija. Naime, jedan plan (U 3)¹¹ je usvojen u avgustu 2021. godine, ali je objavljen u Službenom listu grada Beograda u februaru 2022. godine. Ovaj plan nije ušao u dalju analizu, te je na preostalim 7 planova primenjen obrazac za ocenjivanje.

3.2. Urbanistički projekti

Na području grada Beograda izrađuju se i usvajaju UP od kojih su neki u nadležnosti grada, a neki u republičkoj nadležnosti. U oba slučaja, procedura izrade UP je ista, jer se izrađuje ista vrsta dokumenta. Stoga je prilikom evidentiranja UP za potrebe ovog istraživanja izostavljen kriterijum nadležnosti koji je primenjivan za evidentiranje urbanističkih planova.

7 Ibid.

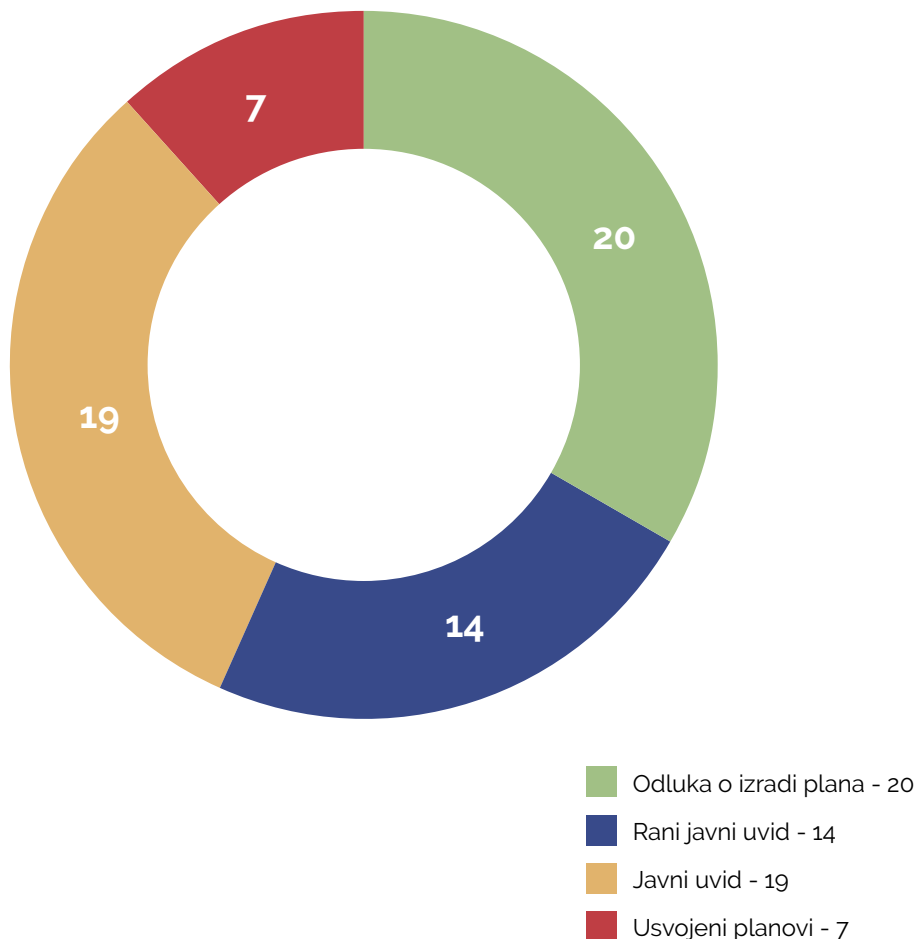
8 Ibid.

9 Procena da JU nisu završeni bazira se na članu 68 Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja koji kaže da: *Procedura JU u nacrt planskog dokumenta ne traje duže od 90 dana, uključujući rad komisije i pripremu i overu izveštaja o JU.*

10 Pogledati *Šifarnik* na kraju publikacije.

11 Ibid.

Grafički prilog 1 - Broj urbanističkih planova prema definisanim fazama izrade plana u kojima je ocenjivan stepen učešća građana.



Procedura izrade UP je za potrebe ovog istraživanja podeljena u faze, po uzoru na strukturu procedure izrade urbanističkih planova. Međutim, dok su urbanistički planovi evidentirani prema fazama izrade u kojima su se tokom 2022. godine našli, za UP to nije moguće učiniti.

Kako će to biti prikazano u sledećem poglavlju, procedura izrade UP je izuzetno netransparentna, i jedini trenutak kada je javnosti poznato da je određeni UP u izradi jeste JP. Tako je zapravo i za autore ovog istraživanja jedini način evidentiranja tekućih UP bio evidentiranje svih

objavljenih JP na gradskom i republičkom nivou. Time je neminovno izostavljen jedan deo UP čija je JP možda održana u 2021. godini, ali je faza potvrđivanja UP sprovedena u 2022. godini; ili onih čija je izrada započeta tokom 2022. godine, ali će JP biti održana tokom 2023. godine. Prema tome, važno je imati na umu da je broj UP čija je izrada trajala tokom 2022. godine u nekoj (nepoznatoj) meri veći od onog koji je ovim istraživanjem evidentiran.

Imajući u vidu sve navedeno, kriterijumi za odabir UP u čijoj se izradi merio i ocenjivao stepen učešća građana primenjivanjem *Obrasca za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi urbanističkih projekata* su:

1. da su granice prostornog obuhvata UP u okviru administrativnih granica grada Beograda;
2. da je JP održana u periodu trajanja ovog istraživanja (od 1. januara do 31. decembra 2022. godine).

Na osnovu navedenih kriterijuma, tokom ovog istraživanja evidentirana su 72 UP koja su bila izložena na JP tokom 2022. godine, od kojih su 3 odbačena (JP 36, JP 37, JP 38)¹², a JP u slučaju 5 UP nije bila završena do kraja godine (JP 68, JP 69, JP 70, JP 71, JP 72)¹³. U tom pogledu, stepen učešća građana u proceduri izrade UP ocenjivan je kod 64 UP koja su ispunila zadate kriterijume za ocenjivanje.

12 Pogledati *Šifrnarnik* na kraju publikacije

13 Ibid.

4. Rezultati istraživanja

Imajući u vidu definisanu metodologiju¹⁴ ovog istraživanja, rezultati istraživanja su prikazani pojedinačno za urbanističke planove (po fazama) i UP, kroz naredna potpoglavlja. Za svaku fazu izrade urbanističkih planova, odnosno UP, dat je prikaz opštih rezultata, a potom i specifičnih, koji se odnose na detaljan prikaz ostvarenog stepena učešća građana u izradi planova, odnosno UP. Takođe, dat je prikaz nekoliko opštih rezultata na nivou celokupnog istraživanja.

OPŠTI REZULTATI CELOKUPNOG ISTRAŽIVANJA

Ovogodišnje istraživanje je obuhvatilo i ocenjivanje stepena učešća građana u izradi UP, pored urbanističkih planova, jer je prošle godine primećen porast broja UP koji se izrađuju i usvajaju na teritoriji grada Beograda.

Istraživanjem iz 2021. godine je evidentirano da je broj UP blago iznad broja urbanističkih planova koji su bili u proceduri izrade, konkretno odnos JP spram RJU i JU je bio 69 prema 64 u korist JP.

Rezultati ovogodišnjeg istraživanja pokazuju da je odnos JP spram RJU i JU još izraženiji i iznosi 72 prema 40 (14 RJU i 26 JU u urbanističke planove) u korist JP (grafički prilog 2).

Na osnovu ovoga možemo zaključiti da je broj UP koji se izrađuju u porastu kako u odnosu na izradu urbanističkih planova, tako i poredeći sa

14 Pogledati poglavlja 2.4. *Metod ocenjivanja stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova* i 2.6. *Metod ocenjivanja stepena učešća građana u izradi UP*

prethodnom godinom. Važno je imati u vidu da i UP i urbanistički planovi predstavljaju planski osnov za izdavanje građevinskih dozvola, s tim što je procedura izrade UP značajno brža i prema zakonskom okviru podrazumeva gotovo minimalno učešće javnosti, što je neprihvatljivo sa aspekta uticaja koji ti projekti mogu imati na gradsko tkivo i okruženje. Upravo iz ovih razloga postoji opravdana skepsa da se UP postavljaju kao dominantni planski osnov, što može proizvesti značajne konflikte, kako u prostornom razvoju, tako i u perspektivama različitih društvenih grupa i interesa.

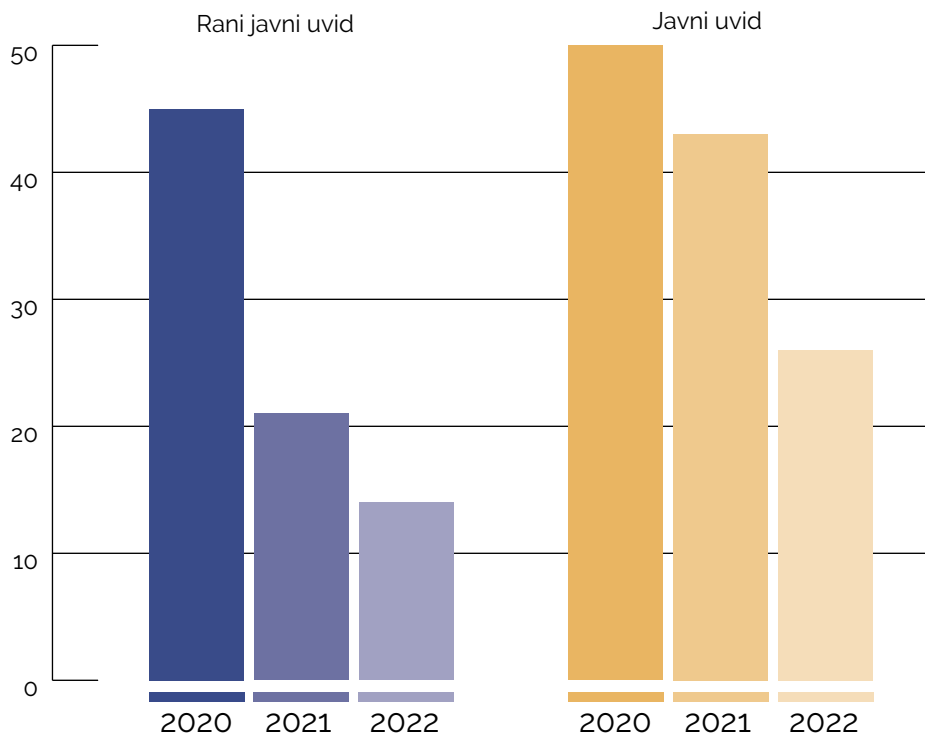
Grafički prilog 2 - Odnos JP spram RJU i JU tokom 2021. i 2022. godine



Broj održanih RJU i JU nije smanjen samo u odnosu na 2021. godinu, već se primećuje trend njihovog opadanja (grafički prilog 3). Tokom

2020. godine¹⁵ održano je 45 RJU u urbanističke planove u Beogradu. Već sledeće godine broj RJU je pao na 23, da bi ove godine bio 14. Isti trend karakteriše i broj održanih JU, koji je 2020. godine iznosio 50. Sledeće, 2021. godine je održano 43, a 2022. godine 26. Ovi podaci samo dodatno idu u prilog tome da je gradska uprava usmerila svoje kapacitete i fokus na produkciju što većeg broja UP, dok se u kontinuitetu sve manje bavi izradom urbanističkih planova.

Grafički prilog 3 - Uporedni prikaz održanih RJU i JU u urbanističke planove tokom 2020, 2021. i 2022. godine

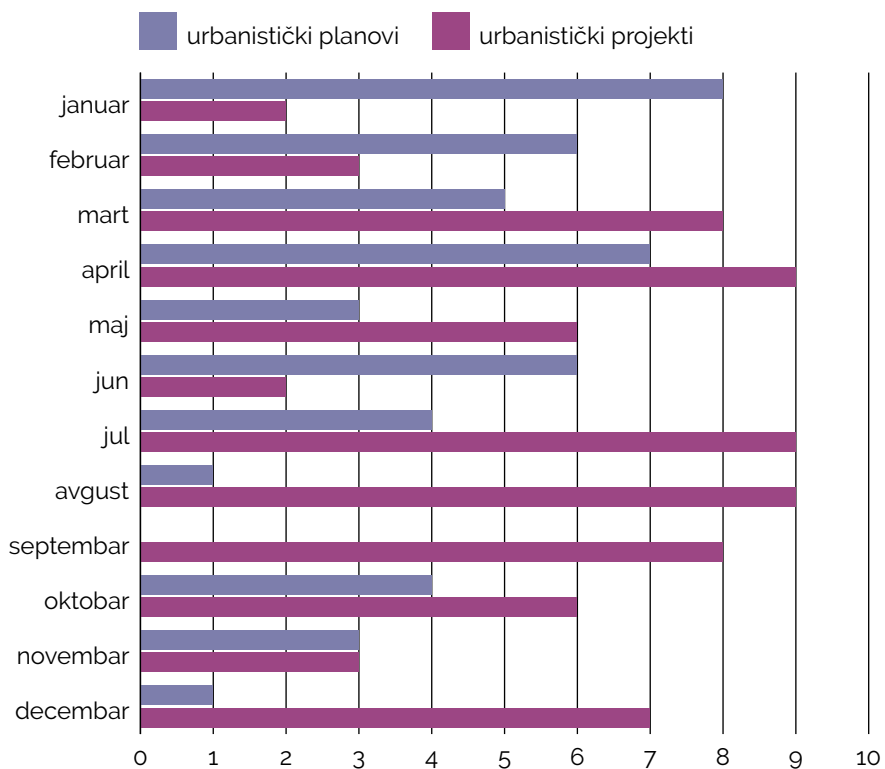


15 Izvor podataka za 2020. godinu je publikacija *Javnost na distanci – demokratija u krizi: Analiza planskih procedura u periodu pandemije*, koju je izdala Nova planska praksa - baza za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja.

Što se tiče broja JP, RJU i JU po mesecima, tokom 2022. godine (grafički prilog 4), rezultati istraživanja pokazuju i potvrđuju ono što je do sada bilo samo iskustveno znanje iz prakse. Naime, najviše javnih prezentacija u UP je bilo održano tokom letnjih meseci, u periodu godišnjih odmora - tokom jula i avgusta održano je po 9 javnih prezentacija, a u septembru 8. Sa druge strane, tokom prvih i poslednjih meseci u godini održano je značajno manje - u proseku 4 javne prezentacije mesečno. U slučaju RJU i JU možemo primetiti da ih je na početku godine bilo najviše (delimično zbog toga što se 5 javnih uvida započelih u decembru 2021. nastavilo u 2022. godini). U prvoj polovini godine postojao je porast broja RJU i JU, ali se on od juna značajno smanjuje - pa je tako tokom avgusta i decembra održan tek po jedan RJU/JU, dok u septembru nije održan nijedan. S obzirom da je u junu konstituisana Skupština grada Beograda, pretpostavka je da su posledično usledile i promene u kadrovskoj strukturi javnih institucija (pre svega na rukovodećim pozicijama), te da je rad institucija u ovom prelaznom periodu bio značajno usporen i otežan u poslovima iz oblasti planiranja grada.

Rezultati potvrđuju dosadašnju praksu gradske uprave grada Beograda - održavanje velikog broja RJU, JU i JP u periodima godišnjih odmora i državnih praznika, kada najveći broj građana nema mogućnost i priliku da učestvuje u izradi tih planova i UP. Ova praksa se može smatrati i namernom taktikom gradske uprave, kako bi se izbegli potencijalni konflikti oko planskih rešenja isključivanjem javnosti iz procesa planiranja.

Grafički prilog 4 - Broj urbanističkih planova i UP koji su se našli na RJU, JU i JP po mjesecima 2022. godine



4.1. Faza donošenja Odluke o izradi planskog dokumenta

OPŠTI REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Kako je već pomenuto, tokom 2022. godine doneto je 20 Odluka o izradi planova. Pored ocenjivanja stepena učešća građana u toj fazi ispitivane su i neke druge, opšte karakteristike ove faze i procedure donošenja odluka o izradi planova.

Prvo, analizirano je koliko je doneto odluka o izradi planova u odnosu na vrstu urbanističkih planova, odnosno koliko je doneto odluka o GUP, PGR, a koliko odluka o izradi PDR. Rezultat pokazuje da su tokom 2022. godine donete samo odluke o izradi PDR (grafički prilog 5), što predstavlja prilično uobičajen slučaj¹⁶.

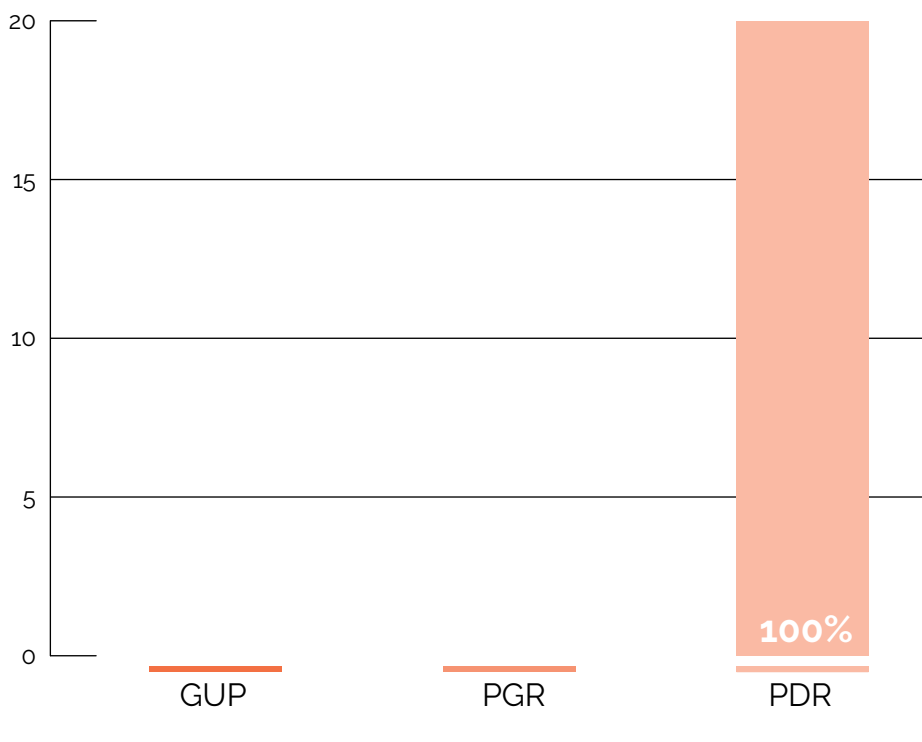
Takođe, analizirano je koja je prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u ovoj fazi u odnosu na vrstu urbanističkih planova (grafički prilog 6). S obzirom da su donete samo odluke o izradi PDR, prosečna ocena je relevantna samo za ovu vrstu plana i iznosi 1,15 poena od maksimalnih 11 poena, odnosno ostvareno je 10,45% od ukupnih mogućnosti učešća građana u ovoj fazi.

Drugo, analizirane su donete odluke o izradi plana u odnosu na to ko je investitor plana, odnosno koliko je doneto odluka o izradi planova čiji

16 GUP je strateški plan koji obuhvata teritoriju gotovo celog grada, te se njegova izrada pokreće na svakih deceniju ili dve. Takođe, ni izrada PGR se ne pokreće previše često, budući da je to regulacioni plan čiji je prostorni obuhvat skoro ceo grad. U tom pogledu, izrada ovih planova zahteva dosta vremena i resursa, a nakon usvajanja svrsishodno je da ostanu na snazi duži vremenski period, bez previše učestalih izmena.

je investitor javni, privatni, odnosno civilni sektor¹⁷ (grafički prilog 7). Rezultati pokazuju da je doneto najviše odluka o izradi planova čiji je investitor pravno lice iz privatnog sektora, odnosno 12 od 20 odluka, što je 60% od ukupnog broja. Značajno manje odluka je doneto za izradu planova čiji je investitor javni sektor, odnosno 5 od 20 odluka, što predstavlja 25% od ukupnog broja. Svega 3 odluke su donete za izradu planova čiji su investitori iz civilnog sektora, odnosno fizička lica, što predstavlja 15% od ukupnog broja donetih odluka.

Grafički prilog 5 - broj Odluka o izradi planova u odnosu na vrstu urbanističkih planova.



17 Terminom civilni sektor obuhvaćeni su različiti akteri: fizička lica, zatim organizacije civilnog društva (NVO) i formalne/neformalne grupe građana. Pod poslednjim terminom misli se na grupu građana okupljenu oko zajedničkog interesa koji nastoji da odbrani ili integriše u određeni plan za koji je zainteresovana. Ove grupe mogu biti registrovane kao udruženja građana (formalne grupe), ili ne moraju, odnosno funkcionišu kao neformalne grupe.

Grafički prilog 6 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi donošenja Odluke o izradi plana prema vrsti urbanističkog plana

prosečna ocena prema vrsti urbanističkog plana				
GUP	PGR	PDR	maksimalna ocena	zakonski minimum
/	/	1.15	11	1
/	/	10.45%	100%	9.10%

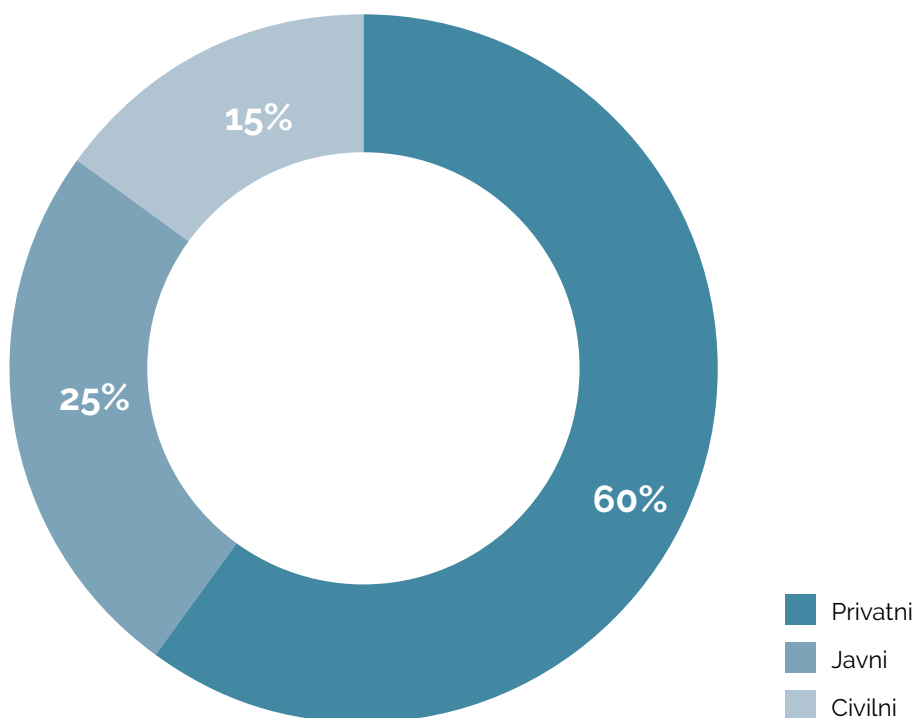
Podaci pokazuju da se u značajno većoj meri pokreće izrada planova kroz koje se privatni interesi prevode u prostorna rešenja, a da još uvek nije zaživela praksa pokretanja izrade planova od strane grupa građana (formalnih ili neformalnih) ili organizacija civilnog društva, sa ciljem regulacije i zaštite nekog prostora. Jedan od razloga je vrlo netransparentna i birokratska procedura, te nije precizno definisano na koji način i pod kojim uslovima grupe građana mogu da podnesu ovu inicijativu. Takođe, proces izrade planova zahteva značajne finansijske resurse. Naime, u slučaju kada privatni investitori pokreću izradu plana, oni sopstvenim sredstvima finansiraju njegovu izradu. Slično je i u slučaju javnog sektora, koji izradu planova finansira iz javnog budžeta. Međutim, procedure finansiranja izrade planova koje bi inicirali građani nisu definisane. Kada bi grupa građana podnela inicijativu za izradu plana, uz dokazivanje javnog interesa koji ta grupa zastupa, izrada plana bi trebalo da se finansira iz javnog budžeta. Međutim, u praksi postoji jaz između korišćenja i upravljanja javnim budžetom i iniciranja izrade planova od strane grupa građana. Druga opcija bi bila da građani sopstvenim sredstvima finansiraju izradu plana, što zapravo građane stavlja u nepovoljnu poziciju.

Posledično, analizirano je kolika je prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi donošenja odluke o izradi plana u zavisnosti od toga ko je investitor plana (grafički prilog 8). U procesu donošenja odluka o

izradi planova čiji su investitori privatni i javni sektor ostvaren je jednak stepen učešća građana - 10% od ukupnih mogućnosti, odnosno prosečna ocena je 1,1 poen od maksimalnih 11 poena. U fazi donošenja odluka za planove čiji su investitori fizička lica, ostvaren je za nijansu viši stepen učešća građana (ali i dalje izuzetno nizak) i on iznosi 13,64% od ukupnih mogućnosti, odnosno 1,5 poena od maksimalnih 11.

Možemo zaključiti da je tokom 2022. godine u najvećoj meri pokretana izrada urbanističkih planova (konkretno PDR) na inicijativu privatnih investitora i da je učešće građana u tom procesu bilo malo iznad zakonskog minimuma.

Grafički prilog 7 - Broj Odluka o izradi planova prema vrsti investitora



Grafički prilog 8 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi donošenja Odluke o izradi plana prema vrsti investitora

prosečna ocena prema vrsti investitora				
privatni	javni	civilni	maksimalna ocena	zakonski minimum
1.1	1.1	1.5	11	1
10%	10%	13,64%	100%	9,10%

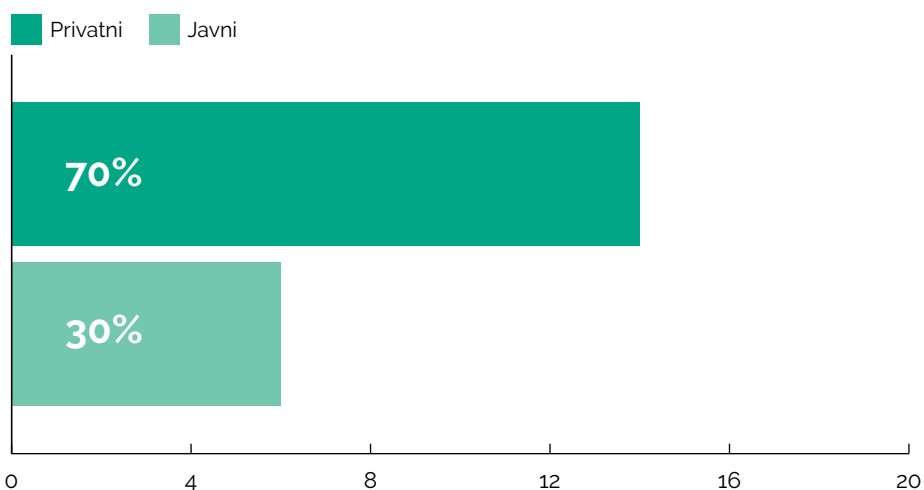
Treće, analizirane su donete odluke o izradi planova u odnosu na to ko je obrađivač plana, odnosno da li je izrada plana poverena privatnom ili javnom preduzeću za izradu planova (grafički prilog 9). Doneto je više od 2/3 odluka o izradi planova koji su povereni na izradu privatnom preduzeću, odnosno 14 od 20, što ujedno predstavlja i 70% od ukupnog broja donetih odluka. Svega 6 planova čija je izrada pokrenuta povereno je javnim preduzećima, odnosno jednom javnom preduzeću¹⁸, što predstavlja 30% od ukupnog broja planova za koje je doneta odluka o izradi.

Ova izražena razlika nam govori u kolikoj meri je delatnost izrade planova u domenu privatnih preduzeća. Dodatno, broj ovih preduzeća kontinuirano raste i sve se više neguje praksa njihovog angažovanja. Čak i javne institucije koje finansiraju i pokreću izradu planova, njihovu izradu povremeno poveravaju privatnim preduzećima. U slučaju kad su planovi povereni javnom sektoru zapravo su povereni jednom javnom preduzeću, jer je drugih javnih preduzeća koji bi mogli da obavljaju ovu delatnost sve manje.

Takođe, u odnosu na to da li je obrađivač pokrenutog plana privatno ili javno preduzeće, analiziran je stepen učešća građana u fazi donošenja

18 JUP Urbanistički zavod Beograda

Grafički prilog 9 - Broj Odluka o izradi planova prema vrsti obrađivača plana



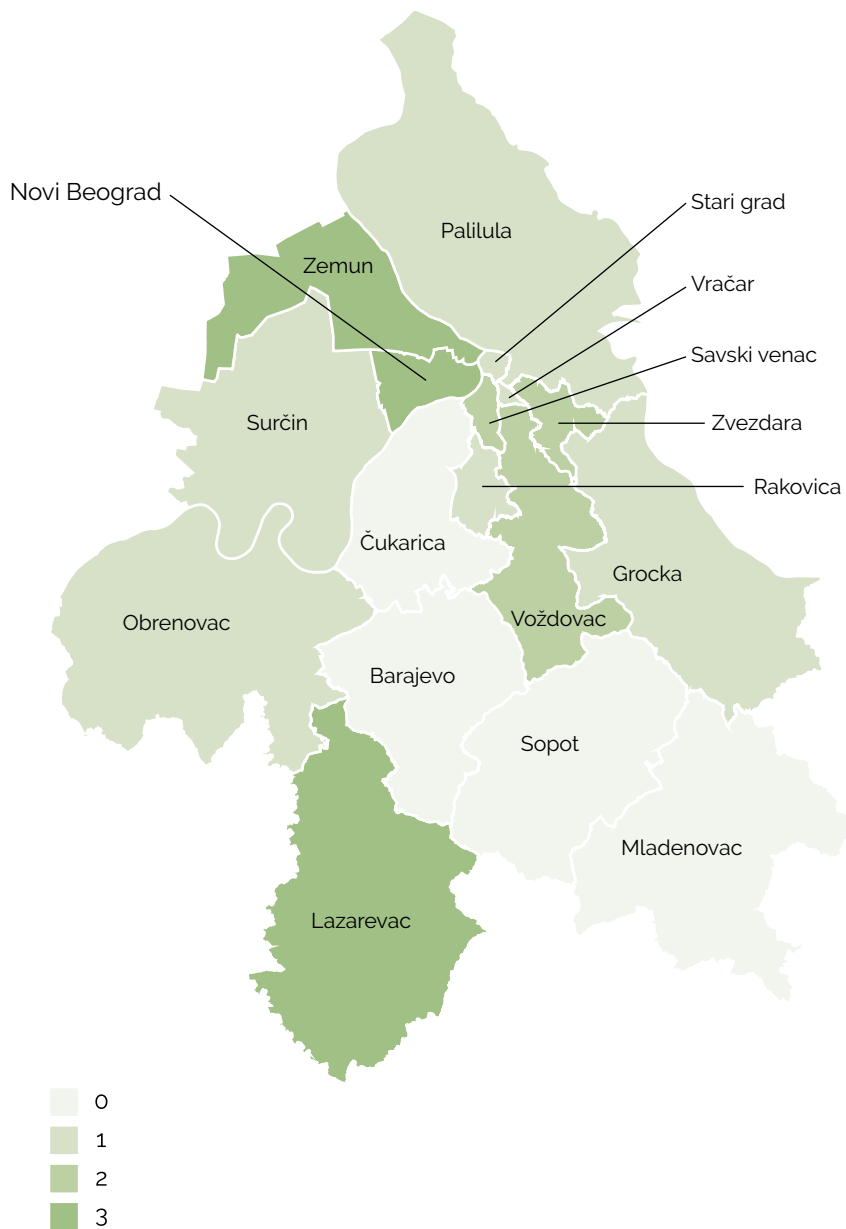
odluke (grafički prilog 10). U oba slučaja je dobijen rezultat izuzetno niskog stepena. Kod planova koji su povereni privatnim preduzećima prosečna ocena iznosi 1,2 poena od maksimalnih 11, odnosno ostvareno je 10,9% učešća građana od ukupnog mogućeg stepena. Kod planova koji su povereni javnom preduzeću, ovaj stepen je još niži i predstavlja zakonski minimum, odnosno prosečna ocena učešća građana je 1 poen ili 9,1% od ukupnih mogućnosti učešća građana.

Grafički prilog 10 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi donošenja Odluke o izradi plana prema vrsti obrađivača

prosečna ocena prema obrađivaču			
privatni	javni	maksimalna ocena	zakonski minimum
1,2	1	11	1
10,90%	9,10%	100%	9,10%

Četvrto, analizirane su donete odluke o izradi planova prema beogradskim opštinama (grafički prilog 11). Najviše odluka je doneto za izradu planova na teritoriji opština Zemun, Lazarevac i Novi Beograd (po 3

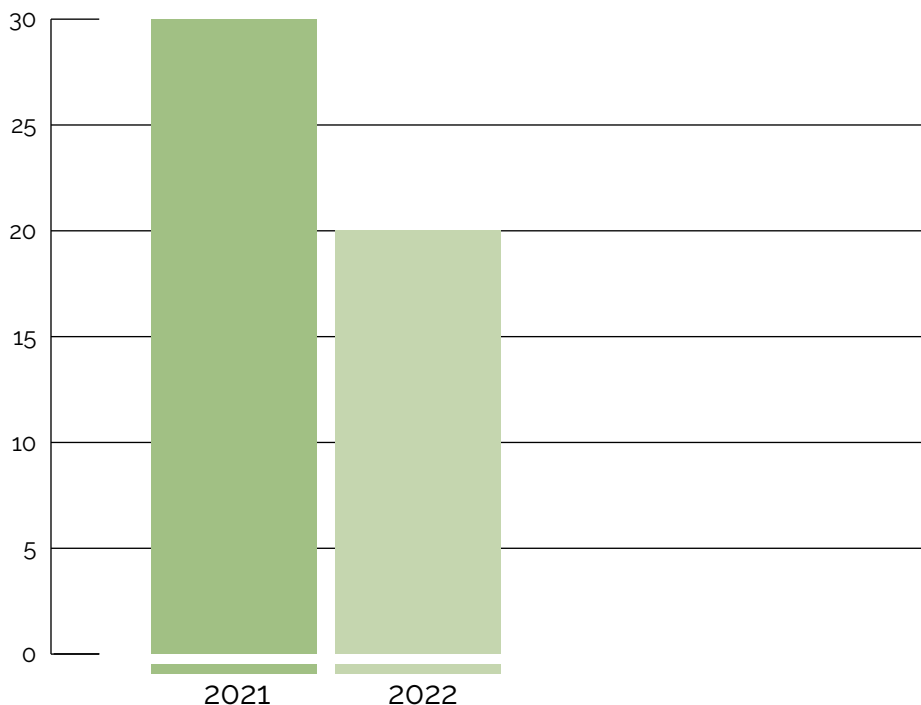
Grafički prilog 11 - Broj donetih odluka o izradi planova za svaku od beogradskih opština



odluke za svaku od ovih opština), zatim na teritoriji opština Voždovac, Zvezdara i Savski venac (po 2 odluke za svaku od njih), i po jedna odluka za izradu planova na teritoriji opština Vračar, Grocka, Obrenovac, Palilula, Rakovica i Surčin, dok za teritorije opština Barajevo, Mladenovac, Sopot, Stari grad i Čukarica nije doneta nijedna odluka za izradu planova.

Naposletku, upoređen je broj donetih odluka o izradi planova 2021. i 2022. godine (grafički prilog 12). Broj donetih odluka o izradi planova smanjio se za 1/3 u odnosu na 2021. godinu, kada je grad Beograd doneo 30 odluka.

Grafički prilog 12 - uporedni prikaz broja donetih odluka o izradi plana tokom 2021. i 2022. godine



Iako je cilj godišnjeg sprovođenja ovog istraživanja mogućnost da se uporede rezultati dobijeni svake godine, i na taj način uoče trendovi ili

tendencije u procedurama izrade planova, sada to nije moguće uraditi. Naime, iako su kriterijumi i njihovi indikatori ostali nepromenjeni u odnosu na metodologiju primenjenu 2021. godine, u ovogodišnjem izveštaju su revidirani načini vrednovanja pojedinih kriterijuma. Zbog toga ne bi bilo metodološki verodostojno upoređivati ostvareni stepen učešća građana u ovoj fazi (kao ni u ostalim fazama) tokom 2021. i 2022. godine.

SPECIFIČNI REZULTATI ISTRAŽIVANJA

U okviru faze *donošenja Odluke o izradi plana*, ispituju se 4 koraka sa ukupno 11 kriterijuma:

1. Inicijativa za izradu plana

K1: Pokretanje inicijative za izradu plana

K2: Učestvovanje u inicijalnim istraživanjima

2. Elementi za donošenje Odluke

K3: Obaveštenje o inicijativi za izradu plana

K4: Uvid u sadržaj i konsultacije vezane za inicijativu za izradu plana

3. Mišljenje o odluci o izradi plana (Sednica Komisije za planove

K5: Obaveštenje o sednici Komisije za planove vezane za donošenje Odluke o izradi plana

K6: Prisustvovanje sednici Komisije za planove i mogućnost diskusije

K7: Uvid u sadržaj i konsultacije vezane za predlog Odluke o izradi plana

4. Odluka o izradi plana (Sednica Skupštine Grada)

K8: Obaveštenje o sednici Skupštine grada Beograda vezane za donošenje Odluke o izradi plana

K9: Prisustvovanje sednici Skupštine grada Beograda i mogućnost diskusije

K10: Obaveštenje o Odluci o izradi plana

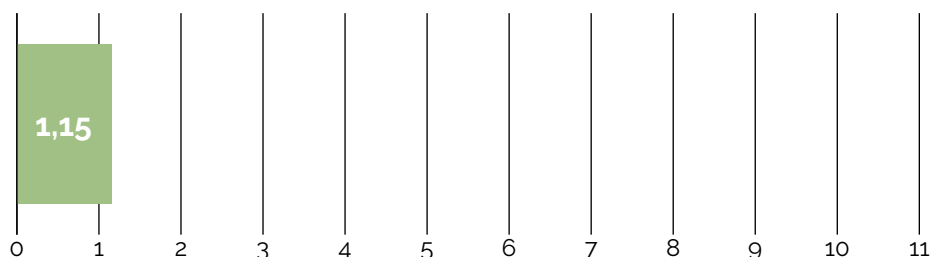
K11: Uvid u sadržaj Odluke o izradi plana

Minimalna ocena učešća građana u ovoj fazi je 1 poen (koji predstavlja zakonski minimum), a maksimalna 11 poena. U okviru ove faze je ispitano 20 urbanističkih planova za koje je grad Beograd tokom 2022. godine doneo odluku o izradi.

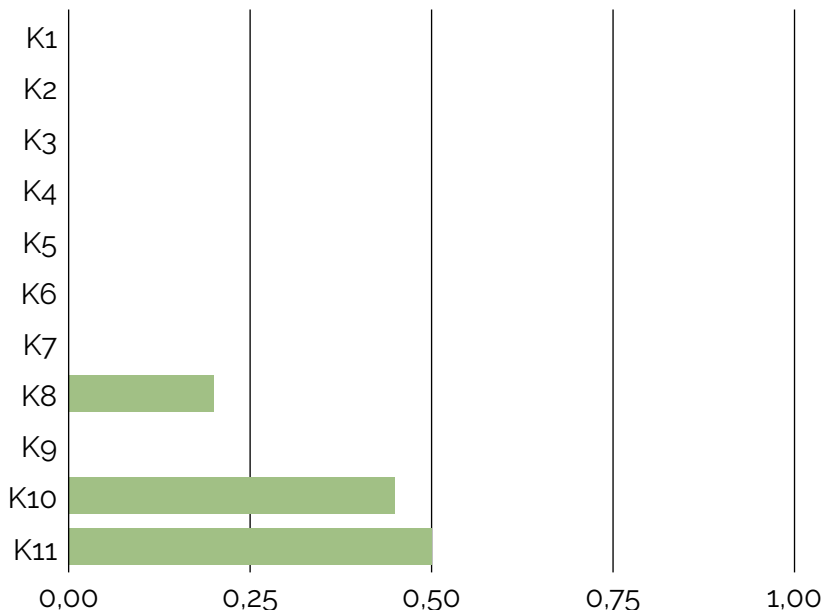
Rezultat istraživanja pokazuje da je prosečna ocena učešća građana u ovoj fazi 1,15 poena od maksimalnih 11 poena (grafički prilog 13), odnosno da je učešće građana malo iznad zakonskog minimuma. Prevedeno u procenete, ostvareno je 10,45% od ukupnih mogućnosti za učešće građana u ovoj fazi.

Iako je prosečna ocena neznatno iznad zakonskog minimuma, važno je istaći da kriterijum (K11) čija se ispunjenost smatra zakonskom obavezom nije u potpunosti ispunjen ni za jedan analizirani plan u ovoj fazi. Ovaj kriterijum podrazumeva da je usvojena odluka javno objavljena, i u Službenom listu i na Centralnom registru planskih dokumenata, što je propisano zakonom. Time što je ovaj kriterijum samo polovično ispunjen i što ni jedna usvojena odluka nije objavljena na Centralnom registru planskih dokumenata (jer on nije u funkciji), ujedno je i prekršena zakonska odredba kojom je to propisano.

Grafički prilog 13 - Prosečna ocena učešća građana u fazi donošenja odluka o izradi urbanističkih planova



Grafički prilog 14 - Prosečna ispunjenost pojedinačnih kriterijuma definisanih u okviru Faze I - donošenje Odluke o izradi plana



U pogledu ispunjenosti pojedinačnih kriterijuma rezultati su sledeći (grafički prilog 14):

K1: Pokretanje inicijative za izradu plana, tradicionalno domen javnog sektora, dominantno postaje predmet privatnih interesa, a izuzetno retko civilnog sektora. Od 20 usvojenih odluka o izradi planova, skoro 2/3, odnosno 12 planova je inicirao privatni sektor (60%), 5 planova javni sektor (25%), a 3 od strane civilnog sektora (15%). Budući da nijednu od analiziranih odluka nije inicirala formalna ili neformalna grupa građana, ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K2: Učestvovanje u inicijalnim istraživanjima mišljenja i potreba šire javnosti, koja prethode inicijativi za izradu plana ili je njen sastavni deo, skoro nikada ne postoji. S obzirom da ni u jednom analiziranom slučaju nije rađeno istraživanje, ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K3: Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove (kao nosilac izrade svakog plana) po pravilu šalje Obaveštenje o inicijativi o izradi plana samo pojedinim javnim institucijama. Obaveštavanje drugih organizacija, udruženja i najšire javnosti nije praksa koja se sprovodi i ovaj kriterijum nije ispunjen ni u jednom planu. Zato je njegova prosečna vrednost 0 poena (0%).

K4: Posledično, uvid u sadržaj i konsultacije vezane za inicijativu o izradi plana su ekskluzivno pravo samo javnih institucija, na primer Sekretarijata za zaštitu životne sredine, Urbanističkog zavoda Beograda i sl. Konsultovanje drugih organizacija i udruženja i najšire javnosti, nije praksa koja se sprovodi i ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan, pa je njegova prosečna vrednost 0 poena (0%).

K5: Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove po pravilu šalje Obaveštenje o sednici Komisije za planove vezano za donošenje odluke o izradi plana svim nadležnim javnim institucijama, ali i strukovnim udruženjima poput Društva arhitekata Beograda (DAB) i Društva urbanista Beograda (DUB) (koje objektivno ne postoji od 2014. godine), kao i obrađivačima plana. Strukovna udruženja redovno dobijaju obaveštenja o dnevnom redu sednice Komisije za planove (sa pratećim materijalom), međutim, ona ipak nisu dostupna drugim organizacijama i najširoj javnosti, i ne može se smatrati da javnost ima mogućnost uvida u dokumentaciju i prisustva na sednici. Stoga ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K6: Posledično, prisustvovanje sednici Komisije za planove i mogućnost diskusije o tzv. elementima za donošenje odluke o izradi plana (koje priprema Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove), načelno su otvoreni za predstavnike strukovnih udruženja - DAB. Konsultovanje drugih organizacija, udruženja i najšire javnosti nije praksa koja se sprovodi. S obzirom da zapisnici sa sednica Komisije za planove nisu javno

dostupni, nije moguće utvrditi ko je prisustvovao sednici, pa se zaključuje da ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K7: Uvid u sadržaj i konsultacije vezane za predlog Odluke o izradi plana, odnosno zapisnik sa sednice Komisije za planove u kome se nalaze zaključci prethodne diskusije, dostavlja se kao prateći materijal uz obaveštenje o sednici Komisije za planove. S obzirom da DAB redovno dobija obaveštenja o dnevnom redu sednice Komisije za planove (sa pratećim materijalom), ali ne i druge organizacije i najšira javnost, ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K8: U praksi se najava sednice Skupštine grada Beograda sa dnevnim redom sporadično objavljuje na zvaničnom sajtu Gradske uprave Grada Beograda. Međutim, u mnogim slučajevima se dnevni red „prepričava”, pa se informacije o konkretnim odlukama o izradi planova koje će biti na dnevnom redu izostave, na primer: „Biće razmatrane Odluke o izradi nekoliko planova“ i sl. U slučaju samo 4 plana za koje je doneta odluka o izradi ovaj kriterijum je ispunjen, te je prosečna vrednost ovog kriterijuma 0,2 poena (17,4%).

K9: Prisustvovanje sednici Skupštine grada Beograda i mogućnost diskusije svodi se na priliku da grupa građana ili poslanik u njihovo ime podnese amandman na odluku o izradi plana i usmeno je obrazloži. S obzirom da se Zapisnik sa sednice Skupštine grada ne objavljuje javno, zaključak je da ovaj kriterijum nije ispunjen i da je njegova prosečna vrednost 0 poena (0%).

K10: Obaveštenje o tome da je Skupština grada Beograda donela odluku o izradi plana (ili da nije), odnosno izveštaj sa sednice Skupštine grada se sporadično objavljuje na veb sajtu grada ili u sredstvima javnog informisanja i povremeno sadrže precizne informacije, dok je u drugim slučajevima

to samo „prepričan” izveštaj. Grad Beograd je na svom veb-sajtu objavio obaveštenje o donetoj odluci za 10 analiziranih planova, dok za preostalih 10 nije bilo objavljenih vesti o tome da je odluka doneta. Ovaj kriterijum je delimično ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0,45 poena (39,1%).

K11: Uvid u sadržaj odluke o izradi plana moguć je nakon njenog objavljivanja u Službenom listu grada Beograda. Međutim, s obzirom da se Odluka po Zakonu mora objaviti i u Centralnom registru planskih dokumenata, a on nije u funkciji, ispunjenje ovog kriterijuma je polovično za sve planova i njegova prosečna vrednost iznosi 0,5 poena (50%).

Na osnovu dobijenih rezultata, možemo tvrditi da ni minimalni oblici uključivanja građana u proces izrade plana (blagovremeno, potpuno i verodostojno informisanje javnosti) nisu ispunjeni, odnosno da je rad gradske uprave u ovoj fazi izrade planova u potpunosti netransparentan. Samo u pojedinim slučajevima, objavljene su informacije o već donetim odlukama, onda kada javnost više nema priliku da iznese mišljenje i komentare ili na bilo koji način utiče i učestvuje u samom donošenju odluka. Dodatno, tokom trajanja ove faze, ni za jedan plan se nije radilo ispitivanje javnog mnjenja, ili analiza potreba i problema konkretnih lokalnih zajednica za čije se neposredno okruženje pokreću izrade planova, odnosno javnost nije konsultovana nijednom. To implicira da su jedini interesi koji su razmatrani i prepoznati i na osnovu kojih su pokrenute izrade planova - pojedinačni privatni interesi. Dodatno, vidimo da je javnosti samo delimično omogućen uvid u donete odluke, i da je time čak i prekršen zakon, jer donete odluke nisu objavljene na Centralnom registru planskih dokumenata. Teško da se u ovom kontekstu može govoriti o učešću građana ili čak meriti stepen tog učešća, jer je javnost zapravo gotovo potpuno isključena iz ove faze.

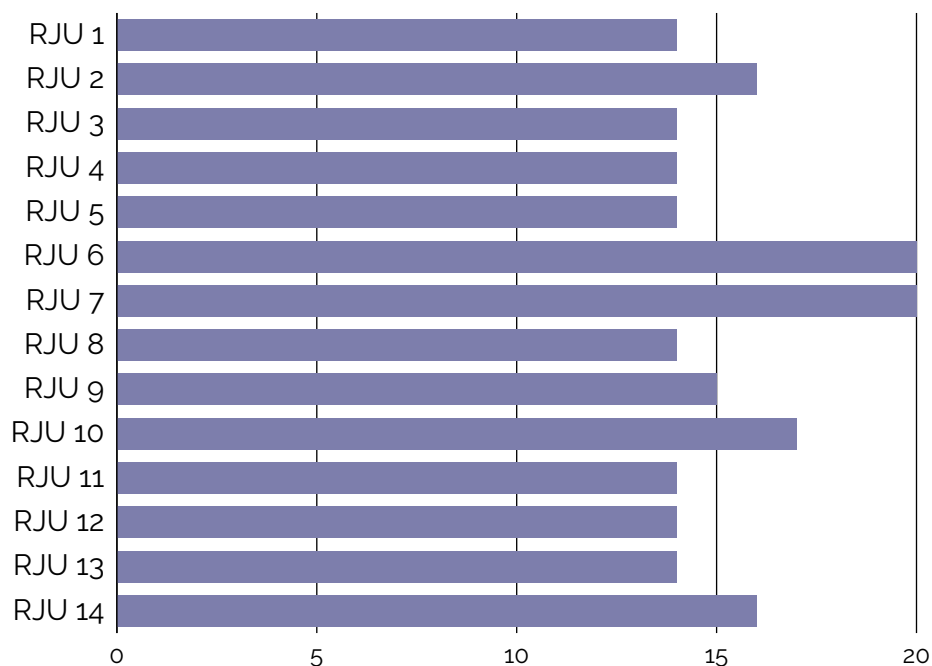
4.2. Faza izrade koncepta plana i sprovođenja ranog javnog uvida

OPŠTI REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Tokom 2022. godine evidentirano je 14 urbanističkih planova koji su bili u fazi izrade koncepta plana, odnosno bili su objavljeni na RJU. U ovoj fazi, pored ocenjivanja stepena participacije građana, ispitivane su takođe i opšte karakteristike faze izrade koncepta plana.

Prema zakonu, nije određeno koliko dana pre početka održavanja RJU gradska uprava mora da oglasi obaveštenje o njegovom održavanju. Međutim, praksa je takva da se oni oglašavaju istog dana kada i počinju. U slučaju svih 14 analiziranih planova, gradska uprava je ovo obaveštenje oglasila istog dana kada je RJU započet.

Grafički prilog 15 - Trajanje RJU za svaki analizirani plan



Sa druge strane, njegovo trajanje jeste određeno zakonom. Tačnije, određeno je da mora trajati najmanje 15 dana, čime nije postavljena zabrana i dužeg trajanja. Kako rezultati ovog istraživanja pokazuju (grafički prilog 15), u slučaju 8 planova RJU je trajao kraće od propisanog, dok je u slučaju 5 planova trajao duže. Najduže zabeleženo trajanje iznosi 20 dana, a najkraće 14. U proseku su trajali 15,4 dana.

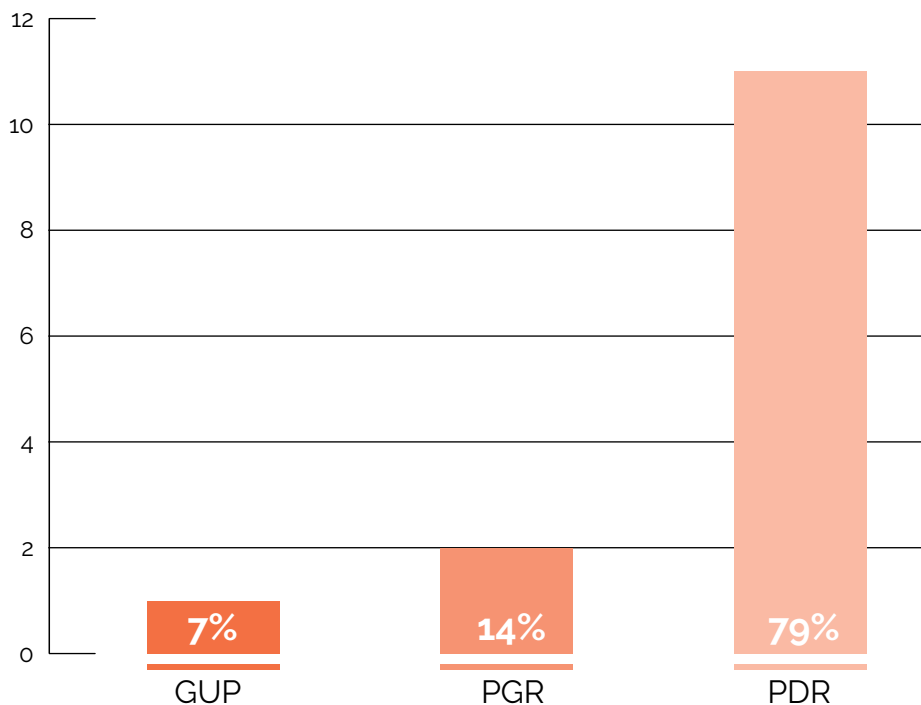
Dakle, očigledno je moguće produžiti trajanje RJU, i omogućiti građanima duži period upoznavanja sa planom, što može biti samo dobra praksa, pogotovu ukoliko se pruži podrška i u razumevanju tog dokumenta. Međutim, postavlja se pitanje (ujedno i smernica za dalja istraživanja u ovoj oblasti) na osnovu čega gradska uprava donosi odluku o trajanju RJU, odnosno zbog čega neki mogu trajati i 20 dana, dok iz priloženog vidimo da najveći broj traje kraće od zakonskog minimuma?

Ne treba nikako zanemariti da je skraćivanje trajanja RJU, pa čak i za samo jedan dan, kršenje zakonski zagaranatovanog prava na učešće javnosti u izradi plana.

Poput faze Odluke o izradi planskog dokumenta i ovde je analizirano koliko je urbanističkih planova bilo na RJU u odnosu na vrstu urbanističkih planova (grafički prilog 16). Shodno tome, tokom 2022. godine najviše je PDR koji su se bili izloženi na RJU (11), dok su u istoj fazi bila 2 PGR. Tokom ove godine, GUP Beograda za 2041. godinu se našao na RJU, skoro tri godine po donošenju odluke o izradi plana.

Pored toga, izvršena je analiza prema prosečnoj oceni, odnosno stepenu učešća građana u odnosu na vrstu plana. Prosečna ocena za PDR je neznatno iznad zakonskog minimuma (2.09), dok je za PGR ocena jednaka zakonskom minimumu za ovu fazu (2). Istovremeno, ostvarena participacije za GUP je 4,5 što predstavlja 45% ukupnih mogućnosti za učešće građana (grafički prilog 17).

Grafički prilog 16 - broj planova u fazi izrade koncepta plana u odnosu na vrstu urbanističkih planova.



Grafički prilog 17 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade koncepta plana prema vrsti urbanističkog plana

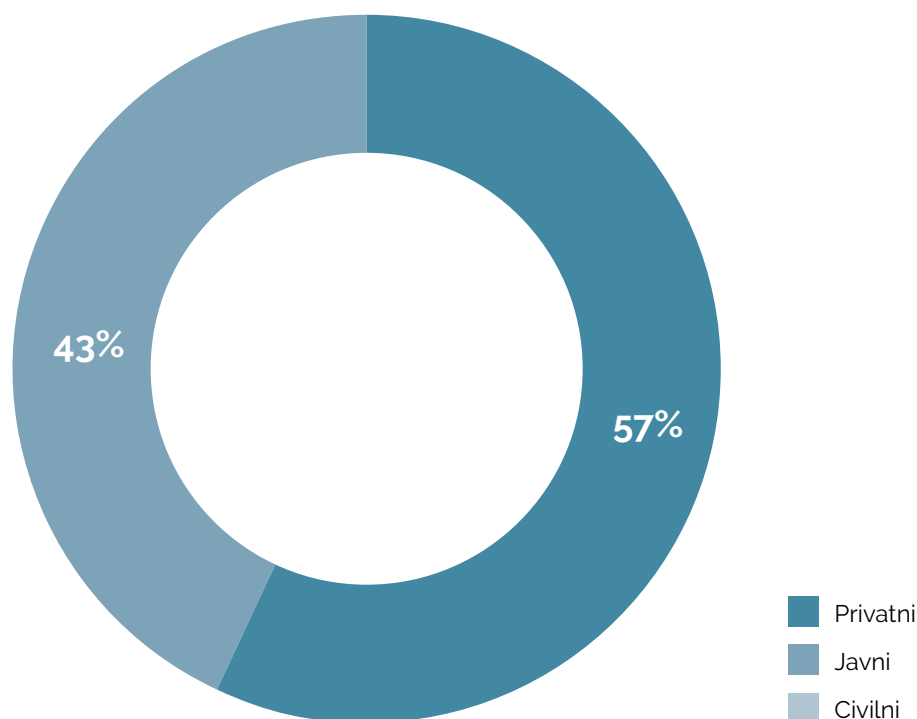
prosečna ocena prema vrsti urbanističkog plana				
GUP	PGR	PDR	maksimalna ocena	zakonski minimum
4.5	2	2.09	10	2
45%	20%	20.09%	100%	20%

Razlike u ostvarenom stepenu učešća građana u izradi različitih vrsta planova ne bi trebalo da postoje, jer bez obzira da li je plan užeg obuhvata i regulacionog karaktera, ili plan obuhvata ceo grad i strateškog je karaktera, javnost jednako mora biti uključena u njegovu izradu. Na prvi pogled

pohvalno je što je prosečna ocena za GUP iznad zakonskog minimuma, ali ako se uzme u obzir da se radi o krovnom, strateškom dokumentu koji definiše urbani razvoj Beograda za narednih 20 godina, onda je ta ocena niska. S obzirom da je intenzivnije učešće građana u izradi koncepta GUP izostalo, upitna će biti i društvena prihvaćenost ovog plana, jer bi on trebalo da oslikava društveni dogovor o zajedničkoj budućnosti.

Planovi u ovoj fazi su dalje analizirani u odnosu na to ko je investitor plana, odnosno da li njihovu izradu finansira javni, privatni ili civilni sektor (grafički prilog 18). Od ukupno 14 planova u ovoj fazi, 8 planova finansira privatni sektor (57%), a 6 planova javni sektor (43%), dok civilni sektor nije finansirao nijedan plan koji je tokom 2022. godine bio u fazi izrade koncepta.

Grafički prilog 18 - broj planova u fazi izrade koncepta plana prema vrsti investitora



Grafički prilog 19 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade koncepta plana prema vrsti investitora

prosečna ocena prema vrsti investitora				
privatni	javni	civilni	maksimalna ocena	zakonski minimum
2	2,58	/	10	2
20%	25,8%	/	100%	20%

Istovremeno je analizirana i prosečna ocena stepena učešća građana u ovoj fazi u zavisnosti od toga ko je investitor plana (grafički prilog 19). Na osnovu toga, prosečna ocena je približno ista i za privatni i za javni sektor. U planovima čiji je finansijer privatni sektor ostvareno je učešće građana koje u proseku iznosi jednako zakonskom minimumu (2 poena), što iznosi 20% ukupnih mogućnosti za učešće građana. Istovremeno, u planovima koje je finansirao javni sektor u proseku je ostvaren nešto viši stepen učešća građana, ali svakako i dalje veoma nizak (2,58 poena) i on iznosi oko četvrtinu od ukupnih mogućnosti za učešće građana u ovoj fazi.

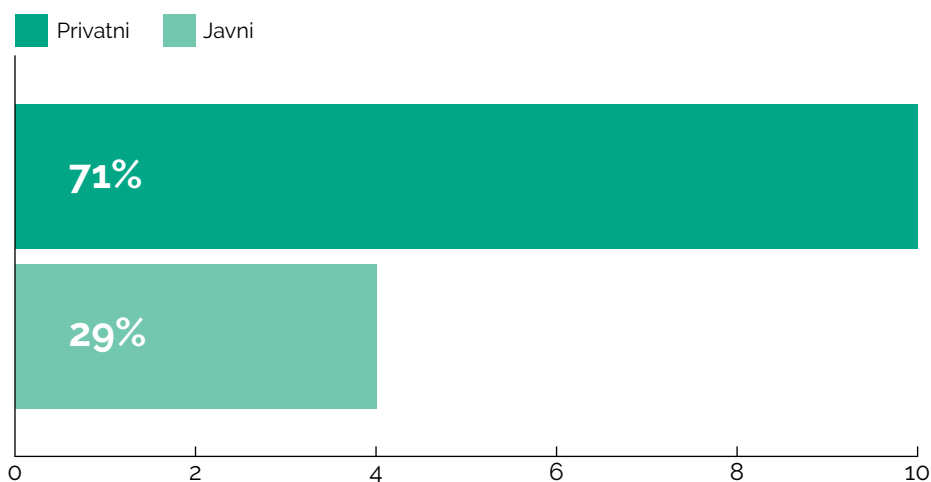
Tokom 2022. godine približno je jednak broj planova koje su finansirali javni i privatni sektor u fazi izrade koncepta plana, a takođe je gotovo jednaka i prosečna ocena učešća građana u ovoj fazi, koja je generalno veoma niska.

Dalje istraživanje faze izrade koncepta plana uvrstilo je i analizu obrađivača plana, odnosno da li je izrada plana poverena javnom ili privatnom preduzeću koje se bavi izradom planskih dokumenata (grafički prilog 20). Od ukupno 14 planova u ovoj fazi, 10 planova izrađuje privatni sektor (71%), dok je za svega 4 plana izrada poverena javnom sektoru (29%). I u ovom slučaju, sva 4 plana su poverena jednom javnom preduzeću - Urbanističkom zavodu Beograda. Dakle, kao i u prethodno analiziranoj fazi donošenja

odluke o izradi plana, i ovde rezultati pokazuju identičnu situaciju u kojoj delatnost izrade dominatno pripada privatnim preduzećima.

Shodno broju planova čija je izrada poverena javnom i privatnom sektoru, analizirana je i prosečna ocena učešća građana prema obrađivaču plana (grafički prilog 21). Privatni sektor beleži prosečnu ocenu 2, što je ekvivalent zakonskom minimumu, a istovremeno predstavlja i 20% od maksimalnih mogućnosti učešća građana u ovoj fazi. Javni sektor beleži nešto veću prosečnu ocenu participacije građana od 2,88 poena, što iznosi nešto više od četvrtine maksimalnih mogućnosti (28,8%).

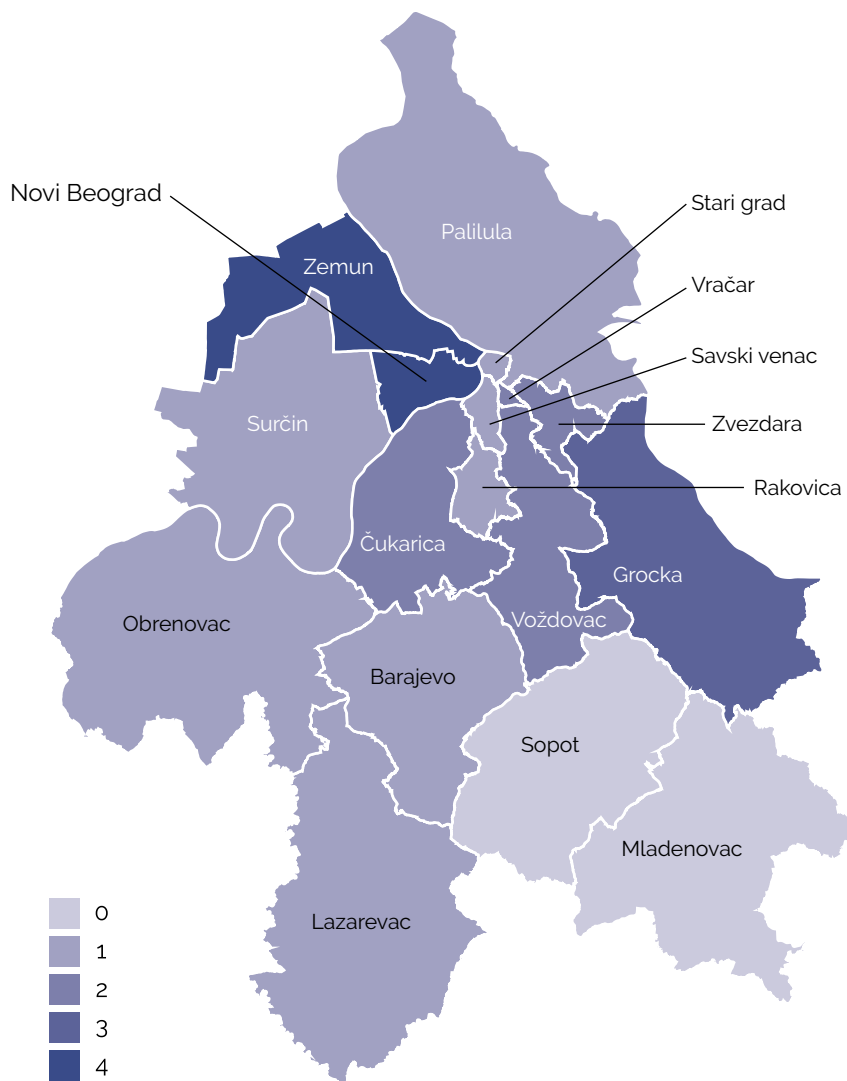
Grafički prilog 20 - Broj planova u fazi izrade koncepta plana prema vrsti obrađivača plana



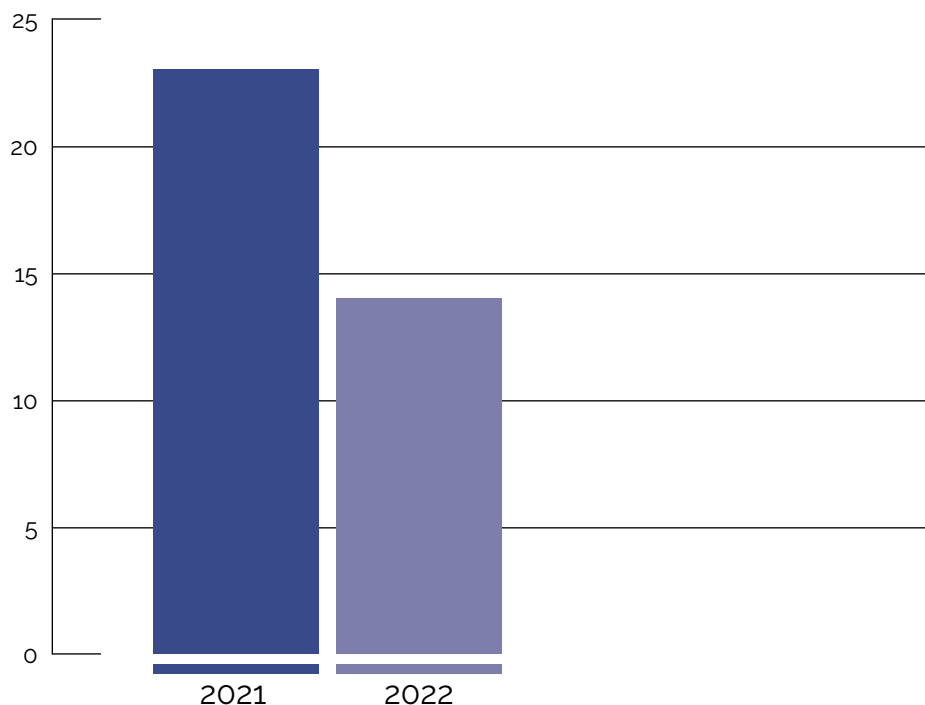
Grafički prilog 21 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade koncepta plana prema vrsti obrađivača

prosečna ocena prema obrađivaču			
privatni	javni	maksimalna ocena	zakonski minimum
2	2.88	10	2
20%	28.8%	100%	20%

Grafički prilog 22 - Broj planova u fazi izrade koncepta plana za svaku od beogradskih opština



Grafički prilog 23 - uporedni prikaz broja planova u fazi izrade koncepta plana tokom 2021. i 2022. godine



Na osnovu dobijenih podataka može se primetiti da je učešće građana u slučaju kada je plan poveren javnom preduzeću ipak nešto izraženije nego kada izradu sprovodi privatno preduzeće. Odnosno, da onda kada se izradom bavi javni sektor moguće je očekivati pomake u nivou informisanosti građana, učešće iznad zakonskog minimuma kroz konsultativne sastanke mimo javnih uvida. Organizovanje i sprovođenje participativnih formata u procesu izrade koncepta plana nije zakonska obaveza, već je prepušteno obrađivaču da ih samoinicijativno organizuje. Povremeni izuzeci konstatovani su samo u slučaju kada plan izrađuje javno preduzeće.

Pored toga, analizirani su i planovi u ovoj fazi u odnosu na gradske opštine koje ovi planovi pokrivaju (grafički prilog 22). Najveći broj planova koji se

našao u fazi izrade koncepta se odnosio na teritorije gradskih opština Novi Beograd i Zemun (po 4 plana za svaku opštinu). Za opštine Čukarica, Vračar, Zvezdara i Voždovac je na ranim javnim uvidima bilo 3 urbanistička plana, a za opštinu Grocka 2. Za ostale gradske opštine samo je po jedan plan bio na ranom javnom uvidu, osim za opštine Sopot i Mladenovac za koje se nijedan plan nije našao u fazi izrade koncepta plana.

Na kraju, opštom analizom je upoređen broj planova faze izrade koncepta plana za 2021. i 2022. godinu (grafički prilog 23). Broj planova koji je bio u ovoj fazi izrade je znatno manji u 2022. godini (14 planova), u odnosu na 2021. godinu (23 plana), gde se primećuje da je broja planova koji su bili izloženi na ranom javnom uvidu došao do pada od 30%.

SPECIFIČNI REZULTATI ISTRAŽIVANJA

U okviru ove faze, ispitivana su 3 koraka sa ukupno 10 kriterijuma:

1. Elaborat za rani javni uvid

K1: Učestvovanje u izradi elaborata za RJU

K2: Obaveštenje o sednici Komisije za planove vezane za elaborat za RJU

K3: Prisustvovanje sednici Komisije za planove i mogućnost diskusije

2. Rani javni uvid (RJU)

K4: Obaveštenje o RJU

K5: Uvid u sadržaj i konsultacije vezane za elaborat za RJU

K6: Diskusija o elaboratu za RJU

K7: Primedbe od zajedničkog ili javnog interesa

3. Izveštaj o ranom javnom uvidu (Sednica Komisije za planove)

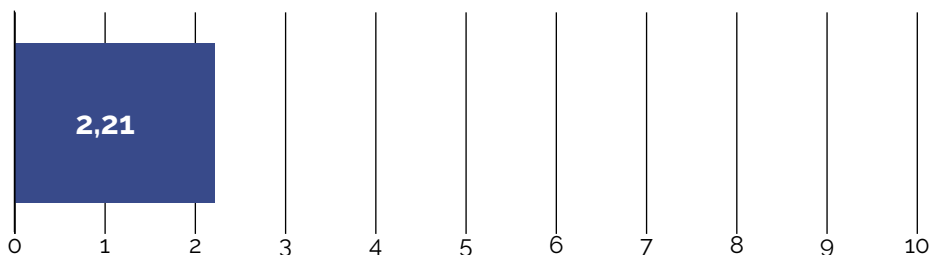
K8: Obaveštenje o sednici Komisije za planove vezane za Izveštaj o RJU

K9: Prisustvovanje sednici Komisije za planove i mogućnost diskusije

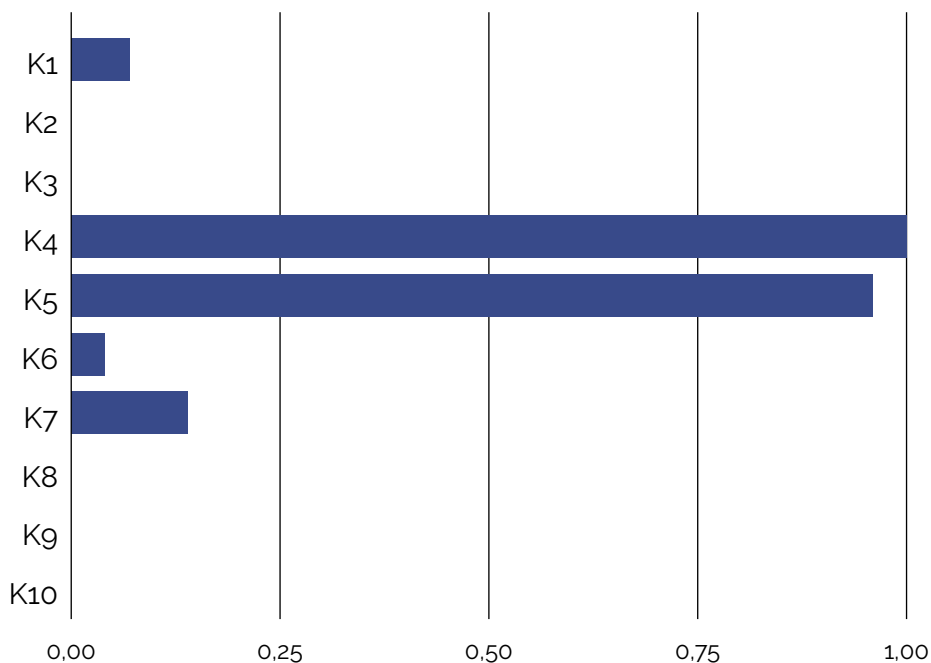
K10: Uvid u sadržaj Izveštaja o RJU

Minimalna ocena za fazu izrade koncepta plana je 2 poena, što ujedno predstavlja i zakonski minimum, dok je maksimalna ocena u ovoj fazi 10 poena. U okviru ove faze ocenjeno je 14 urbanističkih planova na teritoriji grada Beograda, koji su se našli na RJU tokom 2022. godine.

Grafički prilog 24 - Prosečna ocena učešća građana u fazi izrade koncepta plana



Grafički prilog 25 - Prosečna ispunjenost pojedinačnih kriterijuma definisanih u okviru Faze II - izrada koncepta plana



Rezultati istraživanja pokazuju da prosečna ocena participacije građana u ovoj fazi iznosi 2,21 poen, od maksimalnih 10, što znači da je ono neznatno iznad zakonskog minimuma i iznosi 22,1% ukupnih mogućnosti za učešće građana (grafički prilog 24).

Iako je prosečna ocena iznad zakonskog minimuma, samo je jedan od dva obavezna kriterijuma ispunjen za svaki analizirani plan, dok je drugi ispunjen delimično, odnosno 96%.

U pogledu ispunjenosti pojedinačnih kriterijuma rezultati su sledeći (grafički prilog 25):

K1: Učestvovanje šire javnosti u izradi elaborata za RJU skoro nikada ne postoji. Međutim, samo jedan plan je ispunio ovaj kriterijum i to je Generalni urbanistički plan Beograda 2041 koji se tokom 2022. godine našao na ranom javnom uvidu. Tokom izrade Elaborata za rani javni uvid, obrađivač plana (JUP Urbanistički zavod Beograda) je javno oglosio anketu, na svom veb sajtu, kao i na veb sajtu grada, koji je bilo moguće popuniti onlajn. Dakle, ovaj kriterijum je ispunjen samo za jedan plan, pa njegova prosečna vrednost iznosi 0.07 poena (7%), što zapravo predstavlja izuzetak u praksi.

K2: Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove po pravilu šalje Obaveštenje o sednici Komisije za planove vezano za elaborat za RJU svim nadležnim javnim institucijama, ali i strukovnim udruženjima kao što su DAB i DUB, kao i obrađivačima plana. Iako oni redovno dobijaju obaveštenja o dnevnom redu sednice Komisije za planove (sa pratećim materijalom), ono ipak nije dostupno drugim organizacijama i najširoj javnosti. Zato se ne može smatrati da celokupna javnost ima mogućnost uvida u dokumentaciju i prisustva na sednici. Stoga je ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K3: Posledično, prisustvovanje sednici Komisije za planove i mogućnost diskusije o elaboratu za RJU (koji na ovoj sednici podleže stručnoj kontroli) načelno su otvoreni za predstavnike strukovnih udruženja. Konsultovanje drugih organizacija, udruženja i javnosti nije praksa koja se sprovodi. S obzirom da zapisnici sa sednica Komisije za planove nisu javno dostupni, nije moguće utvrditi ko je prisustvovao sednici, te se zaključuje da ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K4: Obaveštenje o RJU, odnosno informacija o terminu i trajanju RJU, oglašava se na sajtu grada Beograda i putem sredstava javnog informisanja. S obzirom da ispunjenje ovog kriterijuma predstavlja zakonski minimum, ispunjen je u svim planovima (100%).

K5: Uvid u sadržaj i konsultacije vezane za elaborat za RJU su tradicionalno dostupni u podrumu zgrade gradske uprave (gde predstavnik uprave ili obrađivača daje informacije o elaboratu) i na sajtu grada Beograda. Iako ispunjenje ovog kriterijuma predstavlja zakonski minimum, on je u jednom planu ispunjen sa 0,5 poena zbog toga što tokom trajanja RJU nije bilo moguće izvršiti uvid u Elaborat plana na veb sajtu grada. Elaborat je bio izložen u digitalnoj formi, ali su grafički prilozi izloženi samo u DWG formatu koji zahteva usko specijalizovane softvere za otvaranje. Shodno tome, ovaj kriterijum u proseku iznosi 0,96 poena (96%).

K6: Diskusija o elaboratu za RJU, odnosno organizovanje javnih prezentacija konceptualnog rešenja, rasprava, okruglih stolova i sl., sa konkretnim zaključcima, nije praksa u našem planiranju. Međutim, GUP je u ovom slučaju delimično izuzet iz te prakse, jer je obrađivač plana održao zatvorenu diskusiju o Elaboratu plana samo sa jednim udruženjem. Shodno tome, vrednost kriterijuma za ovaj plan je 0,5 poena, a ukupna prosečna ocena ovog kriterijuma iznosi 0,04 poena (4%).

K7: Primedbe od zajedničkog ili javnog interesa nisu čest slučaj u procesima izrade planova, tako da su od 14 planova, za svega 2 plana podnete primedbe od zajedničkog ili javnog interesa. Prosečna ocena ovog kriterijuma iznosi 0,14 poena (14%).

K8: Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove po pravilu šalje Obaveštenje o sednici Komisije za planove vezano za Izveštaj o RJU svim nadležnim javnim institucijama, ali i strukovnim udruženjima kao što je DAB. Iako oni redovno dobijaju obaveštenja o dnevnom redu sednice Komisije za planove (sa pratećim materijalom), ono ipak nije dostupno drugim organizacijama i najširoj javnosti, i ne može se smatrati da celokupna javnost ima mogućnost uvida u dokumentaciju i poziv na sednicu. Stoga je ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K9: Posledično, prisustvovanje sednici Komisije za planove i mogućnost diskusije o održanom RJU i odlukama o pristiglim primedbama javnosti, načelno su otvoreni za predstavnike strukovnih udruženja. Konsultovanje drugih organizacija i udruženja i najšire javnosti, nije praksa koja se sprovodi. S obzirom da zapisnici sa sednica Komisije za planove nisu javno dostupni, nije moguće utvrditi ko je prisustvovao sednici, te se zaključuje da ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K10: Izveštaj o RJU se, iako je javni dokument, ne objavljuje javno. U praksi se ovaj Izveštaj često objavi kao deo dokumentacione osnove nacrtu plana koji se izlaže na JU (što je sledeća faza procesa). Međutim, pošto tokom trajanja ovog istraživanja nijedan od ocenjivanih planova u ovoj fazi nije bio izložen i na JU, Izveštaj o RJU nije bio dostupan. Prema tome, zaključujemo da ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

Na osnovu dobijenih rezultata, možemo tvrditi da građani nisu bili uključeni u izradu konceptualnih planskih rešenja ni jednom planu koje je analiziran, osim u procesu izrade koncepta GUP u okviru kojeg je sastavljena i distribuirana javno otvorena anketa¹⁹. Nakon završenog koncepta plana, rad Komisije za planove i proces njihovog donošenja odluka (i po pitanju stručne kontrole i po pitanju odlučivanja o pristiglim primedbama) je u potpunosti, bez izuzetka, hermetički zatvoren i netransparentan. U tom pogledu, ni jedan suštinski oblik uključivanja građana (kao što je saradnja na koncipiranju planskog rešenja i učestvovanje građana u donošenju odluka) nije ostvaren. Oblici učešća građana koji jesu ostvareni, a koji su sa strane zakona jedini i prepoznati, su informisanje građana (ali samo o RJU) i jednosmerne konsultacije. Naime, rad gradske uprave je prilično netransparentan u ovoj fazi, jer ni jedna informacija i dokument nisu dostupni javnosti, osim onih koji se odnose isključivo na mesto, vreme i sadržaj RJU. Prilikom održavanja RJU, građani mogu da ulože svoje komentare i mišljenje, ali nikada na njih ne dobijaju odgovore, niti je ikada održana javna diskusija o planu u kojoj učestvuje širok spektar aktera.

19 Kako se ovde radi o kvantitativnom istraživanju, nismo ulazili u kvalitet ovog pristupa, što bi svakako trebalo da bude deo daljih istraživanja.

4.2.1. Slučaj Generalnog urbanističkog plana Beograda do 2041. godine (GUP 2041)

Razlog za izdvajanje ovog plana i prikaz ostvarenih rezultata po svakom od kriterijuma po kojima je ocenjivan stepen učešća građana u njegovoj izradi jeste njegova specifičnost i značaj za urbani razvoj grada. Naime, GUP 2041 predstavlja krovni, strateški urbanistički plan kojim se definiše vizija, ciljevi i pravci urbanog razvoja Beograda za narednih 20 godina. Ovaj plan bi ujedno trebalo da bude rezultat jednog šireg, društvenog dogovora oko toga u kakvom gradu želimo da živimo i u kom pravcu želimo da se on razvija. S obzirom da je GUP jedan od instrumenata urbanog razvoja, on svakako ima određene mogućnosti da odgovori na najširi spektar potreba i problema sa kojima se različite društvene grupe, kao i svi građani kolektivno, suočavaju. Zbog toga je imperativ da njegova izrada bude otvorena za javnost u svakom koraku tog procesa.

U avgustu 2019. godine je doneta odluka o izradi GUP-a 2041, a tek u junu 2022. je javnost prvi put imala priliku da vidi koncept plana na RJU i uputi svoje komentare u pisanoj formi. Stoga je ovaj plan obuhvaćen i ocenjen u okviru *Faze II - izrada koncepta plana*. Kroz prikaz ispunjenosti pojedinačnih kriterijuma (grafički prilog 26), želimo da prikazemo u kojoj meri su građani učestvovali u izradi GUP-a u fazi izrade njegovog koncepta, odnosno tokom prethodne tri godine.

Prosečna ocena učešća građana u izradi koncepta GUP-a 2041 je 4,5 poena od maksimalnih 10, a ispunjenost pojedinačnih kriterijuma je sledeća:

K1: Ovaj kriterijum se odnosi na učešće građana u izradi koncepta plana, pri čemu se ne ocenjuje sadržaj i kvalitet sprovedenih participativnih formata, već se ocenjuje da li su oni sprovedeni ili ne. U tom pogledu, ovaj kriterijum je ispunjen (1 poen - 100%), jer je obrađivač plana tokom izrade koncepta napravio i oglosio javnu anketu na svom veb sajtu. Iako

ovo istraživanje ne zalazi u kvalitativne analize, važno je napomenuti (radi daljih istraživanja) da je anketu popunilo skoro 2400²⁰ građana, ali da taj broj ne predstavlja reprezentativni uzorak stanovništva Beograda, već nasumični uzorak. Takođe, oni koji su u anketi učestvovali, nisu dobili povratnu informaciju od obrađivača o rezultatima njihovog učešća.

K2: Nakon što je obrađivač završio koncept plana, a pre izlaganja istog na RJU, predat je na stručnu kontrolu Komisije za planove. Javnost nije bila obavještena o terminu održavanja sednice Komisije za planove, kao ni o dnevnom redu, te ovaj kriterijum nije ispunjen (0 poena - 0%).

K3: Sednica Komisije za planove na kojoj je vršena stručna kontrola koncepta plana bila je u potpunosti zatvorena za javnosti i nema informacija koje potvrđuju da je sednici prisustvovao bilo ko osim predstavnika javnih institucija koji su po pravilu bili o sednici obavješteni i na istu pozvani. Stoga ovaj kriterijum nije ispunjen (0 poena - 0%).

K4: Obaveštenje o RJU je oglašeno u svemu prema zakonu, te je u tom pogledu ovaj kriterijum ispunjen (1 poen -100%). Iako je to kvalitativni aspekt, koji nije predmet ovog istraživanja, treba naglasiti da je RJU oglašen istog dana kada je i počeo. Zakonom nije definisano koliko dana pre početka RJU se isti može oglasiti, te je praksa da se on oglašava istog dana kad i počinje. S obzirom da nije zabranjeno oglasiti ga ranije, postavlja se pitanje zbog čega gradska uprava nije preduzela sve raspoložive mere i načine da blagovremeno informiše najveći mogući broj građana, kada je reč o ovako značajnom planu.

K5: RJU je održan prema zakonskim propisima i u tom pogledu je ovaj kriterijum ispunjen (1 poen - 100%). Kao i u prethodnom kriterijumu,

20 Prema obrađenim rezultatima na vebsajtu Urbanističkog zavoda Beograda

iako to ne utiče na datu ocenu, treba istaći da je zakonom propisano da RJU mora da traje najmanje 15 dana, ali nije zabranjeno da on traje duže. Rani javni uvid u GUP je trajao samo 17 dana, što je objektivno nedovoljno vremena da se svi građani informišu i sagledaju, razumeju i analiziraju sadržaj GUP-a. Dodatno, pored obaveznog mesta za izlaganje GUP-a u gradskoj upravi, on je bio izložen na još dve dodatne lokacije. Međutim, sve tri lokacije se nalaze u užem gradskom centru, čime je zapravo samo najužem krugu građana omogućen uvid u plan.

K6: Na veb sajtu grada Beograda nije bilo javnog otvorenog poziva građanima na diskusiju o konceptu GUP-a tokom RJU, organizovanu od strane Sekretarijata ili obrađivača plana, te nema ni zapisnika sa takvog događaja. Obradivač plana je održao jednu zatvorenu diskusiju o konceptu plana samo sa jednim udruženjem građana. Zbog toga je ovaj kriterijum ispunjen samo polovično (0,5 poena - 50%). Nije jasno zbog čega je obrađivač održao zatvorenu diskusiju sa jednim specifičnim udruženjem, ali ne i javnu prezentaciju plana za sve građane, ili javnu raspravu u okviru RJU po uzoru na javnu raspravu koja se održava u okviru javnih uvida.

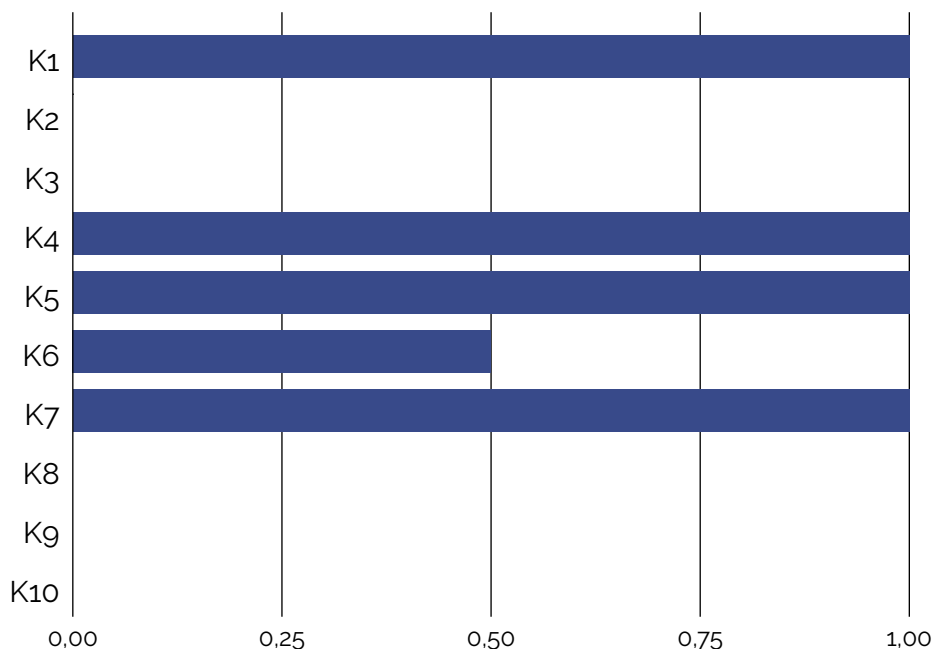
K7: Tokom RJU formalna/neformalna udruženja građana, kao i organizacije civilnog društva, poslale su primedbe na koncept plana, kojima se obrazlaže javni interes i daju predlozi kako da se on zaštiti ovim planom. U tom pogledu je kriterijum ispunjen (1 poen - 100%). Međutim, niko od učesnika na RJU, nije dobio odgovor obrađivača/gradske uprave, niti su obavešteni o rezultatima svog učešća.

K8: Nakon održanog RJU, održana je i sednica Komisije za planove na kojoj su se donosile odluke o pristiglim primedbama i formulisale smernice za dalju izradu nacрта GUP-a. Međutim, javnost nije bila obaveštena o terminu održavanja ove sednice, pa ovaj kriterijum nije ispunjen (0 poena - 0%).

K9: Pomenuta sednica nije bila otvorena za građane, već su se odluke donosile mimo javnosti. Nema informacija koje potvrđuju da je sednici prisustvovao bilo ko osim predstavnika javnih institucija koji su po pravilu bili obavešteni o sednici i na istu pozvani. Stoga ovaj kriterijum nije ispunjen (0 poena - 0%). Na ovaj način su građani isključeni iz donošenja odluka o strateškim pravcima razvoja grada, a rad Komisije za planove i u ovom slučaju je ostao netransparentan.

K10: Izveštaj o obavljenom RJU, koji je Komisija za planove usvojila na pomenutoj sednici sadrži sve donete odluke uz obrazloženja komisije, kao i smernice kako dalje pristupiti izradi nacрта GUP-a. Međutim, izveštaj nije objavljen javno, te građanima nisu poznate donete odluke, ne znaju da li su njihove primedbe usvojene ili odbačene, i ne znaju u kom pravcu se odvija dalja izrada ovog plana. Stoga ovaj kriterijum nije ispunjen (0 poena - 0%).

Grafički prilog z6 - Prosečna ispunjenost pojedinačnih kriterijuma prema kojima je ocenjivano učešće građana u izradi Generalnog urbanističkog plana Beograda do 2041.



4.3. Faza izrade nacrtu plana i sprovođenja javnog uvida sa pratećom javnom raspravom

OPŠTI REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Tokom 2022. godine evidentirano je 26 urbanističkih planova koji su se našli u fazi izrade nacrtu plana, odnosno koji su bili izloženi na javni uvid. Međutim, stepen učešća građana u ovoj fazi ocenjen je i izmeren u 19²¹ planova.

Kao i slučaju RJU, zakonom nije određeno koliko dana pre početka održavanja JU gradska uprava mora da oglasi obaveštenje o njegovom održavanju. Međutim, praksa je takva da se JU oglašavaju dan pre početka održavanja. U slučaju 17 analiziranih planova, gradska uprava je ovo obaveštenje oglasila jedan dan pre početka, dok je u slučaju 2 analizirana plana javnost bila obavještena 2, odnosno 3 dana pre početka održavanja javnog uvida.

Trajanje JU je zakonom propisano na minimum 30 dana (u slučaju redovne procedure izrade plana), što ne predstavlja zabranu da se JU održi i u dužem trajanju. Rezultati ovog istraživanja pokazuju (grafički prilog 27) da je JU u 2 plana trajao kraće od 30 dana, u 4 plana je trajao tačno 30 dana, a u 13 planova je trajao duže od propisanog minimuma. Najkraće zabeleženo trajanje JU iznosi 20²² dana, a najduže 42²³ dana. U proseku su trajali 31,5 dana.

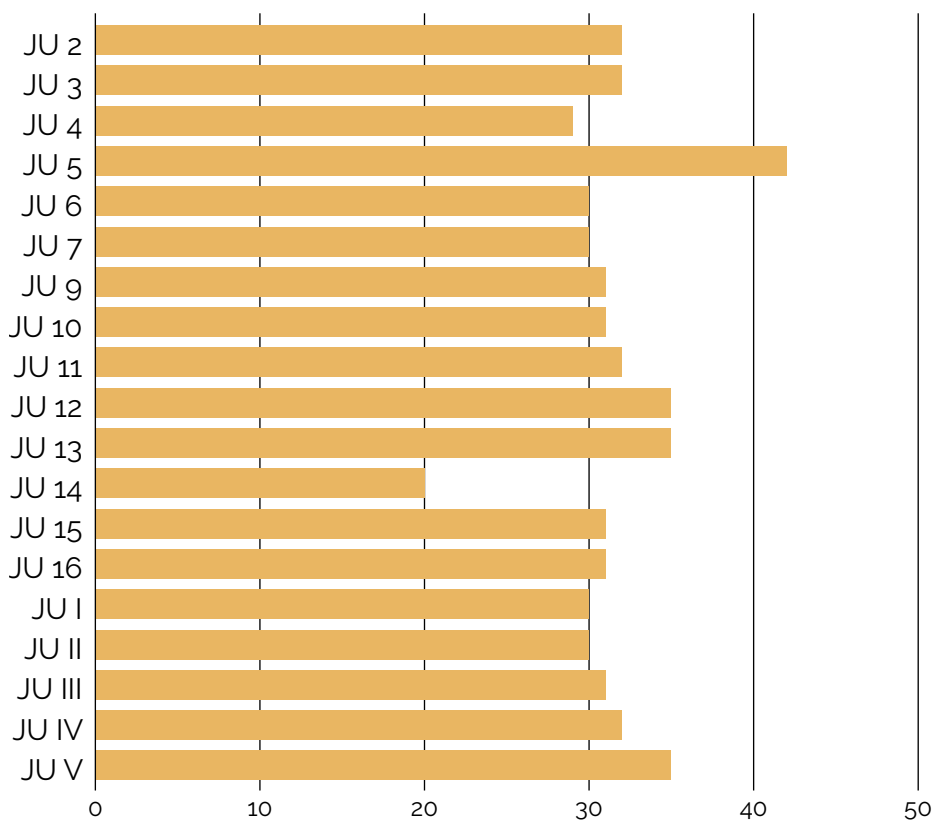
21 Pogledati poglavlje 3.1. *Urbanistički planovi* u kojem je dato objašnjenje i kriterijumi na osnovu kojih su odabrani urbanistički planovi koji će biti ocenjeni u ovoj fazi.

22 Odnosi se na JU u Nacrt izmena i dopuna PDR šireg područja uz ulicu Vojvode Stepe - celina III/1 - Voždovac (JU 14).

23 Ovo se odnosi na JU u Nacrt PGR za područje GO Palilula van obuhvata Generalnog urbanističkog plana Beograda (JU 5).

Kao i u slučaju trajanja RJU, tako se i prilikom JU ponavlja gotovo identična praksa. Vidimo da je u pojedinim slučajevima moguće organizovati JU i u trajanju dužem od propisanog minimuma. Među analiziranim planovima, treba pohvaliti održavanje JU u *Nacrt PGR za područje GO Palilula van obuhvata Generalnog urbanističkog plana Beograda*, koji je trajao 42 dana, verovatno zbog toga što je prepoznat njegov značaj za ovaj deo grada i njegove stanovnike, te je bilo potrebno pružiti više vremena za uvid, analizu i razumevanje plana, odnosno organizovanje građana i formulisanje komentara i predloga. Ipak, to ne znači da je ovaj plan važniji od ostalih i da samo za njega treba omogućiti duži uvid u dokumentaciju, već se nameće pitanje zbog čega i na osnovu čega se donosi odluka o dužem trajanju JU samo u pojedinim slučajevima.

Grafički prilog 27 - Trajanje JU za svaki analizirani plan



Iako zakonom nije propisan vremenski okvir koji se odnosi na period između poslednjeg dana održavanja JU i dana održavanja javne rasprave, praksa pokazuje da nekada to može biti nekoliko nedelja, pa čak i meseci. Nije neobično i da se javne rasprave odlažu ili im se menjaju termini, što utiče na kvalitet participacije i spremnost da se učestvuje. Upravo iz toga razloga vršeno je i istraživanje vremenskog perioda između ove dve obavezne faze učešća građana (grafički prilog 28). Rezultati pokazuju da je najkraći vremenski period između završetka JU i održavanja javne rasprave bio 11²⁴ dana, a najduži 49²⁵ dana. Prosečan vremenski period između JU i javne rasprave je 23 dana.

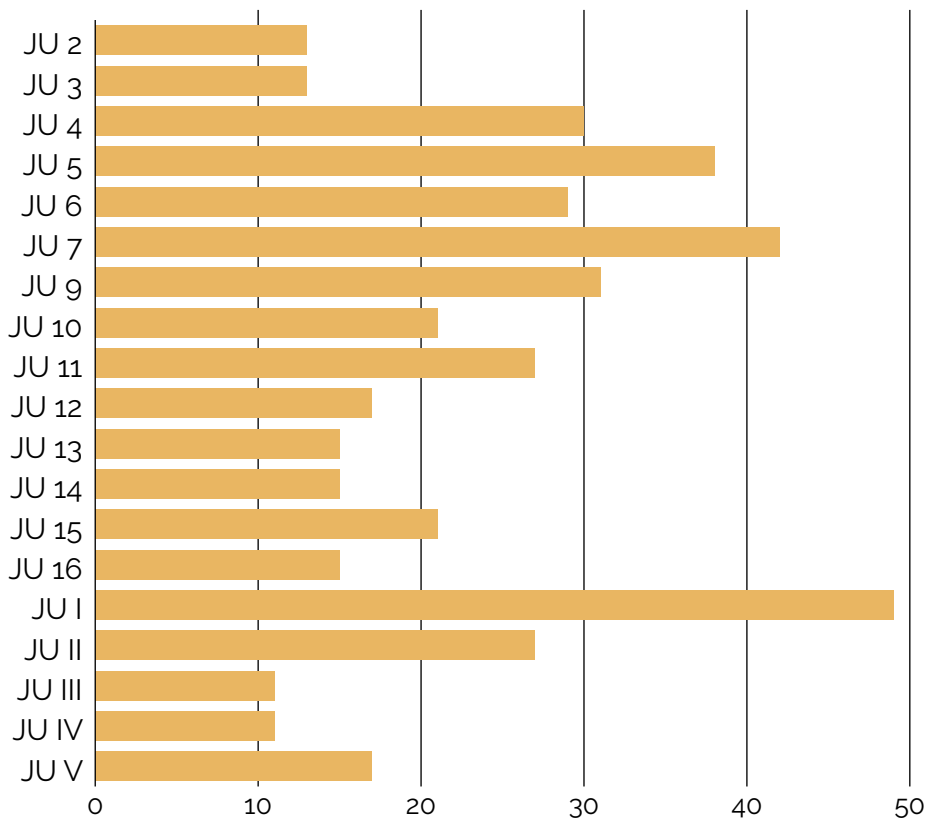
Ponovo, ni kod određivanja termina javne rasprave koji se zakazuje pre JU, a objavljuje zajedno sa njim, nije jasno kako se on određuje i od čega zavisi. Postavlja se pitanje kako gradska uprava unapred zna koliko će građana biti zainteresovano i učestvovati u JU i koliko će primedbi i komentara biti uloženo. Samim tim, ne može biti ni poznato koliko će vremena obrađivaču biti potrebno da sve pristigle primedbe analizira i na njih odgovori.

Održavanje javne rasprave neposredno po završetku JU može da ukazuje na to da postoje potrebe investitora da se celokupna procedura izrade plana, pa i JU, ubrzano završi i plan usvoji što pre. Sa druge strane, kada je javna rasprava zakazana mesec ili više dana (pa čak i nekoliko meseci) nakon JU, može doći do osipanja energije i motivacije okupljenih građana koji žele da učestvuju u izradi određenog plana. U oba slučaja građani su ti koji bivaju isključeni iz procedure izrade plana, ili im se na ovaj način sužavaju uslovi pod kojima mogu da učestvuju.

24 Odnosi se na Nacrt PDR bloka između ulica Nemanjine, Svetozara Markovića, Kralja Milana i Kralja Milutina, Gradske opštine Savski venac i Vračar (JU III) i Nacrt izmena i dopuna Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave - grad Beorad (JU IV).

25 Odnosi se na Nacrt PDR područja Rakovica selo, Gradska opština Voždovac (JU I).

Grafički prilog 28 - Broj dana između poslednjeg dana održavanja JU i održavanja javne rasprave

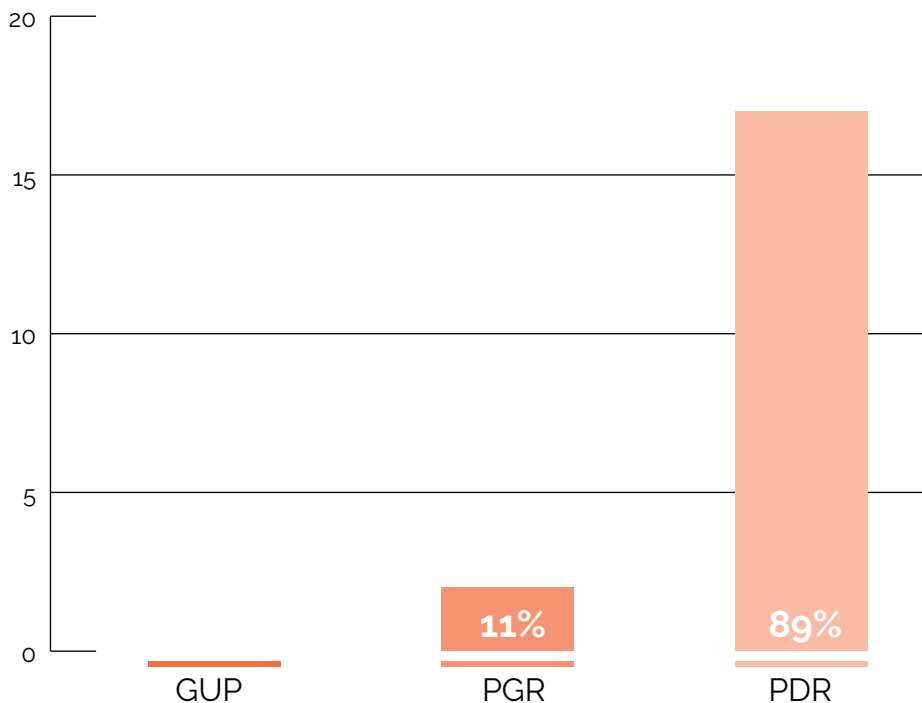


U pogledu vrste urbanističkih planova, tokom 2022. godine u fazi izrade nacрта plana našlo se 17 PDR i 2 PGR (grafički prilog 29).

Takođe, ispitana je i prosečna ocena ostvarenog učešća građana u izradi nacрта planova, u odnosu na vrstu urbanističkog plana (grafički prilog 30). Prosečna ocena učešća građana u izradi PGR je 5 poena od maksimalnih 13. Slična je situacija i sa PDR, kod kojih je prosečna ocena nešto niža i iznosi 3,97 poena, odnosno oko 30% od ukupnih mogućnosti.

U izradi PGR procedure su bile za nijansu otvorenije i transparentnije nego što je to bio slučaj u izradi većine PDR. Izveštaji o RJU, kao i o

Grafički prilog 29 - broj planova u fazi izrade nacrtu plana u odnosu na vrstu urbanističkih planova.



izvršenoj stručnoj kontroli nacrtu plana bili su dostupni javnosti, što nije uvek bio slučaj u izradi planova detaljne regulacije. Takođe, postojalo je izraženije interesovanje javnosti za PGR, pa je za ove planove ispunjen i kriterijum učešća u diskusiji o nacrtu plana u okviru organizovane javne rasprave, koji je u proseku samo delimično ispunjen za PDR.

Grafički prilog 30 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade koncepta plana prema vrsti urbanističkog plana

prosečna ocena prema vrsti urbanističkog plana				
GUP	PGR	PDR	maksimalna ocena	zakonski minimum
/	5	3.97	13	2
/	38%	30.50%	100%	15.40%

U analizi ovih planova izvršeno je i ocenjivanje u odnosu na investitora, odnosno da li izradu finansira javni, privatni ili civilni sektor (grafički prilog 31). Od ukupno 19 urbanističkih planova u ovoj fazi, polovina je finansirana od strane javnog sektora (53%). Sa druge strane, privatni sektor je finansirao 7 planova (37%), a civilni svega 2 urbanistička plana (10%).

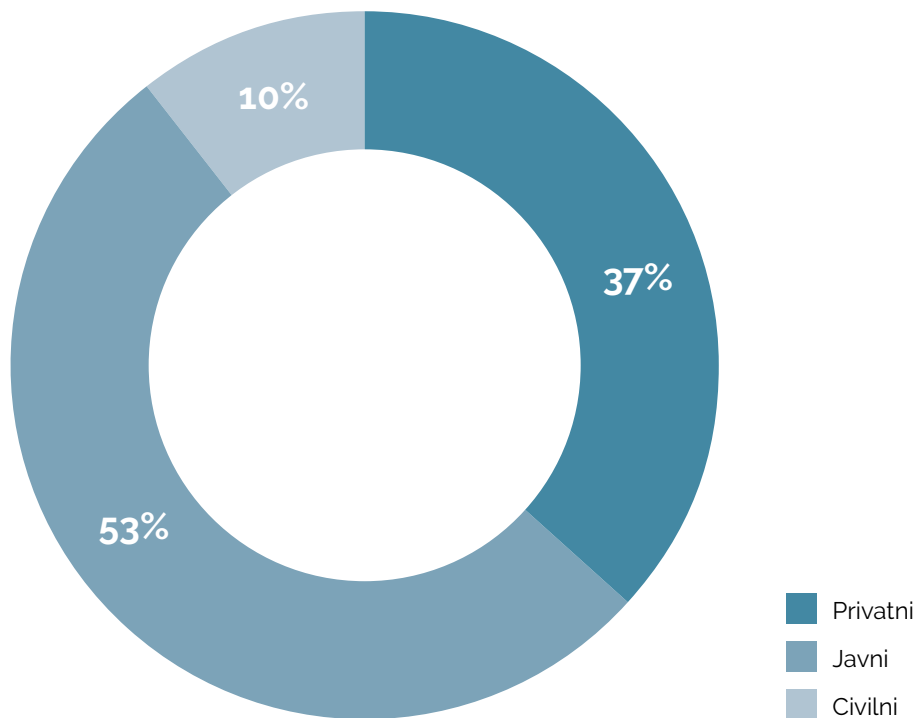
U ovoj fazi najviše planova finansirao je javni sektor, zbog toga što je prema svom obuhvatu i ciljevima najveći broj planova pokrивao celokupnu ili veći deo teritorije grada (PGR), ili imao za cilj regulaciju infrastrukturnih poteza, što spada u nadležnosti gradske uprave i javnih preduzeća, te su oni inicirali izradu ovih planova, koja je finansirana iz javnog budžeta. Sa druge strane, privatne firme, kao i pojedinačna fizička lica finansiraju izradu planova manjeg prostornog obuhvata (PDR), kojima se uređuje i reguliše najčešće obuhvat od nekoliko blokova u naselju ili jednog dela naselja, čime oni zapravo finansiraju izradu planskog osnova za finansijska ulaganja u izgradnju na tim područjima.

Shodno broju planova prema vrsti investitora, analiziran je takođe i stepen ostvarenog učešća građana u izradi planova u zavisnosti od toga ko je investitor plana (grafički prilog 32). Najveću prosečnu ocenu imaju planovi čiji je investitor iz javnog sektora i ona iznosi 4,6 poena, odnosno 35,4% ukupnih mogućnosti za učešće građana. Ova ocena prevazilazi zakonski minimum za 2,6 poena. Prosečna ocena učešća građana u izradi planova čiji je investitor iz privatnog i civilnog sektora je skoro jednaka i iznosi 3,64 poena (28%), odnosno 3 poena (23%).

U fazi izrade nacрта plana, zabeležena je veća prosečna ocena učešća građana za sva 3 sektora kojima investitori planova pripadaju, u odnosu na zakonski minimum.

Važno je naglasiti da je stepen učešća građana u izradi planova čiji je investitor javni sektor najveći, zbog toga što je gradska uprava bila malo

Grafički prilog 31 - broj planova u fazi izrade nacrtu plana prema vrsti investitora



transparentnija u svom radu i napravila pojedina odstupanja od minimalnih zakonskih obaveza prilikom izrade planova koje je sama i pokrenula i koji se financiraju iz javnog budžeta. Konkretno, Izveštaji o RJU i obavljenoj stručnoj kontroli bili su javno dostupni tokom JU, što nije bio slučaj za većinu planova koje je financirao privatni sektor i fizička lica.

Grafički prilog 32 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade nacrtu plana prema vrsti investitora

prosečna ocena prema vrsti investitora				
privatni	javni	civilni	maksimalna ocena	zakonski minimum
3.64	4.6	3	13	2
28.0%	35.4%	23.1%	100%	15.40%

Dalja analiza faze izrade nacrtu plana odnosila se na obrađivača kojem je poveren proces izrade urbanističkih planova (grafički prilog 33). Tokom 2022. godine, u ovoj fazi je nešto malo više od polovine planova povereno na izradu javnom preduzeću Urbanistički zavod Beograda, odnosno manje od polovine je povereno privatnim preduzećima. S obzirom na to da je najdominantniji investitor bio javni sektor koji je finansirao izradu planova čiji je predmet i obuhvat u nadležnosti gradske uprave, u najvećoj meri je gradska uprava, odnosno gradska javna preduzeća, izradu tih planova poveravala Urbanističkom zavodu, a ne privatnim preduzećima. Zabeležen je samo jedan slučaj u kome je privatni investitor izradu plana poverio javnom preduzeću.

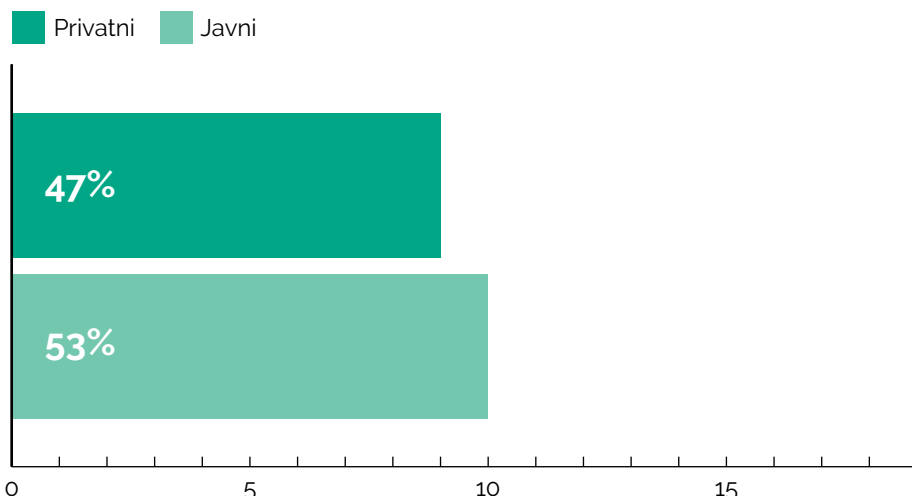
Iako je odnos broja planova koje izrađuje javno, odnosno privatna preduzeća gotovo jednak, prosečna ocena ostvarenog učešća građana u izradi planova prema vrsti obrađivača, se vidno razlikuje (grafički prilog 34). Prosečna ocena za planove čiji je obrađivač privatno preduzeće je 3,38 poena (26% ukupnih mogućnosti), dok je prosečna ocena za planove čiji je obrađivač javni sektor 4,7 poena (36,15% ukupnih mogućnosti). Osnovna razlika jeste u tome što su kriterijumi koji se odnose na dostupnost planske dokumentacije u većoj meri ispunjeni za planove koje je izradio Urbanistički zavod. Za razliku od privatnih preduzeća, Urbanistički zavod je za skoro svaki plan izložio na JU i dokumentacionu osnovu koja sadrži odluke i izveštaje koji su mu prethodili.

Na kraju, analiziran je i prostorni obuhvat urbanističkih planova koji su se tokom 2022. godine našli u fazi izrade nacrtu plana (grafički prilog 35). Najveći broj planova u fazi izrade nacrtu se odnosio na teritoriju gradskih opština Novi Beograd i Palilula (po 6 planova). Po 4 plana koja su bila na javnom uvidu su obuhvatali teritorije opština Voždovac, Zemun i Čukarica. Za teritoriju opština Zvezdara, Vračar, Savski venac i Rakovica na javnom uvidu bila su po 3 plana, dok su za teritoriju opštine Stari grad bila 2 plana, a za teritoriju opština Grocka i Surčin po 1 plan.

Za opštine Obrenovac, Lazarevac, Mladenovac, Sopot i Barajevo nije bilo planova u izradi koji su bili izloženi na javni uvid.

Opštom analizom je takođe upoređen broj planova u fazi izrade nacрта plana za 2021. i 2022. godinu (grafički prilog 36). U 2021. godini na javni uvid bila su izložena 43 urbanistička plana, od kojih je (na osnovu istih kriterijuma) bilo moguće oceniti 34 plana. Ove godine je taj broj opao za 40% i iznosi 26 urbanističkih planova izloženih na JU, od kojih je bilo moguće oceniti 19 planova.

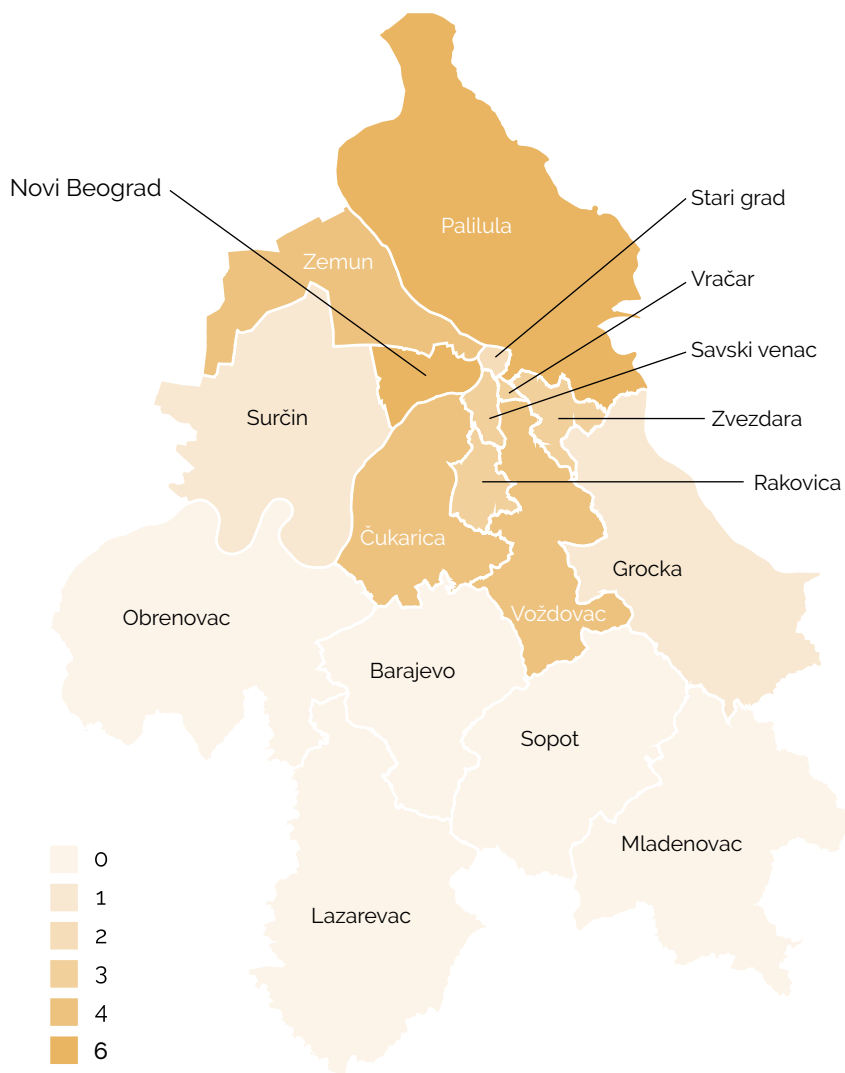
Grafički prilog 33 - Broj planova u fazi izrade nacрта plana prema vrsti obrađivača plana



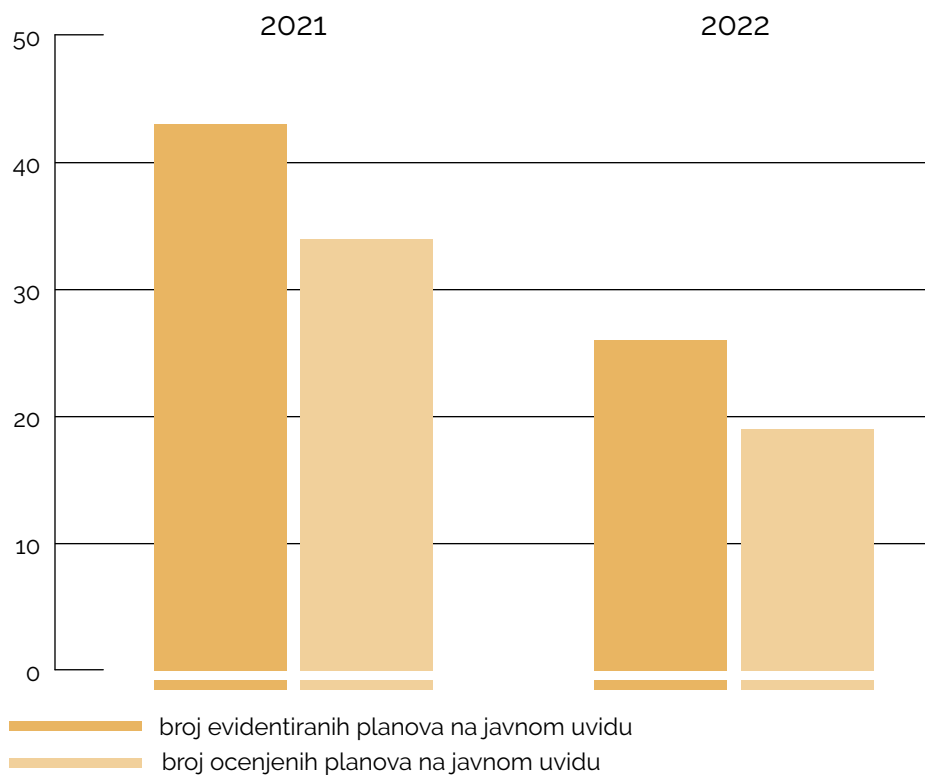
Grafički prilog 34 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade nacрта plana prema vrsti obrađivača

prosečna ocena prema obrađivaču			
privatni	javni	maksimalna ocena	zakonski minimum
3.38	4.7	13	2
26.00%	36.15%	100%	20.00%

Grafički prilog 35 - Broj planova u fazi izrade nacrtu plana za svaku od beogradskih opština



Grafički prilog 36 - uporedni prikaz broja planova u fazi izrade nacrtu plana za 2021. i 2022. godine



SPECIFIČNI REZULTATI ISTRAŽIVANJA

U okviru ove faze, ispitivana su 4 koraka sa ukupno 13 kriterijuma:

1. Elaborat nacrtu plana
 - K1: Uvid u odluke prema izveštaju o RJU
 - K2: Učestvovanje u izradi elaborata nacrtu plana
2. Stručna kontrola nacrtu plana (Sednica Komisije za planove)
 - K3: Obaveštenje o sednici Komisije za planove vezane za stručnu kontrolu nacrtu plana
 - K4: Prisustvovanje sednici Komisije za planove i mogućnost diskusije
 - K5: Odlučivanje po pitanju stručne kontrole nacrtu plana

K6: Uvid u izveštaj o izvršenoj stručnoj kontroli

3. Javni uvid (JU)

K7: Obaveštenje o JU i javnoj sednici

K8: Uvid u sadržaj i konsultacije vezane za nacrt plana na JU

K9: Javna prezentacija nacrta plana na JU

K10: Aktivna diskusija o nacrtu plana na JU

K11: Primedbe od zajedničkog ili javnog interesa

4. Izveštaj o javnom uvidu (Sednica Komisije za planove)

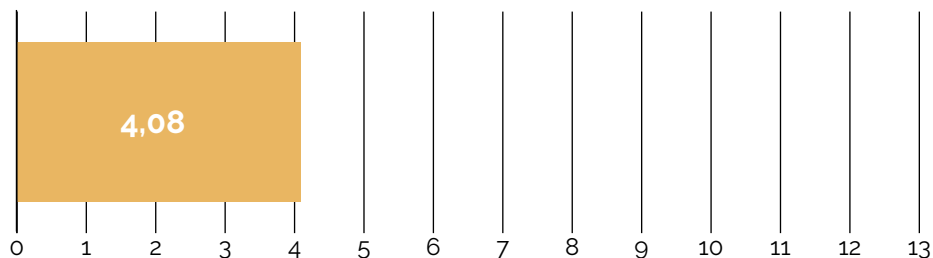
K12: Prisustvovanje zatvorenom delu sednice Komisije za planove i mogućnost diskusije

K13: Uvid u sadržaj Izveštaja o JU

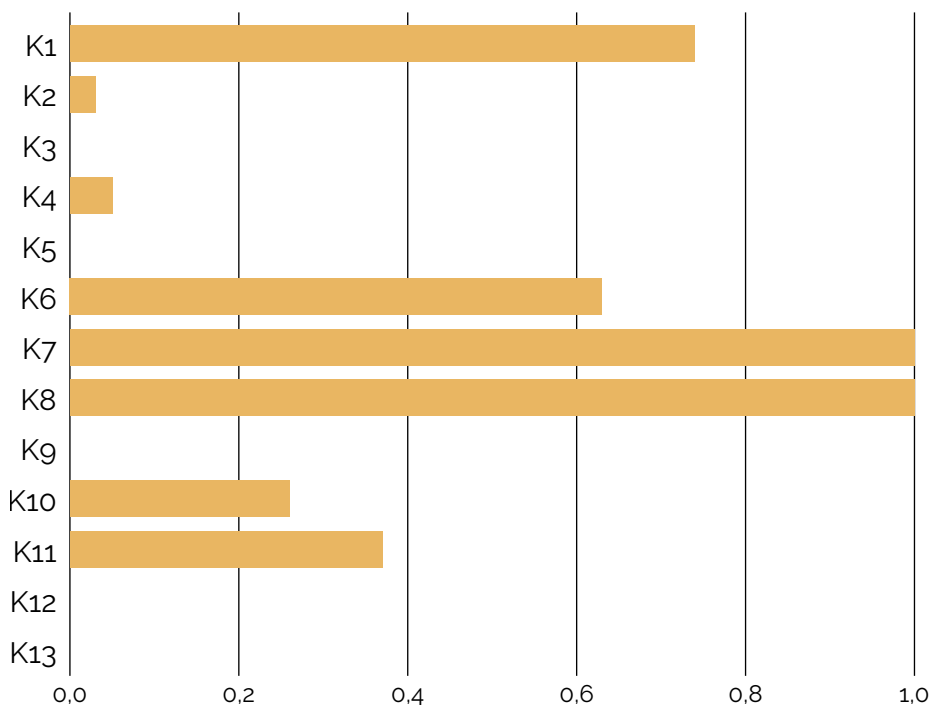
Minimalna ocena (zakonski minimum) učešća građana u trećoj fazi je 2 poena, a maksimalna 13 poena što znači da minimalna ostvarenost učešća građana predstavlja 15,4% od ukupnih mogućnosti. U okviru ove faze je ocenjeno 19 urbanističkih planova na teritoriji grada Beograda, koji su se tokom 2022. godine našli na javnom uvidu.

Rezultati istraživanja pokazuju da prosečna ocena u ovoj fazi iznosi 4,08 poena, od maksimalnih 13 poena. Prosečna ocena je iznad zakonskog minimuma za 2,08 poena, a ujedno iznosi 31,38% od ukupnih mogućnosti za učešće građana (grafički prilog 37).

Grafički prilog 37 - Prosečna ocena učešća građana u fazi izrade nacrta plana



Grafički prilog 38 - Prosečna ispunjenost pojedinačnih kriterijuma definisanih u okviru Faze III - izrada nacrtu plana



U pogledu ispunjenosti pojedinačnih kriterijuma rezultati su sledeći (grafički prilog 38):

K1: Uvid u Izveštaj o RJU, koji predstavlja osnovu za dalju izradu nacrtu plana, nakon održanog RJU, u praksi se objavljuje kao deo dokumentacione osnove nacrtu plana na JU. Međutim, uvid u izveštaj nije bio omogućen za sve planove. Naime, 14 od 19 planova obuhvaćenih ovom analizom je u dokumentacionoj osnovi imalo izveštaj o RJU. Stoga, prosečna ocena za ovaj kriterijum iznosi 0,74 poena (74%).

K2: Učestvovanje u izradi nacrtu plana, kada se definiše konkretno rešenje na osnovu prethodnog koncepta, nije deo ustaljene prakse u planiranju u Srbiji, te tokom 2022. godine nije bilo primera učešća građana

u izradi nacрта plana. U slučaju izrade jednog plana²⁶ održan je arhitektonsko-urbanistički konkurs, čime je omogućeno učešće jednog dela javnosti - stručne javnosti, ali ne i građana. Stoga ovaj kriterijum skoro da i nije ispunjen, te njegova prosečna vrednost iznosi 0,03 poena (3%).

K3: Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove po pravilu šalje Obaveštenje o sednici Komisije za planove (na kojoj se obavlja stručna kontrola nacрта plana) svim nadležnim javnim institucijama, ali i strukovnim udruženjima kao što su DAB i DUB, kao i obrađivačima plana. Iako oni redovno dobijaju obaveštenja o dnevnom redu sednice Komisije za planove (sa pratećim materijalom), ono ipak nije dostupno drugim organizacijama i javnosti, i ne može se smatrati da javnost ima mogućnost uvida u dokumentaciju i prisustva na sednici. Stoga ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K4: Prisustvovanje sednici Komisije za planove i mogućnost diskusije načelno su dostupni predstavnicima strukovnih udruženja. Konsultovanje drugih organizacija i udruženja, a naposljetku i najšire javnosti, se dogodilo isključivo po pitanju jednog urbanističkog plana²⁷. Kako je navedeno u Izveštaju o obavljenoj stručnoj kontroli pored članova komisije, obrađivača plana, predstavnika Sekretarijata i Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju, sednici su prisustvovali i zainteresovani građani. S obzirom da u izradi ostalih urbanističkih planova ovaj kriterijum nije ispunjen, prosečna vrednost iznosi 0,05 poena (5%).

K5: Kriterijum uključuje analizu sastava Komisije za planove, odnosno proveru da li u njenom sastavu i procesu donošenja odluka učestvuju

26 JU III - Nacrt PDR bloka između ulica Nemanjine, Svetozara Markovića, Kralja Milana i Kralja Milutina, Gradske opštine Savski venac i Vračar

27 JU 15 - Nacrt izmena i dopuna PDR dela Vračarskog platoa, za deo bloka između Mutapove, Borislava Pekića i Makenzijeve

i druga lica - predstavnici civilnih, strukovnih ili akademskih organizacija. Dobijeni rezultati pokazuju da sastav Komisije čine isključivo predstavnici institucija i organizacija gradske uprave, odnosno MGSI, birani u taj sastav bez jasnih kriterijuma. Kako ni u jednom analiziranom planu ovaj kriterijum nije ispunjen njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K6: Uvid u Izveštaj o izvršenoj stručnoj kontroli omogućen je uvidom u dokumentacionu osnovu koja se izlaže na javni uvid za svaki plan. Budući da ovo nije zakonska obaveza, već česta praksa koju nosilac izrade plana sprovodi, 12 od 19 planova je tokom javnog uvida u dokumentacionoj osnovi imao javno dostupan Izveštaj o izvršenoj stručnoj kontroli. Prema tome, ovaj kriterijum je delimično ispunjen, a njegova prosečna vrednost je 0,63 poena (63%).

K7: Obaveštenje o JU i javnoj sednici, odnosno informacija o njihovim terminima i trajanju, oglašava se na sajtu grada Beograda, kao i putem sredstava javnog informisanja. Ovaj kriterijum, koji ujedno predstavlja i zakonski minimum, ispunjen je u svim analiziranim planovima, te njegova prosečna vrednost iznosi 1 poen (100%).

K8: Uvid u sadržaj i konsultacije vezane za nacrt plana tokom trajanja JU, tradicionalno su omogućeni u podrumu zgrade Gradske uprave grada Beograda (gde predstavnik uprave ili obrađivača daje informacije o nacrtu) i na veb sajtu grada Beograda. S obzirom da je kompletna dokumentacija svih planova koji su bili izloženi na JU bila dostupna i u prostorijama gradske uprave i na veb sajtu grada, ovaj kriterijum je u potpunosti ispunjen i njegova prosečna vrednost iznosi 1 poen (100%).

K9: JP nacrta plana tokom JU za urbanističke planove je opcionalna. Međutim, ona nije održana ni za jedan urbanistički plan, te ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K10: Mogućnost aktivne diskusije o nacrtu plana tokom javne sednice za sve podnosiocce primedbi, odnosno širu javnost, zakonska je obaveza. Međutim, ispunjenost ovog kriterijuma se u okviru ovog istraživanja ne smatra zakonskom obavezom, jer se ne ispituje da li su javne sednice (javne rasprave) formalno održane, već da li su podnosioci primedbi bili prisutni i imali pravo na reč, što im je zakonom zagantovano pravo. Ovu informaciju moguće pribaviti uvidom u Zapisnik sa javne sednice Komisije za planove, koji nije bio dostupan ni za jedan plan, i putem sekundarnih izvora (sredstva javnog informisanja, vebisajtovi organizacija civilnog društva i grupa građana koje su se angažovale tokom JU). Na osnovu sekundarnih izvora, utvrđeno je da je ovaj kriterijum ispunjen za 5 planova, pa je prosečna vrednost ovog kriterijuma 0,26 poen (26%).

K11: U pojedinim slučajevima predložena planska rešenja su uzburkala javnost, što je rezultiralo potpisivanjem peticija, organizovanjem javnih debata i slično, a naposljetku i podnošenjem primedbi za vreme trajanja JU. S obzirom da je u 7 analiziranih slučajeva bilo reakcija u medijima, na društvenim mrežama, kroz proteste i peticije uz podnošenje zvaničnih primedbi grupe građana i organizacija civilnog društva vezanih za zajednički interes, ovaj kriterijum je delimično ispunjen. Prosečna vrednost je 0,37 poena (37%).

K12: Prisustvovanje zatvorenom delu sednice Komisije za planove i diskusija omogućena je institucijama javnog sektora, obrađivaču plana, predstavnicima nadležnih organa uprave, kao i strukovnim udruženjima, s tim što njihovo prisustvo ne predstavlja praksu, te ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan. Prosečna vrednost kriterijuma je 0 poena (0%).

K13: Komisija za planove usvaja Izveštaj o obavljenom JU koji sadrži sve odluke koje je komisija donela, te se pod ovim kriterijumom podrazumeva mogućnost saznanja koje su odluke donete i podrazumeva transparentnost rada Komisije, odnosno donošenje odluka. Iako ovaj Izveštaj

predstavlja javni dokument, on se ne objavljuje javno. Praksa je da se u okviru dokumentacije usvojenog plana objavi i predmetni izveštaj na Centralnom registru planskih dokumenata, međutim tokom trajanja ovog istraživanja to se nije desilo. Zbog toga se smatra da ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

Dobijeni rezultati pokazuju da je ostvareni stepen učešća građana iznad zakonskog minimuma, odnosno da postoje manji pomaci u procesu izrade planova, tačnije u toku održavanja javnih uvida. Međutim, taj stepen je ipak manji od 1/3 ukupnih mogućnosti za učešće građana u ovoj fazi.

Ukoliko ocenjujemo stepen informisanja, možemo tvrditi da je reč o delimičnom ispunjavanju forme, jer se ono nije sprovodilo u svim koracima u okviru faze, već selektivno. Dakle, građani su bili informisani o održavanju javnih uvida, ali ne i o sednicama Komisije za planove, niti o usvojenim izveštajima Komisije. Pored toga, uvid u dokumentaciju je takođe bio delimično dostupan, jer ono što je zakonom obavezno ujedno je i bilo izloženo i dato građanima na uvid. Međutim, u sva druga dokumenta, koja sadrže informacije o radu gradske uprave i njenih organa i donete odluke, građani nisu uvek imali uvid neposredno po njihovom donošenju.

Stepen konsultovanja javnosti takođe se može okarakterisati kao ispunjen kroz omogućavanje slanja pisanih primedbi i komentara na nacrt plana tokom javnog uvida. Međutim, ove konsultacije se po pravilu odvijaju jednosmerno, jer suštinskog diskutovanja i argumentovane razmene mišljenja između građana i nadležnih institucija nema. Postignuti stepen učešća građana u izradi planova obuhvaćenih ovom fazom ogleđa se najviše u ispunjavanju formalnog mehanizma propisanog zakonom - održavanje JU u nacrt plana.

I konačno, ni u jednom slučaju nije ispunjen najviši oblik učešća građana - učestvovanje u donošenju odluka. Rad Komisije za planove je, podjednako i prilikom obavljanja stručne kontrole nacrtu plana i prilikom sastavljanja izveštaja o obavljenom JU, bio netransparentan i potpuno zatvoren za javnost.

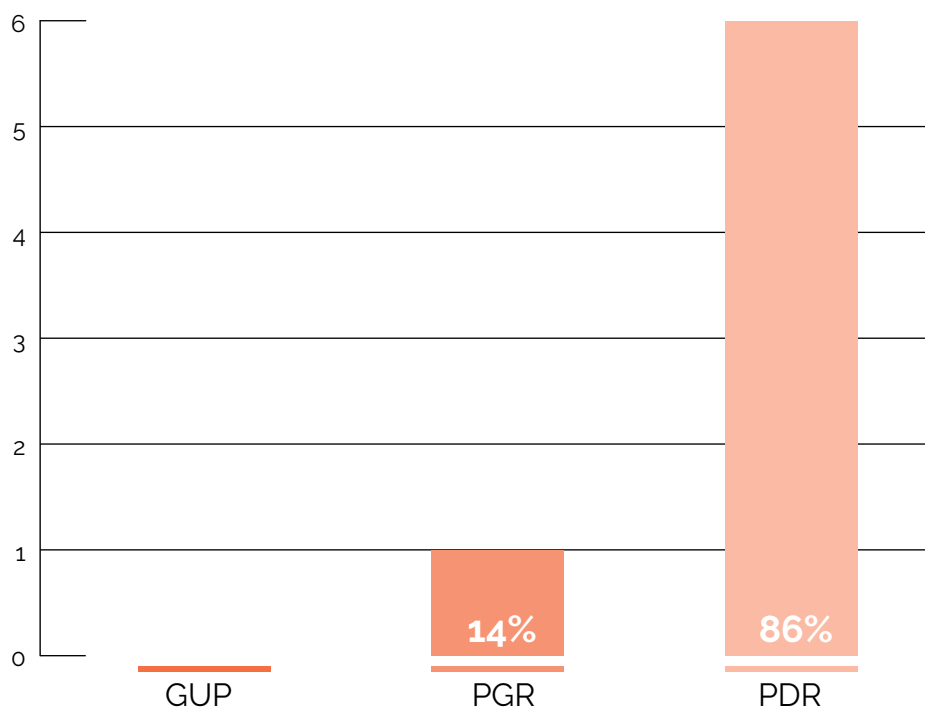
4.4. Faza usvajanja planskog dokumenta

OPŠTI REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Kako je već pomenuto, tokom 2022. godine usvojeno je 7 urbanističkih planova. Pored ocenjivanja stepena učešća građana u toj fazi, posmatrane su i neke druge, opšte karakteristike ove faze i procedure usvajanja planova.

U zavisnosti od vrste urbanističkog plana, rezultati pokazuju da je usvojen samo jedan PGR, i 6 PDR (grafički prilog 39).

Grafički prilog 39 - Broj usvojenih planova u zavisnosti od vrste urbanističkih planova



Dodatno, u zavisnosti od vrste urbanističkih planova, analiziran je i ostvareni stepen učešća građana u procesu usvajanja planova (grafički prilog 40). Za usvojene PDR prosečna ocena iznosi 1,17 poena od

maksimalnih 6 poena. Drugim rečima, ostvareno je 19.5% od ukupnih mogućnosti učešća građana u ovoj fazi. Sa druge strane, prosečna ocena učešća građana u procesu usvajanja PGR je 2,5 poena, odnosno ostvareno je nešto manje od polovine ukupnih mogućnosti (41,66%).

Jedan od razloga zbog kojih je učešće građana u fazi usvajanja PGR bilo veće u odnosu na PDR jeste to što je postojala značajno veća zainteresovanost javnosti za taj plan. Stoga je i vest o terminu održavanja sednice Skupštine grada na čijem je dnevnom redu usvajanje ovog plana bila objavljena i preneti od strane medija, kao i vest o tome da je skupština usvojila plan, što za ostale planove u ovoj fazi nije bio čest slučaj.

Grafički prilog 40 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi usvajanja plana prema vrsti urbanističkog plana

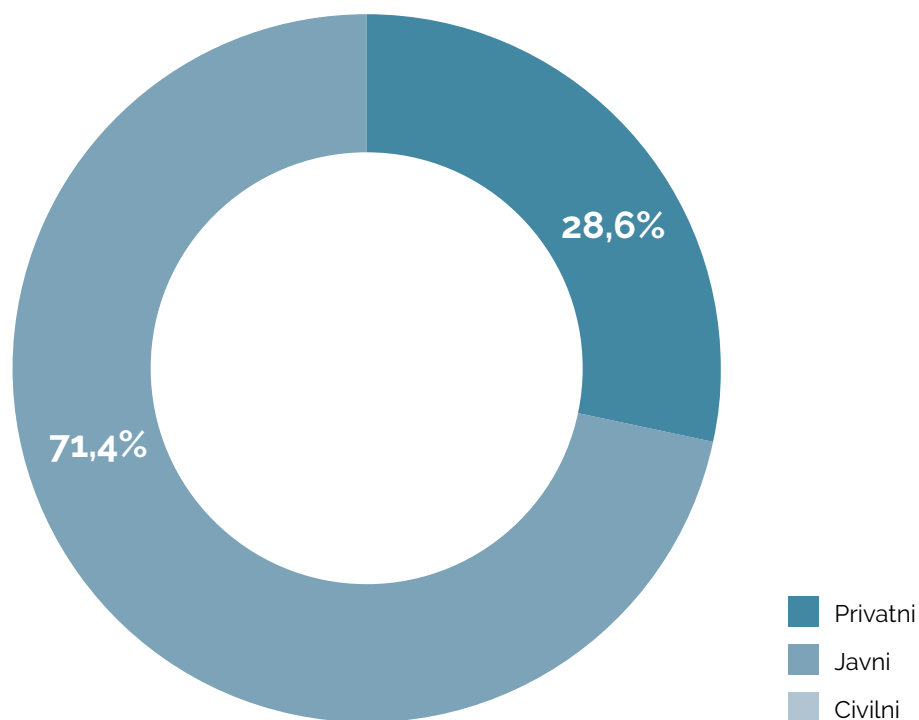
prosečna ocena prema vrsti urbanističkog plana				
GUP	PGR	PDR	maksimalna ocena	zakonski minimum
/	2.5	1.17	6	1
/	41.66%	19.50%	100%	16.66%

Dalje, analizirani su usvojeni planovi u odnosu na to ko je investitor plana, odnosno koliko je usvojeno planova čiji je investitor javni, privatni, odnosno civilni sektor (grafički prilog 41). Rezultati pokazuju da je usvojeno najviše planova čiji je investitor iz javnog sektora (5 planova). Značajno je manje usvojeno planova čiji je investitor iz privatnog sektora (2 plana). Nije bilo usvojenih planova čiji su investitori pojedinačni građani, odnosno fizička lica.

Posledično, analizirano je kolika je prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi usvajanja plana u zavisnosti od toga ko je investitor plana (grafički prilog 42). U procesu usvajanja planova čiji je investitor

iz privatnog sektora ostvarena je prosečna ocena 1,7 (28,33% od ukupnih mogućnosti učešća građana). U slučaju planova čiji je investitor iz javnog sektora, prosečna ocena je manja, odnosno 1,2 (20% od ukupnih mogućnosti učešća građana). U oba slučaja, ostvareno je učešće građana koje je neznatno iznad zakonskog minimuma.

Grafički prilog 41 - Broj usvojenih planova prema vrsti investitora

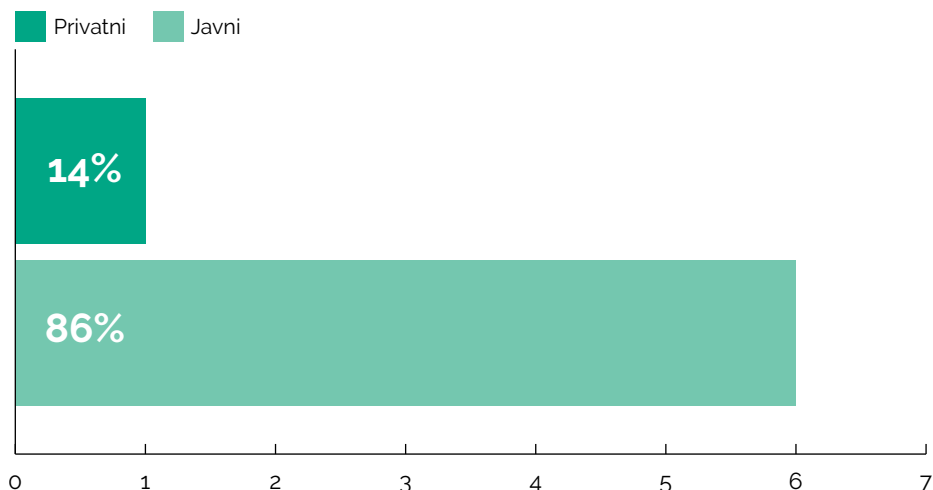


Grafički prilog 42 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi usvajanja plana prema vrsti investitora

prosečna ocena prema vrsti investitora				
privatni	javni	civilni	maksimalna ocena	zakonski minimum
1.70	1.20	/	6	1
28.33%	20%	/	100%	16.66%

Zatim, analizirani su usvojeni planovi u odnosu na to ko je obrađivač plana, odnosno da li je izrada plana poverena privatnom ili javnom preduzeću za izradu planova (grafički prilog 43). Od ukupnog broja, 6 usvojenih planova je bilo povereno na izradu javnom preduzeću, a samo 1 privatnom.

Grafički prilog 43 - Broj usvojenih planova prema vrsti obrađivača plana

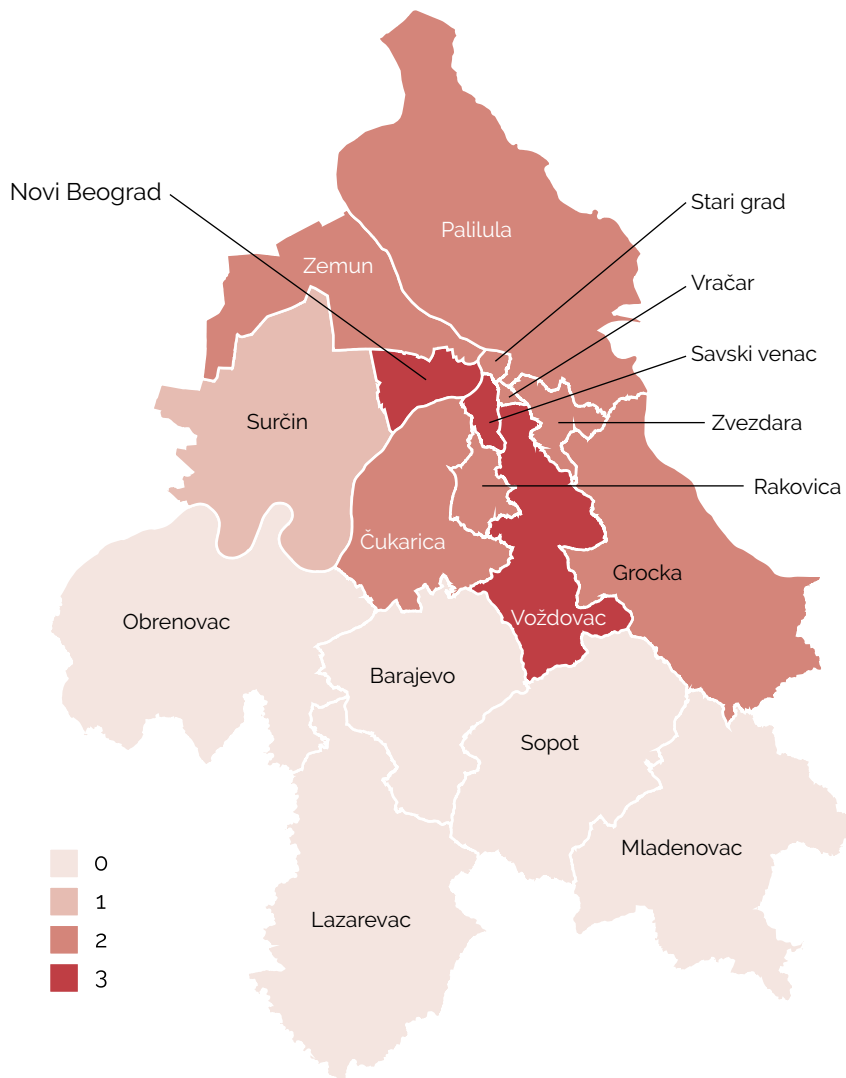


Grafički prilog 44 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi usvajanja plana prema vrsti obrađivača

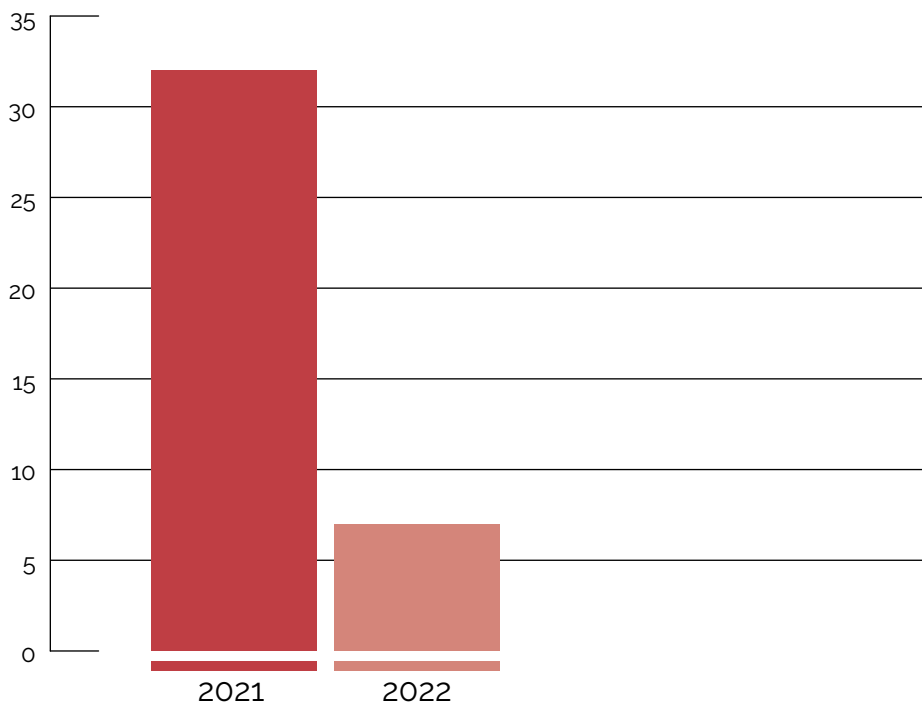
prosečna ocena prema obrađivaču			
privatni	javni	maksimalna ocena	zakonski minimum
2.5	1.17	6	1
41.66%	19.50%	100%	16.66%

Takođe, u odnosu na to da li je obrađivač usvojenog plana privatno ili javno preduzeće, analiziran je stepen učešća građana u fazi usvajanja plana (grafički prilog 44). Rezultati pokazuju da je prosečna ocena za usvojene planove čiji je obrađivač bilo javno preduzeće 1,17 (19,5% od ukupnih mogućnosti učešća građana), a za one planove čiji je obrađivač bilo privatno preduzeće

Grafički prilog 45 - Broj usvojenih planova za svaku od beogradskih opština



Grafički prilog 46 - Uporedni prikaz broja planova u fazi usvajanja plana 2021. i 2022. godine



2,5 (41,66% od ukupnih mogućnosti učešća građana), što predstavlja veoma izraženu razliku. Osnovni razlog za to što plan koji je obrađivalo privatno preduzeće ima veću ocenu učešća građana u odnosu na ostale planove, jeste to što je za ovaj plan gradska uprava javno objavila vest o dnevnom redu sednice skupštine na kojem je bilo usvajanje ovog plana, kao i vest o tome da je ovaj plan usvojen. Time su u potpunosti ispunjena dva kriterijuma, koja u proseku nisu bila potpuno ispunjena za planove koje je obrađivalo javno preduzeće. Možemo zaključiti da razlika u ove dve prosečne ocene ne oslikava i ne zavisi od rada i prakse obrađivača, već gradske uprave.

Analizirani su usvojeni planovi i prema beogradskim opštinama (grafički prilog 45). Najviše usvojenih planova pokriva teritorije opština Savski venac, Novi Beograd i Voždovac (po 3 plana), dok je za teritorije opština Vračar, Čukarica i Rakovica usvojen po 2 plana. Po 1 plan je usvojen za teritorije opština Stari grad, Zvezdara, Palilula, Grocka, Zemun

i Surčin. Za teritoriju prigradskih opština Obrenovac, Barajevo, Sopot, Mladenovac i Lazarevac nije usvojen ni jedan urbanistički plan.

Na kraju, upoređen je broj usvojenih planova tokom 2021. i 2022. godine (grafički prilog 46). U 2021. godini usvojena su 32 urbanistička plana, dok je 2022. godine usvojeno svega 7 planova.

SPECIFIČNI REZULTATI ISTRAŽIVANJA

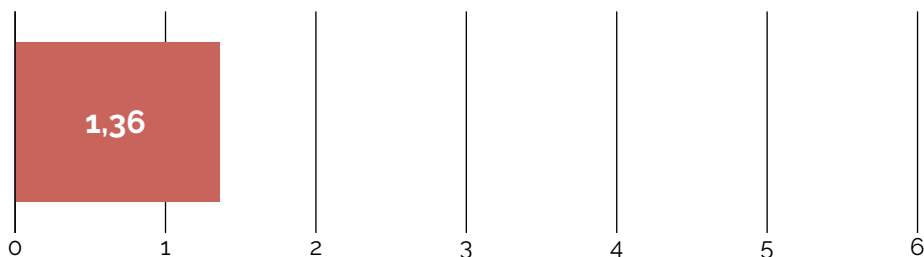
U okviru ove faze, ispitivana su 2 koraka sa ukupno 6 kriterijuma:

- 1. 1. Elaborat plana**
 - K1: Uvid u elaborat plana
 - K2: Donošenje/usvajanje plana (Sednica Skupštine Grada)
- 2. 2: Obaveštenje o sednici Skupštine grada Beograda vezanoj za usvajanje plana**
 - K3: Prisustvovanje sednici Skupštine grada Beograda i mogućnost diskusije
 - K4: Uvid u amandmane
 - K5: Obaveštenje o usvojenom Planu
 - K6: Uvid u sadržaj Plana

Minimalna ocena (zakonski minimum) učešća građana u ovoj fazi je 1 poen, a maksimalna 6 poena što znači da minimalna ostvarenost učešća građana predstavlja 16,66% od ukupnih mogućnosti. U okviru ove faze je ocenjeno 7 urbanističkih planova na teritoriji grada Beograda, koji su se tokom 2022. godine našli u proceduri usvajanja u Skupštini grada Beograda.

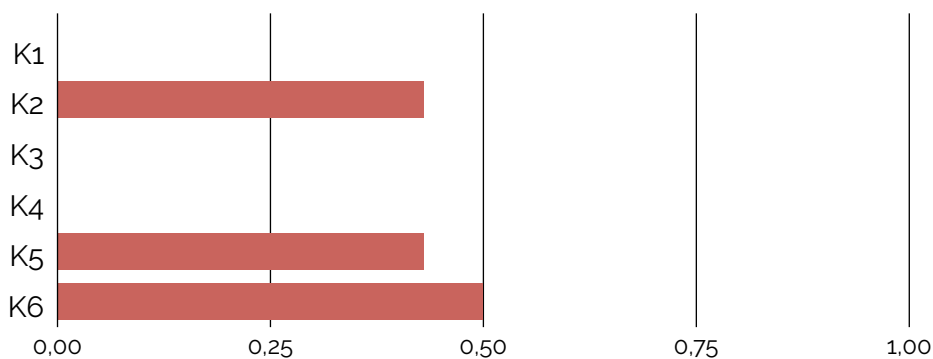
Rezultati istraživanja pokazuju da prosečna ocena u ovoj fazi iznosi 1,36 poena, od maksimalnih 6 poena. Prosečna ocena je iznad zakonskog minimuma za svega 0,36 poena, a ujedno iznosi 22,66% od ukupnih mogućnosti za učešće građana (grafički prilog 47).

Grafički prilog 47 - Prosečna ocena učešća građana u fazi usvajanja plana



Važno je napomenuti da, iako je prosečna ocena nešto malo iznad zakonskog minimuma, kriterijum koji predstavlja zakonski minimum nije ispunjen ni za jedan plan. Takođe, ni jedan od definisanih kriterijuma u ovoj fazi nije ispunjen u potpunosti.

Grafički prilog 48 - Prosečna ispunjenost pojedinačnih kriterijuma definisanih u okviru Faze IV - usvajanje plana



U odnosu na pojedinačne kriterijume, rezultati su sledeći (grafički prilog 48):

K1: Uvid javnosti u plansko rešenje koje se upućuje Skupštini grada na usvajanje (koje je korigovano nakon eventualnog usvajanja primedbi sa JU), nije zakonska obaveza. Međutim, to jeste preduslov za učešće građana u ovoj fazi koje je zakonom zagarantovano pravo. Sva

zainteresovana lica imaju pravo da ulože amandman na predlog plana kada se on nađe na dnevnom redu sednice skupštine, ali da bi to mogli da urade, moraju da imaju uvid u istu verziju dokumenta koja će se naći pred odbornicima. Ipak, u slučaju svih 7 usvojenih planova, uvid u predlog plana, nije bio omogućen javnosti, te ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K2: Obaveštenje o sednici Skupštine grada Beograda vezano za usvajanje plana, bi trebalo da bude oglašeno u sredstvima javnog informisanja i na veb sajtu grada. U praksi, najava sednice sa dnevnom redom se samo u pojedinim slučajevima oglašava na veb sajtu grada. Ipak, u mnogim slučajevima se dnevni red „prepričava”, pa se informacije o konkretnim planovima koji će biti na dnevnom redu izostave (na primer: „Biće razmatrano nekoliko planova“ i sl.). Ovaj kriterijum ostvaren je delimično, jer je samo u slučaju 3 od 7 usvojenih planova javnost bila obaveštena kada će se predmetni plan naći na dnevnom redu za usvajanje. U ostala 4 slučaja, javnost nije imala informaciju, te nije ni mogla da iskoristi svoje pravo podnošenja amandmana. Imajući to u vidu, prosečna vrednost ovog kriterijuma je 0,43 poena (43%).

K3: Prisustvovanje sednici Skupštine grada Beograda i mogućnost diskusije svodi se na mogućnost da grupa građana ima prisutne predstavnike na sednici i podnese amandman na plan, ili na taj način može da reaguje i odbornik kojeg je grupa građana izabrala u njihovo ime. Međutim, kako zapisnici sa sednica Skupštine grada nisu dostupni, a rad skupštine nedovoljno transparentan, zaključuje se da ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K4: U slučajevima kada su amandmani ipak podneti oni nikada nisu dostupni na uvid javnosti. Drugo, ukoliko skupština prihvati da se amandman razmotri, to se dešava na sednici Komisije za planove čiji je rezultat zaključak u vidu korigovanog ili nekorigovanog plana koji se

vraća na razmatranje u skupštinu. S obzirom da ne postoji praksa uvida u amandmane, ni u one koje skupština prihvati, kao ni u one koje odbije bez daljeg razmatranja, ovaj kriterijum nije ispunjen ni za jedan plan i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K5: Obaveštenje o tome da je skupština usvojila plan (ili nije, zbog nekog amandmana), odnosno izveštaj sa sednice Skupštine grada se u praksi ne objavljuje zvanično putem sredstava javnog informisanja. Povremeno se na vebsajtu grada objavi vest o održanoj sednici i usvojenim aktima, ali se često sadržaj sednice opet samo “prepričava”. Međutim, u slučaju 2 usvojena plana bila je objavljena vest na vebsajtu grada sa preciznim informacijama o usvojenim planovima. U druga 2 slučaja, nije bilo vesti na vebsajtu grada, ali je jedan internet portal objavio vest o usvojenim planovima. O preostala 3 usvojena plana nije bilo nijedne informacije ni vesti. Stoga je ovaj kriterijum delimično ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0,43 poena (43%).

K6: Zakonska je obaveza da se usvojeni planovi objave u Službenom listu grada Beograda, kao i na Centralnom registru planskih dokumenata. Svi analizirani usvojeni planovi bili su objavljeni u Službenom listu, međutim nije bilo moguće izvršiti uvid ni u jedan usvojeni plan na Centralnom registru planskih dokumenata, jer on nije u funkciji. Prema tome, ovaj kriterijum je ispunjen samo polovično, iako predstavlja zakonski minimum, i njegova prosečna vrednost je 0,5 poena (50%).

Na osnovu prikazanih rezultata, možemo da tvrdimo da nijedan od definisanih kriterijuma nije u potpunosti ispunjen ukoliko sagledamo njihovu prosečnu vrednost.

Naime, u pogledu informisanja građana, u manje od polovine analiziranih slučajeva javnost je bila informisana o tome da je određeni plan na dnevnom redu sednice Skupštine grada, kao i o terminu te sednice, na kraju i da li je usvojila određeni plan. Ipak, ostaje nejasno

na osnovu čega se procenjuje za koji plan će informacije biti objavljene i javno dostupne, a za koji će čitava procedura biti potpuno zatvorena za javnost.

Čak i u onim slučajevima kada bi građani bili informisani o terminu sednice i dnevnom redu, što je jedan od preduslova za učešće u radu skupštine, sadržaj finalnog predloga plana koji je poslat na usvajanje ni u jednom slučaju nije bio dostupan javnosti na uvid. Mogućnost uvida u predlog plana predstavlja drugi osnovni preduslov za ostvarenje prava na ulaganje amandmana na tekst plana. U svakom od analiziranih planova pravo učešća građana u radu skupštine bilo je onemogućeno time što finalni predlog plana nije nigde javno dostupan, a u polovini slučajeva dodatno i time što nije bilo javnih informacija o terminu i dnevnom redu sednice skupštine.

Naposletku, zakonom je zagarantovan uvid u usvojeni plan, što je prekršeno u svakom od analiziranih planova, odnosno suprotno zakonu i građanima nije omogućen uvid u usvojeni dokument (tekstualni i grafički deo, i dokumentacionu osnovu).

4.5. Procedura izrade urbanističkih projekata

Kako je u poglavlju 2.7. *Kriterijumi i indikatori sprovođenja participacije tokom izrade urbanističkih projekata* pojašnjeno, svi analizirani UP su razvrstani u 3 kategorije: 1) UP čiji je investitor javni sektor (bez eksproprijacije), 2) UP čiji je investitor javni sektor (sa eksproprijacijom) i 3) UP čiji je investitor privatni sektor. U zavisnosti od kategorije, različiti kriterijumi za ocenjivanje su primenjeni na svaku kategoriju. Zbog toga će i specifični rezultati istraživanja u ovom poglavlju biti prikazani zasebno za svaku definisanu kategoriju. Neke rezultate dobijene kroz sve 3 kategorije je moguće grupisati, te sledi njihov prikaz.

OPŠTI REZULTATI ISTRAŽIVANJA

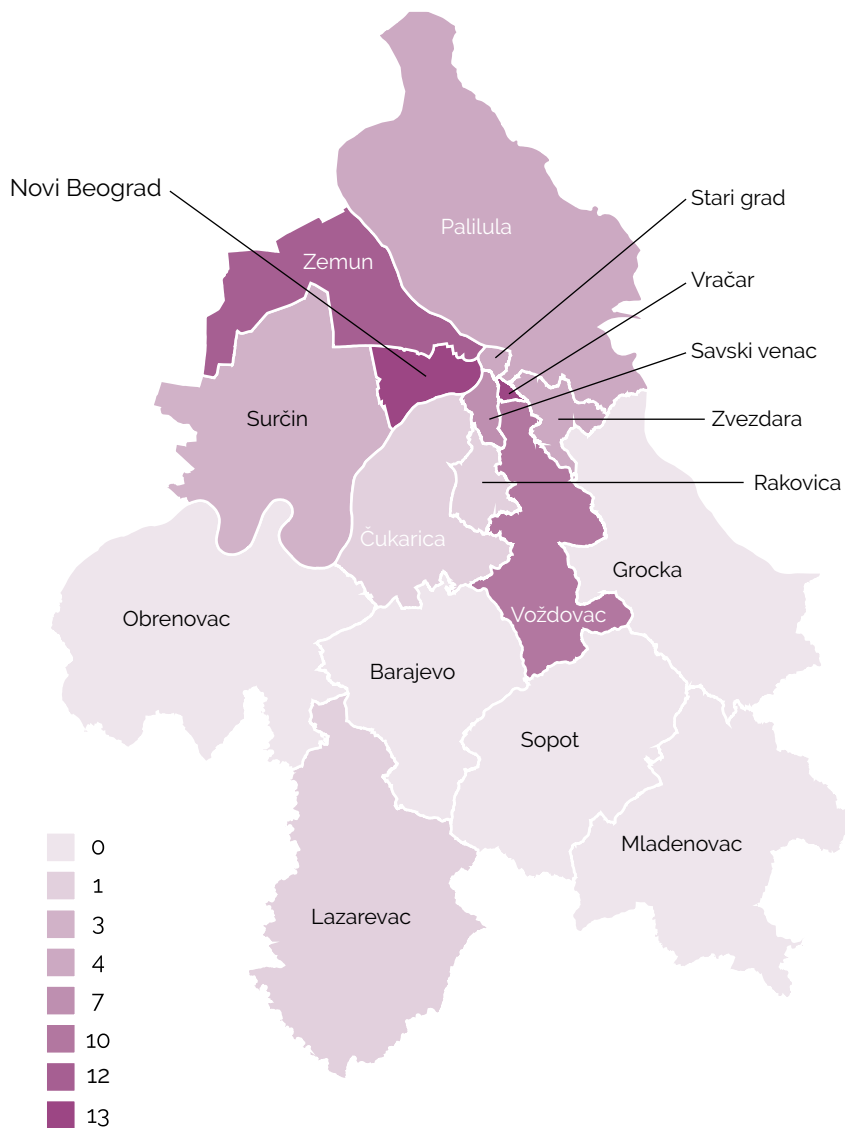
Zakonom je propisano da se obaveštenje o odžavanju JP mora javno oglašiti najkasnije 7 dana pre dana određenog za početak JP, što ne znači da je kažnjivo i zabranjeno oglašiti ovu informaciju i ranije. Kod svih analiziranih UP evidentiran je i broj dana između oglašavanja JP i održavanja JP. U proseku, JP je oglašena 7,05 dana pre početka održavanja, što pokazuje da se gradska uprava u proseku pridržava onoga što je zakonom definisano kao obavezno i da nema velikih iskoraka u praksi. Najduži vremenski period između oglašavanja i održavanja JP iznosi 10²⁸ dana, a najkraći 5²⁹ dana, što predstavlja zakonski prekršaj.

Druga stvar koja je zakonom propisana jeste trajanje JP, koje ne sme biti kraće od 7 dana. Zbog toga je bilo važno evidentirati i trajanje JP za svaki od analiziranih UP. U proseku, JP su trajale 8,3 dana što predstavlja blagi iskorak u praksi i razumevanje zakonskog minimuma kao donje

28 JP 49 - UP za rekonstrukciju objekta Trećeg osnovnog suda

29 JP 62 - UP za izgradnju stambeno poslovnog kompleksa koji se sastoji od stambenog objekta br. 1 i stambenog objekta br. 2 - Novi Beograd

Grafički prilog 49 - Broj UP u izradi tokom 2022. godine za svaku od beogradskih opština



granice, uz shvatanje da JP može trajati duže. Najduže zabeleženo trajanje JP je 14³⁰ dana (što je dva puta duže od obaveznog), a najkraće je 6³¹ dana (što predstavlja zakonski prekršaj).

U oba prikazana slučaja (koliko ranije se oglašava JP i koliko dugo ona traje), nije jasno na osnovu čega gradska uprava/Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) donose ove odluke. Važna pitanja za dalja istraživanja mogu biti - zbog čega neke javne prezentacije mogu da traju značajno duže od zakonom propisanog, a neke čak i nezakonito kraće? Kao i na osnovu čega se donosi odluka da javnost u pojedinim slučajevima bude blagovremeno obaveštena o održavanju JP, a u drugim se uloži minimalan napor što rezultira izuzetno niskom informisanošću javnosti?

Dodatno, ovo istraživanje uzelo je u obzir i brojnost UP koji se izrađuju prema teritorijama beogradskih opština (grafički prilog 49). Dobijeni rezultati pokazuju da se po 13 UP izrađivalo na teritoriji opština Novi Beograd i Vračar, a za teritoriju Zemuna je rađeno 12. Nešto manje UP je rađeno za opštinu Voždovac (10) i opštinu Savski venac (7). Najmanje je UP rađeno za opštine Stari grad, Zvezdara i Palilula (po 4), zatim za Surčin (3) i Lazarevac, Rakovica i Čukarica (po 1). Za opštine Obrenovac, Barajevo, Sopot, Mladenovac i Grocka nije rađen nijedan UP.

Vrlo je važno istaći to da je najveći broj UP (po 13) rađen za opštine koje imaju značajno različitu površinu, odnosno za Novi Beograd (40,7 km²)

30 JP 19 - UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta spratnosti P+2+PS, Vojvodanska br.204, KP 1648 KO Surčin

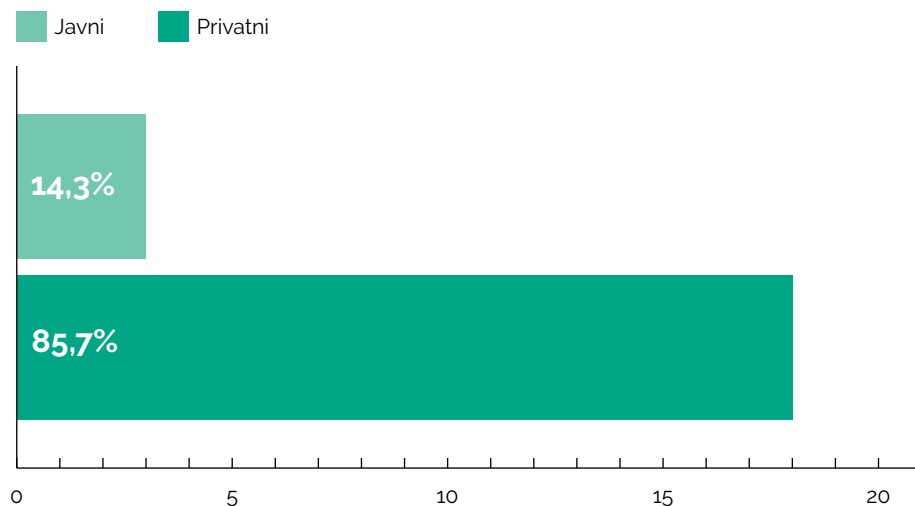
31 JP 23 - UP izgradnje infrastrukturnog koridora II faza za izmeštanje reke Peštan i lokalnog puta Vreoci-Zeoke, gradska opština Lazarevac;

JP 43 - UP za urbanističkoarhitektonsko oblikovanje površina javne namene i urbanističkoarhitektonsku razradu lokacije za izgradnju stambeno-poslovnog kompleksa u bloku 17 - područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi“ (k.p. 1502/1 i 1508/338 K.O. Savski venac);

JP 64 - UP za izgradnju stambeno - poslovnog objekta na K.P. 2764/1 KO Voždovac.

i Vračar (2,9km²). Imajući u vidu ove podatke i to da se UP obuhvata najčešće jedna ili dve susedne parcele, možemo zaključiti da je tokom 2022. godine u toku bilo pugušćavanje izgradnje na teritoriji najgušće naseljene opštine (Vračar), čije je urbano tkivo već izgrađeno i formirano i koja od 290 ha ukupne teritorije sadrži svega 0,8ha³² zelenih površina.

Grafički prilog 50 - Broj UP u okviru kategorije I, prema vrsti obrađivača



Grafički prilog 51 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u okviru UP kategorije I, prema vrsti obrađivača

prosečna ocena prema vrsti obrađivača			
javno preduzeće	privatno preduzeće	maksimalna ocena	zakonski minimum
3.17	2.97	3	18
0.187	0.165	16,67%	100%

32 Prema Statističkom godišnjaku Beograda za 2021. godinu

4.5.1. UP čiji je investitor javni sektor (bez eksproprijacije) - kategorija I

U okviru ove kategorije analiziran je 21 urbanistički projekat, čiji je investitor bio javni sektor. Iako su investitori ovih UP bili javne institucije i organi na republičkom i gradskom nivou, svega 3 UP su poverena na izradu javnom preduzeću, dok su preostalih 18 javne institucije poverile na izradu privatnim preduzećima (grafički prilog 50). U oba slučaja, prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u izradi UP je gotovo jednaka minimalnoj oceni. Prosečna ocena (grafički prilog 51) kod UP koje su izrađivala javna preduzeća je zanemarljivo iznad zakonskog minimuma (3,17 poena, odnosno 17,6% od ukupnih mogućnosti), dok je kod UP koje su izrađivala privatna preduzeća nešto ispod zakonom pripisanog minimuma (2,97 poena, odnosno 16,5% od ukupnih mogućnosti).

U okviru ove faze, istraživanje je sprovedeno u 11 koraka sa ukupno 18 kriterijuma:

1. Investitor (javni sektor) donosi odluku o izradi UP

K1 - Učešće javnosti u inicijalnim istraživanjima, neposredno pre odluke o izradi UP

K2 - Obaveštenje javnosti i uvid u odluku o izradi UP

2. Preduzeće koje je investitor angažovao izrađuje UP

K4 - Učešće u izradi UP

3. Investitor upućuje sekretarijatu zahtev za potvrđivanje UP

K5 - Uvid u zahtev za potvrđivanje UP koji je investitor uputio

4. Sekretarijat proverava ispunjenost formalnih uslova UP

K6 - Uvid u izveštaj/zaključak sekretarijata o proveru ispunjenosti formalnih uslova

5. Javni poziv na JP

K7 - Obaveštenje o javnoj prezentaciji UP najkasnije 7 dana pre početka - objavljeno na nivou JLS

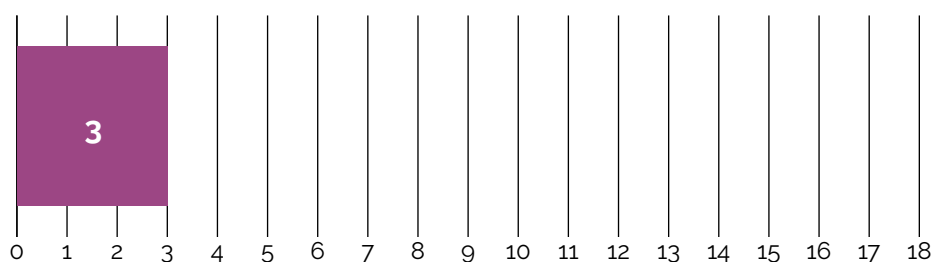
6. K8 - Uvid u sadržaj UP
7. **Sva zainteresovana lica mogu poslati primedbe i sugestije tokom JP**
 - K9 - Primedbe od zajedničkog ili javnog interesa
 - K10 - Otvorena javna diskusija o sadržaju UP
8. **Sekretarijat dostavlja Komisiji za planove UP sa svim primedbama**
 - K11 - Uvid u Izveštaj o obavljenoj JP
9. **Komisija za planove razmatra primedbe, vrši stručnu kontrolu, proverava zakonsku i plansku usklađenost UP i sačinjava Izveštaj sa predlogom o potvrđivanju ili odbijanju UP**
 - K12 - Obaveštenje o sednici Komisije za planove vezano za stručnu kontrolu UP sa objavljenim dnevnim redom i materijalima
 - K13 - Prisustvovanje sednici komisije za planove vezano za stručnu kontrolu UP sa objavljenim dnevnim redom i materijalima i mogućnost diskusije
 - K14 - Odlučivanje po pitanju stručne kontrole nacрта plana
 - K15 - Uvid u sadržaj izveštaja sednice komisije za planove
10. **Sekretarijat donosi odluku o tome da li se UP potvrđuje ili odbacuje**
 - K16 - Uvid u odluku Sekretarijata
11. **Javnost podnosi žalbu na odluku sekretarijata gradskom veću**
 - K17 - Podnete žalbe od strane građana/javnosti
 - K18 - Dobijeni odgovori na žalbe
12. **Sekretarijat u roku od 5 dana potvrđeni UP objavljuje na vebsajtu grada**
 - K19 - Javno objavljen UP

Minimalna ocena za ovu kategoriju UP je 3 poena, odnosno 3 kriterijuma se smatraju zakonskim minimumom (K6, K7 i K18). Maksimalna ocena je 18 poena, ukoliko su svi kriterijumi ispunjeni u potpunosti. Nakon ocenjivanja

svih 21 urbanističkih projekata u ovoj kategoriji, dobijena prosečna ocena (grafički prilog 52), odnosno stepen učešća građana u proceduri njihove izrade iznosi 3 poena (16,66 % ukupnih mogućnosti za učešće građana).

Iako je prosečna ocena jednaka zakonskom minimumu, samo je 1 od 3 obavezna kriterijuma ispunjen u potpunosti, a preostala 2 samo delimično.

Grafički prilog 52 - prosečna ocena učešća građana u proceduri izrade UP, kategorije I



U odnosu na pojedinačne kriterijume, rezultati su sledeći:

K1: Ovaj kriterijum se odnosi na učestvovanje građana u inicijalnim istraživanjima o mišljenjima i potrebama šire javnosti u kontekstu izrade određenog UP. Mišljenje i potrebe građana, posebno onih koji su obuhvaćeni granicom UP ili onih na koje UP neposredno utiče relevantni su za projektni zadatak i ciljeve izrade UP. Međutim, ni u jednom analiziranom UP ovaj kriterijum nije ispunjen. Samo za dva UP je bio održan arhitektonsko-urbanistički konkurs³³, što se smatra polovično ispunjenim kriterijumom, jer je njime omogućeno učešće samo stručne javnosti, ne i celokupne javnosti, a pre svega građana. Stoga je prosečna vrednost ovog kriterijuma 0,06 poena (6%).

33 JP 53 - UP za izgradnju objekta depoa Narodne biblioteke Srbije; JP 67 - UP za proširenje elektotehničkog fakulteta i kampus tehničkih fakulteta - KO Palilula

K2: Ovaj kriterijum odnosi se na osnovnu informisanost javnosti, a posebno onih građana na koje UP ima neposredan uticaj, o donetoj odluci da se započne izrada određenog UP. Međutim, ni u jednom analiziranom slučaju javnost nije bila obavještena da će biti započeta izrada UP i nije imala uvid u donetu odluku o započinjanju izrade UP. Prema tome, ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K3: *(ne primenjuje se prilikom ocenjivanja UP koji pripadaju kategoriji I)*

K4: Odnosi se na ostvareno učešće građana u procesu izrade UP, pri čemu se ne analizira kvalitet potencijalnog učešća, već samo da li je ono sprovedeno ili nije. Rezultati istraživanja nam pokazuju da građani nisu bili uključeni u izradu niti jednog od analiziranih UP. Zbog toga ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K5: Kada obrađivač završi izradu UP, investitor podnosi zahtev za njegovo potvrđivanje. Javno objavljeno obavještenje i uvid u ovaj zahtev omogućili bi javnosti i građanima da budu blagovremeno informisani i da imaju uvid u tok izrade UP, kako bi znali šta se planira u gradu, odnosno njihovom okruženju. Međutim, ni u jednom analiziranom UP ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K6: Prema zakonu, sekretarijat/MGSI nakon pristiglog zahteva proverava ispunjenost formalnih uslova, o tome sačinjava izveštaj i upućuje UP u dalju proceduru. Taj izveštaj bi trebalo (i mogao) da se objavljuje javno, kako bi građani imali uvid u tok izrade određenog UP, i u tom pogledu je ispunjenost ovog kriterijuma pokazatelj transparentnosti rada gradske uprave/MGSI. Ipak, ni u jednom analiziranom UP ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K7: Ispunjenost ovog kriterijuma smatra se obaveznim, odnosno zakonskim minimumom. Odnosi se na informisanje javnosti o prilici da izvrši

uvid u UP i da svoje komentare. Obaveštenje o mestu i terminu održavanja JP mora se oglasiti najkasnije 7 dana pre početka održavanja iste. Sve JP su oglašene u skladu sa ovim zakonskim pravilom, osim 2, koje su oglašene 6 dana pre početka JP. Zbog toga je prosečna vrednost ovog kriterijuma 0,94 poena (94%).

K8: Ispunjenost ovog kriterijuma smatra se takođe obaveznim, odnosno zakonskim minimumom. Odnosi se na javno izlaganje sadržaja UP na uvid javnosti i pružanje mogućnosti da javnost preda svoje komentare i mišljenje, te ovaj korak predstavlja konsultovanje javnosti o UP. U svakom analiziranom slučaju, kompletan sadržaj UP je bio dostupan i na vebsajtu grada i u prostorijama gradske uprave/MGSI. Stoga je ovaj kriterijum u potpunosti ispunjen i njegova prosečna vrednost je 1 poen (100%).

K9: Kriterijum je podrazumevao analizu pristiglih primedbi tokom JP, a njih su podnosile formalne ili neformalne grupe građana zastupajući javni interes. Fokus je bio na kolektivnim primedbama, a ne individualnim. S tim u vezi, relevantne su i primedbe strukovnih i akademskih udruženja, kao i organizacija civilnog društva. Samo tokom 4 od 21 analiziranih JP u ovoj kategoriji, predate su navedene primedbe. Tokom preostalih JP nije bilo ovakvih primedbi. Zbog toga je prosečna vrednost ovog kriterijuma 0,22 poena (22%).

K10: Kriterijum se odnosi na organizovanje nekog od participativnih formata stvarajući prostor za diskusiju o UP, razmenu mišljenja i stavova, i informacija na osnovu kojih se dalje usmerava izrada UP ili formulišu smernice za njegovu izmenu. Međutim, ni u jednom analiziranom UP nisu bili organizovani formati učešća građana poput javne diskusije ili okruglih stolova sa zaključcima, te ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K11: Ispunjenost ovog kriterijuma predstavlja pokazatelj transparentnosti rada nadležnih organa i informisanost javnosti o održanoj JP. Naime, Sekretarijat/MGSI nakon JP sastavlja izveštaj koji sadrži sve informacije i pristigle primedbe i sugestije i upućuje ga Komisiji za planove. Međutim, kako ni u jednom analiziranom UP ovaj izveštaj nije bio javno dostupan, zaključuje se da rad nadležnih institucija nije transparentan, a ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K12: Ovaj kriterijum se takođe odnosi na transparentnost rada nadležnih organa i informisanost javnosti o održanoj JP, ali kroz ulogu Komisije za planove. Dakle, na ovoj sednici Komisija za planove razmatra i odlučuje o svim pristiglim primedbama i komentarima, sastavlja Izveštaj o JP Komisije za planove i daje predlog o potvrđivanju ili odbijanju UP. Ni u jednom analiziranom UP ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K13: Ispunjenost kriterijuma meri se u odnosu na mogućnost učešća građana u donošenju odluka, tačnije u radu Komisije za planove kroz prisustvo na sednici i vođenje argumentovane diskusije. S obzirom da ovaj kriterijum nije ispunjen ni u jednom analiziranom slučaju, zaključuje se da je odlučivanje ekskluzivno pravo samo Komisije i da je ta procedura potpuno zatvorena za javnost. Prosečna vrednost ovog kriterijuma je 0 poena (0%).

K14: Kriterijum uključuje analizu sastava Komisije za planove, odnosno proveru da li u njenom sastavu i procesu donošenja odluka učestvuju i druga lica - predstavnici civilnih, strukovnih ili akademskih organizacija. Dobijeni rezultati pokazuju da sastav Komisije čine isključivo predstavnici institucija i organizacija gradske uprave, odnosno MGSI, birani u taj sastav bez jasnih kriterijuma. Kako ni u jednom analiziranom UP ovaj kriterijum nije ispunjen njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K15: Ovaj kriterijum se odnosi na mogućnost uvida u Izveštaj o JP Komisije za planove, koji sadrži sve odluke koje je komisija donela, te njime proverava transparentnost rada ovog organa. Međutim, ni u jednom analiziranom slučaju, građanima nije bio omogućen uvid u usvojeni Izveštaj, odnosno odluke Komisije za planove po svakoj pristigloj primedbi i njihova obrazloženja ostala su potpuno nepoznata javnosti, a posebno građanima koji su učestvovali u JP. Stoga ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K16: Javno objavljivanje konačnog rešenja o potvrđivanju ili odbijanju UP koje donosi sekretarijat/MGSI utiče na ispunjenost ovog kriterijuma, jer ono predstavlja preduslov za ostvarivanje prava na predaju žalbi na donetu odluku. Međutim, iako je to osnovni uslov za žalbu, ni u jednom analiziranom slučaju ono nije bilo javno objavljeno i dostupno neposredno po njegovom donošenju, pa kako ovaj kriterijum nije ispunjen njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K17: Prema zakonu, sva zainteresovana lica mogu podneti žalbu na donetu odluku sekretarijata/MGSI u roku od 3 dana od dana donošenja rešenja o potvrđivanju UP. Ovim kriterijumom proverava se stepen uživanja ovog prava, kao i transparentnost rada nadležnih organa. Međutim, ove informacije mogu se pribaviti jedino putem Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, žalbe se upućuju na adrese organa uprave, u ovom slučaju Gradskom veću grada Beograda i Vladi RS. Zahtevi koje smo uputili evidentirani su 05.01.2023. godine. Produženi rok za dostavljanje odgovora bio je 14.02.2023, a odgovor gradske uprave (bez traženih informacija) stigao je 20.02.2023. Dopis Vlade RS (bez traženih informacija) je stigao 14.02.2023. a naš zahtev je prosleđen MGSI. Informacijom koje nam je Ministarstvo dostavilo 27.02.2023. saopštava se da ni za jedan UP obuhvaćen ovim istraživanjem, a da je u njihovoj nadležnosti, nije uložena nijedna žalba.

Na osnovu prikupljenih odgovora i usled netransparentnosti rada predmetnih organa, doneta je odluka da će se smatrati da žalbe nisu uložene i da ovaj kriterijum nije ispunjen, te da je njegova prosečna vrednost 0 poena (0%).

K18: Ovim kriterijumom se analizira otvorenost nadležnih organa prema građanima i poštovanje njihovih zakonom zagarantovanih prava. Zbog toga je istim gore pomenutim zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja potraživana i informacija o odgovorima Gradskog veća i Vlade RS na potencijalno pristigle žalbe. U okviru istih dopisa Vlade RS, MGSI i gradske uprave koji su opisani u K17, dobili smo tražene informacije samo delimično. Gradska uprava nam je poslala dopis bez traženih informacija, dok nam je MGSI potvrdilo da s obzirom da nije bilo uloženi žalbi, nije bilo ni odgovora na njih. Zbog toga, kao i u slučaju prethodnog kriterijuma, doneta je odluka da će se smatrati da žalbe nisu uložene i da ovaj kriterijum nije ispunjen, te da je njegova prosečna vrednost 0 poena (0%).

K19: Javno objavljivanje potvrđenog UP u roku od 5 dana, odnosno ispunjenost ovog kriterijuma je zakonska obaveza, a podrazumeva da javnost ima mogućnost uvida u potvrđeni UP. Prema Zakonu o planiranju i izgradnji „organ koji je potvrdio urbanistički projekat dužan je da u roku od pet dana od dana potvrđivanja projekta taj projekat objavi na svojoj internet stranici”.

U tom pogledu neki od analiziranih UP su potvrđeni i objavljeni na veb sajtu grada/MGSI, pa je ovaj kriterijum u tom smislu ispunjen za te UP. Sa druge strane, postojao je jedan broj UP koji nisu bili objavljeni na veb sajtu grada/MGSI, te nije bilo moguće utvrditi da li su oni uopšte i potvrđeni. Zbog toga je upućen zahtev za pristup informacijama od javnog značaja gradskoj upravi i MGSI sa pitanjem koji su sve UP potvrđeni u periodu od 1.1.2022. do 31.12.2022. godine.

Dobijeni odgovori su sadržali listu potvrđenih UP, odnosno listu brojeva predmeta pod kojim su se UP vodili u evidenciji gradske uprave/MGSI. U poređnom analizom dobijenih lista i vebsajta grada i MGSI utvrđeno je da neki od UP navedenih u odgovorima grada/MGSI nisu objavljeni na njihovim vebsajtovima, a zbog toga što u odgovorima nisu navedeni nazivi UP već samo njihovi brojevi predmeta, nije bilo moguće utvrditi koji su to UP potvrđeni ali nisu objavljeni na vebsajtu grada/MGSI.

Zbog takvog pristupa grada/MGSI i nepotpunih odgovora doneta je odluka da se ovaj kriterijum za preostale UP smatra neispunjenim. Naime, UP za koje nismo dobili odgovor da li su potvrđeni ili nisu, i za koje to nije moguće utvrditi upoređnom analizom dobijenih odgovora i vebsajta grada/MGSI, u ovom istraživanju smatraju se usvojenim ali ne i objavljenim na vebsajtu grada/MGSI.

Na osnovu svega navedenog, prosečna vrednost ovog kriterijuma je 0,78 poena (78%).

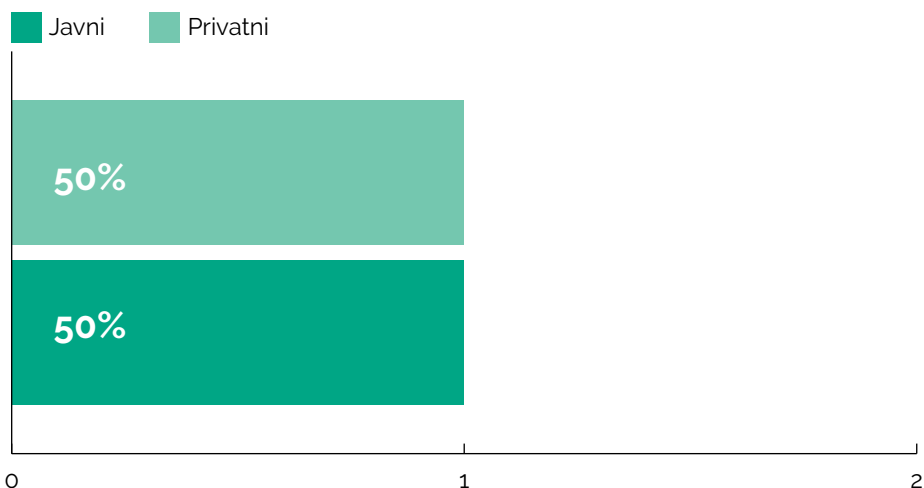
4.5.2. UP čiji je investitor javni sektor (sa eksproprijacijom) - kategorija II

U okviru ove kategorije analizirana su 2 urbanistička projekata, čiji je investitor bio javni sektor i za čije je sprovođenje bilo neophodno izvršiti eksproprijaciju zemljišta koje je u privatnoj svojini.

U pogledu poveravanja izrade UP javnom ili privatnom preduzeću, rezultati istraživanja pokazuju da je jedan UP poveren javnom, a drugi UP privatnom preduzeću (grafički prilog 53). U oba slučaja, prosečna ocena učešća građana u izradi UP je niža od zakonskog minimuma, s tim što je za nijansu veća ocena dobijena u izradi UP koja je bila poverena javnom

preduzeću (3 poena). Prosečna ocena učešća građana u izradi UP koja je bila poverena privatnom preduzeću je 2 poena (grafički prilog 54).

Grafički prilog 53 - Broj UP u okviru kategorije II, prema vrsti obrađivača



Grafički prilog 54 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u okviru UP kategorije II, prema vrsti obrađivača

prosečna ocena prema vrsti obrađivača			
javno preduzeće	privatno preduzeće	maksimalna ocena	zakonski minimum
3	2	4	19
15.80%	10.50%	21.00%	100%

U okviru ove faze, ispitivano je 11 koraka sa ukupno 19 kriterijuma:

1. Investitor (javni sektor) donosi odluku o izradi UP

K1 - Učešće javnosti u inicijalnim istraživanjima, neposredno pre odluke o izradi UP

K2 - Obaveštenje javnosti i uvid u odluku o izradi UP

K3 - Obaveštenje vlasnicima susednih parcela o početku izrade UP (i vlasniku predmetne parcele za koju se radi UP ukoliko investitor nije vlasnik, već drugo fizičko ili pravno lice)

2. Preduzeće koje je investitor angažovao izrađuje UP

K4 - Učešće u izradi UP

3. Investitor upućuje sekretarijatu zahtev za potvrđivanje UP

K5 - Uvid u zahtev za potvrđivanje UP koji je investitor uputio

4. Sekretarijat proverava ispunjenost formalnih uslova UP

K6 - Uvid u izveštaj/zaključak sekretarijata o proveru ispunjenosti formalnih uslova

5. Javni poziv na JP

K7 - Obaveštenje o javnoj prezentaciji UP najkasnije 7 dana pre početka - objavljeno na nivou JLS

K8 - Uvid u sadržaj UP

6. Sva zainteresovana lica mogu poslati primedbe i sugestije tokom JP

K9 - Primedbe od zajedničkog ili javnog interesa

K10 - Otvorena javna diskusija o sadržaju UP

7. Sekretarijat dostavlja Komisiji za planove UP sa svim primedbama

K11 - Uvid u Izveštaj o obavljenoj JP

8. Komisija za planove razmatra primedbe, vrši stručnu kontrolu, proverava zakonsku i plansku usklađenost UP i sačinjava Izveštaj sa predlogom o potvrđivanju ili odbijanju UP

K12 - Obaveštenje o sednici Komisije za planove vezano za stručnu kontrolu UP sa objavljenim dnevnim redom i materijalima

K13 - Prisustvovanje sednici komisije za planove vezano za stručnu kontrolu UP sa objavljenim dnevnim redom i materijalima i mogućnost diskusije

K14 - Odlučivanje po pitanju stručne kontrole nacрта plana

K15 - Uvid u sadržaj izveštaja sednice komisije za planove

9. Sekretarijat donosi odluku o tome da li se UP potvrđuje ili odbacuje

K16 - Uvid u odluku Sekretarijata

10. Javnost podnosi žalbu na odluku sekretarijata gradskom veću

K17 - Podnete žalbe od strane građana/javnosti

K18 - Dobijeni odgovori na žalbe

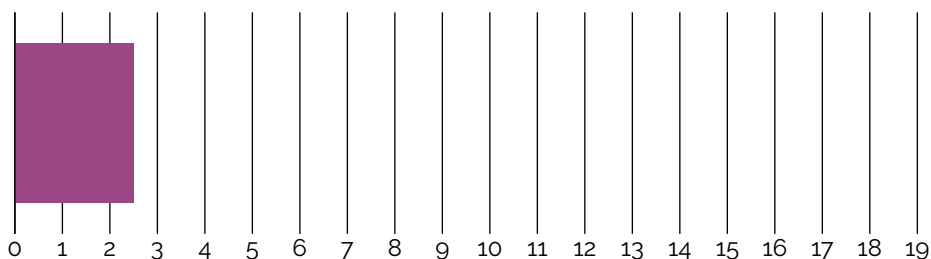
11. Sekretarijat u roku od 5 dana potvrđeni UP objavljuje na vebsajtu grada

K19 - Javno objavljen UP

Minimalna ocena za ovu kategoriju UP je 4 poena, odnosno 4 kriterijuma se smatraju zakonskim minimumom (K3, K7, K8 i K19). Maksimalna ocena je 19 poena, ukoliko su svi kriterijumi ispunjeni u potpunosti. Nakon ocenjivanja oba urbanističkih projekata u ovoj kategoriji, dobijena prosečna ocena (grafički prilog 55), odnosno stepen učešća građana u proceduri njihove izrade iznosi 2,5 poena (13,16 % ukupnih mogućnosti za učešće građana).

Dobijena prosečna ocena značajno je ispod zakonskog minimuma, i samo je 1 od 4 obavezna kriterijuma ispunjen u potpunosti (K3), a preostala 3 samo su delimično ispunjeni.

Grafički prilog 55 - prosečna ocena učešća građana u proceduri izrade UP, kategorije II



Kao i za prethodnu kategoriju i ovde će biti prikazani rezultati istraživanja u odnosu na pojedinačne kriterijume. Međutim, kako su primenjivani

identični kriterijumi (osim K3 koji se primenjuje samo za ovu kategoriju UP) u ovom poglavlju će prosečne vrednosti kriterijuma biti samo kratko predstavljene, kako se ne bi ponavljali opisi kriterijuma, koji su već dati u prethodnom poglavlju. U slučajevima gde je to potrebno, prosečne vrednosti kriterijuma će biti detaljnije objašnjene i predstavljene.

K1: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K2: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K3: Ovaj kriterijum se primenjuje samo kod onih UP kod kojih je neophodno izvršiti eksproprijaciju zemljišta u okviru izrade i sprovođenja UP. Dodatno, ispunjenost ovog kriterijuma se smatra obaveznom i predstavlja zakonski minimum. Informacije o tome da li je gradska uprava/MGSI blagovremeno poslalo vlasnicima parcela koje su predmet eksproprijacije obaveštenje o izradi UP bilo je moguće pribaviti jedino putem Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Stoga je upućen zahtev Sekretarijatu za urbanizam i građevinske poslove i MGSI 30.12.2022. godine. Na osnovu dobijenih odgovora, utvrđeno je da je ovaj kriterijum u potpunosti ispunjen i njegova prosečna vrednost je 1 poen (100%).

K4: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K5: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K6: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K7: Ovaj kriterijum je u ovoj kategoriji samo delimično ispunjen, jer su obe javne prezentacije oglašene samo na veb sajtu MGSI, ali ne i na veb sajtu grada Beograda. Zbog toga je ovaj kriterijum polovično ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0,5 poena (50%).

K8: Ovaj kriterijum je u ovoj kategoriji samo delimično ispunjen, jer nije bilo moguće izvršiti uvid u UP na veb sajtu grada i u prostorijama gradske uprave, već samo na veb sajtu MGSI. Zbog toga je ovaj kriterijum polovično ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0,5 poena (50%).

K9: Ovaj kriterijum je u ovoj kategoriji nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K10: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K11: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K12: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K13: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K14: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K15: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

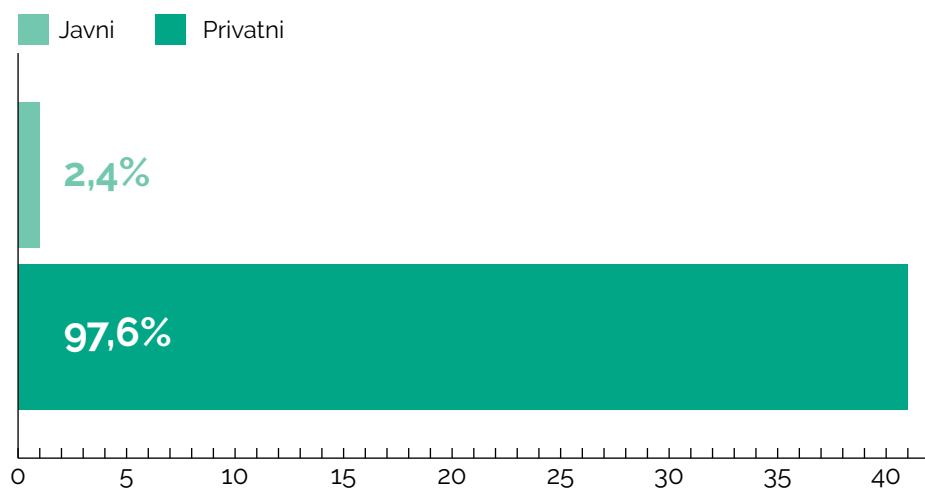
K16: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K17: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K18: Isti slučaj kao u prethodnoj kategoriji - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K19: Potrebne informacije za vrednovanje ovog kriterijuma pribavljene su na isti način kao i u prethodnoj kategoriji. Takođe, i u ovoj kategoriji UP je ovaj kriterijum polovično ispunjen, jer je jedan UP potvrđen i javno objavljen, a drugi nije. Zbog toga je prosečna vrednost kriterijuma 0,5 poena (50%).

Grafički prilog 56 - Broj UP u okviru kategorije III, prema vrsti obrađivača



Grafički prilog 57 - Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u okviru UP kategorije III, prema vrsti obrađivača

prosečna ocena prema vrsti obrađivača			
javno preduzeće	privatno preduzeće	maksimalna ocena	zakonski minimum
2	2.43	3	16
12.50%	15.19%	18.75%	100%

4.5.3. UP čiji je investitor privatni sektor - kategorija III

U okviru ove kategorije analizirana su 42 urbanistička projekta, čiji je investitor bio privatni sektor. Od ukupnog broja, samo je 1 UP bio poveren na izradu javnom preduzeću, a ostalih 41 UP privatnim preduzećima (grafički prilog 56). Međutim, za razliku od ove prenatlašene disproporcije, prosečne ocene učešća građana u izradi UP se gotovo i ne razlikuju u pogledu toga ko je obrađivač UP (grafički prilog 57). Prosečna ocena za UP čiji je obrađivač javno preduzeće je 2 poena, a privatna preduzeća 2,43 poena. U oba slučaja prosečne ocene su niže od zakonskog minimuma.

U okviru ove faze, ispitivano je 10 koraka sa ukupno 16 kriterijuma:

- 1. Preduzeće koje je investitor angažovao izrađuje UP**
K4 - Učešće u izradi UP
- 2. Investitor upućuje sekretarijatu zahtev za potvrđivanje UP**
K5 - Uvid u zahtev za potvrđivanje UP koji je investitor uputio
- 3. Sekretarijat proverava ispunjenost formalnih uslova UP**
K6 - Uvid u izveštaj/zaključak sekretarijata o proveru ispunjenosti formalnih uslova
- 4. Javni poziv na JP**
K7 - Obaveštenje o javnoj prezentaciji UP najkasnije 7 dana pre početka - objavljeno na nivou JLS
K8 - Uvid u sadržaj UP
- 5. Sva zainteresovana lica mogu poslati primedbe i sugestije tokom JP**
K9 - Primedbe od zajedničkog ili javnog interesa
K10 - Otvorena javna diskusija o sadržaju UP
- 6. Sekretarijat dostavlja Komisiji za planove UP sa svim primedbama**
K11 - Uvid u Izveštaj o obavljenoj JP

7. Komisija za planove razmatra primedbe, vrši stručnu kontrolu, proverava zakonsku i plansku usklađenost UP i sačinjava Izveštaj sa predlogom o potvrđivanju ili odbijanju UP

K12 - Obaveštenje o sednici Komisije za planove vezano za stručnu kontrolu UP sa objavljenim dnevnim redom i materijalima

K13 - Prisustvovanje sednici komisije za planove vezano za stručnu kontrolu UP sa objavljenim dnevnim redom i materijalima i mogućnost diskusije

K14 - Odlučivanje po pitanju stručne kontrole nacрта plana

K15 - Uvid u sadržaj izveštaja sednice komisije za planove

8. Sekretarijat donosi odluku o tome da li se UP potvrđuje ili odbacuje

K16 - Uvid u odluku Sekretarijata

9. Javnost podnosi žalbu na odluku sekretarijata gradskom veću

K17 - Podnete žalbe od strane građana/javnosti

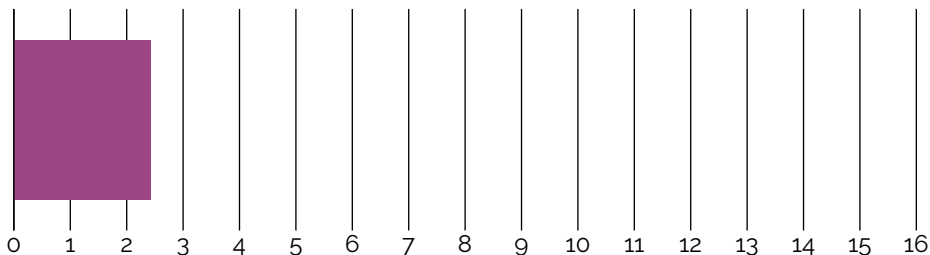
K18 - Dobijeni odgovori na žalbe

10. Sekretarijat u roku od 5 dana potvrđeni UP objavljuje na veb sajtu grada

K19 - Javno objavljen UP

Minimalna ocena za ovu kategoriju UP je 3 poena, odnosno 3 kriterijuma se smatra zakonskim minimumom (K7, K8 i K19). Maksimalna ocena je 16 poena, ukoliko su svi kriterijumi ispunjeni u potpunosti. Nakon ocenjivanja 42 urbanistička projekta u ovoj kategoriji, dobijena prosečna ocena (grafički prilog 58), odnosno stepen učešća građana u proceduri njihove izrade iznosi 2,42 poena (15,12 % ukupnih mogućnosti za učešće građana).

Dobijena prosečna ocena značajno je ispod zakonskog minimuma, i nijedan od 3 obavezna kriterijuma nije ispunjen u potpunosti, već samo delimično.



Kao i za prethodne kategorije i ovde će biti prikazani rezultati istraživanja u odnosu na pojedinačne kriterijume. Međutim, kako su primenjivani identični kriterijumi (osim K1, K2 i K3 koji se ne primenjuju na ovu kategoriju UP) u ovom poglavlju će prosečne vrednosti kriterijuma biti samo kratko predstavljene, kako se ne bi ponavljali opisi kriterijuma koji su već dati u prethodnom poglavlju. U slučajevima gde je to potrebno, prosečne vrednosti kriterijuma će biti detaljnije objašnjene i predstavljene.

K4: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K5: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K6: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K7: Ovaj kriterijum je delimično ispunjen. U nekim slučajevima kada je MGSI nosilac izrade UP, javna prezentacija je oglašena samo na veb sajtu MGSI, ne i na veb sajtu grada Beograda. Takođe, u nekoliko slučajeva je javna prezentacija oglašena kasnije nego što je zakonom propisano. Imajući sve to u vidu, rezultati pokazuju da je prosečna ocena za ovaj kriterijum 0,93 poena (93%).

K8: Kao i prethodni, i ovaj kriterijum je delimično ispunjen, zbog toga što u pojedinim slučajevima kada je MGSI nosilac izrade UP, uvid u sadržaj UP bio je omogućen samo na veb sajtu MGSI, ali ne i na veb sajtu grada Beograda i u prostorijama gradske uprave. Stoga je prosečna ocena za ovaj kriterijum 0,94 poena (94%).

K9: Ovaj kriterijum je u ovoj kategoriji nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K10: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K11: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K12: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K13: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K14: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K15: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K16: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K17: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K18: Isto kao i u prethodnim kategorijama - ovaj kriterijum nije ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0 poena (0%).

K19: Potrebne informacije za vrednovanje ovog kriterijuma pribavljene su na isti način kao i u prvoj kategoriji. Takođe, i u ovoj kategoriji UP je ovaj kriterijum polovično ispunjen i njegova prosečna vrednost je 0,55 poena (55%).

Prema prikazanim rezultatima za sve tri kategorije UP, možemo tvrditi da je učešće građana u proceduri izrade UP na izuzetno niskom nivou. Ni u jednoj od definisanih kategorija UP nisu čak ni ispunjeni svi zakonom obavezni kriterijumi.

U kategoriji I od 3 obavezna kriterijuma u celosti je ispunjen samo 1, dok su preostala 2 samo delimično ispunjena. U kategoriji II ispunjen je samo 1 obavezni kriterijum, dok su 3 ispunjena samo polovično. Naposljetku, u kategoriji III nijedan od 3 obavezna kriterijuma nije ispunjen u potpunosti, već samo delimično.

Dakle, učešće građana ostvareno je samo u pogledu onoga što je zakonom propisano kao obaveza i minimum uključivanja građana, ali samo u pojedinim UP, dok u ostalim to nije ispoštovano.

To znači da je u određenom broju UP javnost bila informisana o održavanju JP u zakonskom roku, dok u pojedinim slučajevima nije bila blagovremeno informisana. Takođe, u najvećem broju UP javnost je imala mogućnost da izvrši uvid u dokumentaciju UP koja je bila izložena tokom JP, ali u pojedinim slučajevima je to ipak bilo onemogućeno, iako je zakonom propisano. Nakon potvrđivanja UP, u nekim slučajevima je javnost mogla da se informiše i izvrši uvid u potvrđeni UP, dok u pojedinim slučajevima je građanima ovo zakonom zagantovano pravo bilo onemogućeno.

Osim ovih obaveznih mogućnosti za učešće građana u izradi UP, važno je istaći da ni u jednoj analiziranoj kategoriji javnost ni u jednom koraku izrade UP pre održavanja JP nije bila informisana o njegovoj izradi, i nije imala uvid ni u jedan dokument ili odluku koji prethode održavanju JP. Takođe, ni u jednom procesu izrade UP građani nisu učestvovali u izradi samog UP, osim u svega nekoliko slučajeva kada je samo stručna javnost bila uključena kroz organizovanje arhitektonsko-urbanističkih konkursa. U tom pogledu, možemo da tvrdimo da je procedura izrade UP, pre nego što se on izloži na JP potpuno zatvorena za javnost i da se izrada UP odvija praktično u tajnosti, jer je prvi trenutak kada javnost sazna da je neki UP u izradi onda kada se on izloži na JP. Pohvalno je jedino to što je u slučajevima izrade UP za koje je neophodno izvršiti eksproprijaciju ispunjen obavezni kriterijum koji podrazumeva da su vlasnici parcela koje se pribavljaju u javnu svojinu blagovremeno informisani o izradi UP.

Jedini participativni mehanizam predviđen u toku izrade i usvajanja UP jeste organizovanje JP, čije procedure i sprovođenje, kako je gore rečeno, nisu u potpunosti ispoštovani. Građani su imali priliku da predaju svoje komentare na UP, ali ni u jednom slučaju nisu organizovani formati javnih diskusija o UP, niti su građani dobili odgovore na svoje komentare i nisu bili informisani o rezultatima svog učešća.

Stručna kontrola UP, rad Komisije za planove i procedure donošenja odluka o sadržaju UP i pristiglim komentarima građana su bez izuzetka bili zatvoreni za javnost, a nijedan dokument koji sadrži zaključke i odluke koje donose nadležni organi nije bio javno objavljen, te zaključujemo da je rad nadležnih organa u procesu izrade i usvajanja UP izrazito netransparentan.

Naposletku, vrlo je važno istaći da ni u jednoj kategoriji, ni za jedan analizirani UP rešenje o njegovom potvrđivanju koje donosi

Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove, nije bilo javno objavljeno, odnosno građanima nije bilo omogućeno da u ovo rešenje imaju uvid neposredno po njegovom donošenju. Iako ovo nije zakonom propisana obaveza, ipak bi trebalo da bude obavezno jer predstavlja osnovni preduslov za mogućnost ulaganja žalbe na rešenje o potvrđivanju ili odbacivanju UP. Međutim, kako građani nisu imali uvid u doneta rešenja, nisu mogli ni da ulože potencijalne žalbe, što predstavlja njihovo zakonom zagantovano pravo. Time je onemogućen ovaj drugi participativni mehanizam koji zakon prepoznaje u pogledu usvajanja UP.

5. Zaključak

Zaključci istraživanja biće dati i izvedeni kroz pregled i sumiranje dobijenih rezultata prikazanih u prethodnim poglavljima, što će uključiti i šematske prikaze, ali i uporednu analizu rezultata.

Ključno je istaći da se u pogledu ostvarenog stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova, prosečne ocene u okviru definisanih faza mogu okarakterisati kao izrazito niske. Naime, u fazi I prosečna ocena iznosi 1,15 poena od maksimalnih 11 poena (10% od ukupnih mogućnosti učešća građana), što predstavlja ocenu koja je neznatno iznad one minimalno postavljene. Rezultati dobijeni za fazu II i fazu IV pokazuju da je prosečna ocena 2,21 od maksimalnih 10 poena (22,1% od ukupnih mogućnosti), odnosno 1,36 od maksimalnih 6 poena (22,66% od ukupnih mogućnosti). I u ove dve faze prosečne ocene su samo za nepun poen veće od minimalnih ocena. Izuzetak je faza III u kojoj je prosečna ocena 4,08 od mogućih 13 poena, zbog toga što je ostvaren veći stepen učešća građana u odnosu na ukupne mogućnosti (31,38% od ukupnih mogućnosti).

Razlog za odstupanje dobijene ocene u fazi III u odnosu na ostale faze je to što je faza izrade nacrtu plana, odnosno održavanje javnih uvida u nacrtu planova zakonskim okvirom prepoznato kao faza izrade plana u kojoj proces treba otvoriti za javnost, dok to ne važi i za ostale faze. Ovo ne znači da je učešće građana omogućeno u značajnoj meri, već da je u minimalnoj meri omogućeno učešće tokom javnih uvida, dok je proces izrade planova u drugim fazama prilično zatvoren za javnost.

Uprkos tome, osnovni zaključak koji se da izvesti jeste da je u svakoj od analiziranih faza učešće građana uglavnom ostvareno na načine koji su

propisani zakonom, a vrlo retko kroz potencijalne oblike participacije koje zakon ne nameće, što predstavlja izuzetke od prakse. Važno je istaći da u svakoj od analiziranih faza postoje odstupanja od zakonskih obaveza, odnosno da nisu svi zakonski propisi u potpunosti ispoštovani i da su evidentirani slučajevi kada ni zakonski obavezno učešće građana ili dostupnost dokumentacije nisu omogućeni. Zbog svega navedenog, dobijene prosečne ocene za svaku fazu ne prevazilaze minimalne ocene u značajnoj meri (grafički prilog 59).

Grafički prilog 59 - Prosečne ocene učešća građana prema definisanim fazama izrade urbanističkih planova

	Prosečna ocena	Minimalna ocena	Maksimalna ocena
Faza I - Donošenje odluke o izradi plana	1,15	1	11
Faza II - Izrada koncepta plana	2,21	2	10
Faza III - Izrada nacрта plana	4,08	2	13
Faza IV - Usvajanje plana	1,36	1	6

Ove prosečne ocene učešća građana dobijene za svaku pojedinačnu fazu važno je razložiti i analizirati prema vrsti urbanističkog plana, jer je uočeno da postoje razlike u stepenu učešća građana u različitim vrstama planova. Činjenica da je u određenim vrstama urbanističkih planova bilo nešto veće učešće građana nego u drugim, povlači pitanje zbog čega je to tako, i ukoliko je u pojedinim slučajevima moguće ostvariti veće učešće građana, zbog čega se ono nije desilo u svim planovima.

Naime, u izradi GUP i PGR ostvareno je veće učešće građana nego u PDR, što je i šematski prikazano u grafičkom prilogu 60. Sa jedne strane je to pohvalno, imajući u vidu da su GUP i PGR planovi čiji je predmet i obuhvat celokupna teritorija grada ili njegov veći deo, te tematizuju kako

strateške razvojne pravce, tako i regulaciju i uređenje celokupne teritorije grada. Sa druge strane, ništa manje učešće građana ne bi smelo biti ni u PDR, planovima koji imaju manji prostorni obuhvat i specifičnije ciljeve izrade i regulacije.

Osnovni razlog razlike u ostvarenom učešću građana jeste to što izradu GUP i PGR pokreće i finansira javni sektor, i što je njihova izrada najčešće poverena javnom preduzeću, odnosno Urbanističkom zavodu. Prema rezultatima ovog istraživanja, pokazalo se da je za ove planove najčešće ispunjeno više kriterijuma koji se odnose na transparentnost i dostupnost planske dokumentacije koja se izlaže na RJU i JU, nego što je to slučaj za planove čiji je obrađivač privatno preduzeće. S obzirom da je zakonom obavezno da obrađivač za RJU i JU pripremi samo tekstualni i grafički deo plana, objavljivanje dokumentacione osnove koja sadrži sve odluke, zapisnike i izveštaje koji prethode održavanju javnog uvida je opciono. Međutim, u velikom broju planova koje je obrađivao, Urbanistički zavod je za RJU i JU pripremio i izložio i dokumentacionu osnovu, dok su privatna preduzeća retko to radila. Takođe, Urbanistički zavod je napravio iskorak u odnosu na ustaljenu praksu prilikom izrade GUP, time što je pripremio i javno objavio anketu, čiji je cilj bio prikupljanje mišljenja građana o prioritetnim temama i strateškim pravcima razvoja grada. Ne ulazeći u kvalitativnu analizu sadržaja, uzorka i rezultata ove ankete, ovaj postupak ipak predstavlja pomak ka uključivanju građana u izradu koncepta plana.

Prema tome, osnovni faktori koji su doprineli tome da u izradi GUP i PGR učešće građana bude ostvareno nešto više nego u izradi PDR je pre svega njihov karakter, predmet, ciljevi i prostorni obuhvat.

Potom, možemo zaključiti da je iskorake u praksi uključivanja građana i unapređenja transparentnosti procesa planiranja (koji su u domenu obrađivača) uglavnom pravilo javno preduzeće, a privatna retko. S

obzirom na to da gotovo u svakom analiziranom planu gradska uprava nije odstupala od toga da proceduru donošenja, izrade i usvajanja planova drži zatvorenom za javnost, a participaciju na zakonskom minimumu, zaključujemo da razlike u izmerenom stepenu učešća javnosti u različitim tipovima planova u najvećoj meri zavise od obrađivača plana.

Grafički prilog 60 - Prosečne ocene učešća građana prema vrsti urbanističkog plana, po svim definisanim fazama izrade urbanističkih planova

	Maks. ocena	GUP	PGR	PDR
Faza I - Donošenje odluke o izradi plana	11	/	/	1,15
Faza II - Izrada koncepta plana	10	4,5	2	2,09
Faza III - Izrada nacrtu plana	13	/	5	3,97
Faza IV - Usvajanje plana	6	/	2,5	1,17

Izuzetno je važno napomenuti da je procena načina rada obrađivača u kontekstu ostvarenog učešća građana moguća jedino u fazi II (izrada koncepta plana i održavanje RJU) i fazi III (izrada nacrtu plana i održavanje javnog uvida). U fazi I (donošenje odluke o izradi plana) i fazi IV (usvajanje plana) obrađivač nema značajnih nadležnosti, pa u tim fazama ostvareno učešće zavisi isključivo od načina rada organa gradske uprave i Skupštine grada, bez obzira na vrstu urbanističkog plana.

Međutim, činjenica da postoji razlika u ostvarenom učešću javnosti ukoliko obrađivači dolaze iz različitih sektora vodila je ka pregledu i sumiranju rezultata koji se odnose na broj planova i stepen participacije građana u njihovoj izradi (grafički prilog 61). Kada pogledamo taj šematski prikaz i zbir svih planova prema vrsti obrađivača, vidimo da je ukupan broj planova (analiziranih kroz sve 4 faze) koje obrađuju privatna preduzeća veći nego broj planova poverenih javnim preduzećima. Ukupno je

26 planova bilo povereno na izradu javnom preduzeću, dok je za oko ¼ više, odnosno za 34 plana izrada bila poverena privatnim preduzećima.

Grafički prilog 61 - Broj planova prema vrsti obrađivača po svakoj od definisanih faza izrade urbanističkih planova, kao i za UP

Sektor iz kojeg je obrađivač	Broj planova u svakoj od definisanih faza				Ukupan broj planova	Broj urbanističkih projekata
	Faza I - Donošenje odluke o izradi plana	Faza II - Izrada koncepta plana	Faza III - Izrada nacrt plana	Faza IV - Usvajanje plana		
javni	6	4	10	6	26	5
privatni	14	10	9	1	34	57

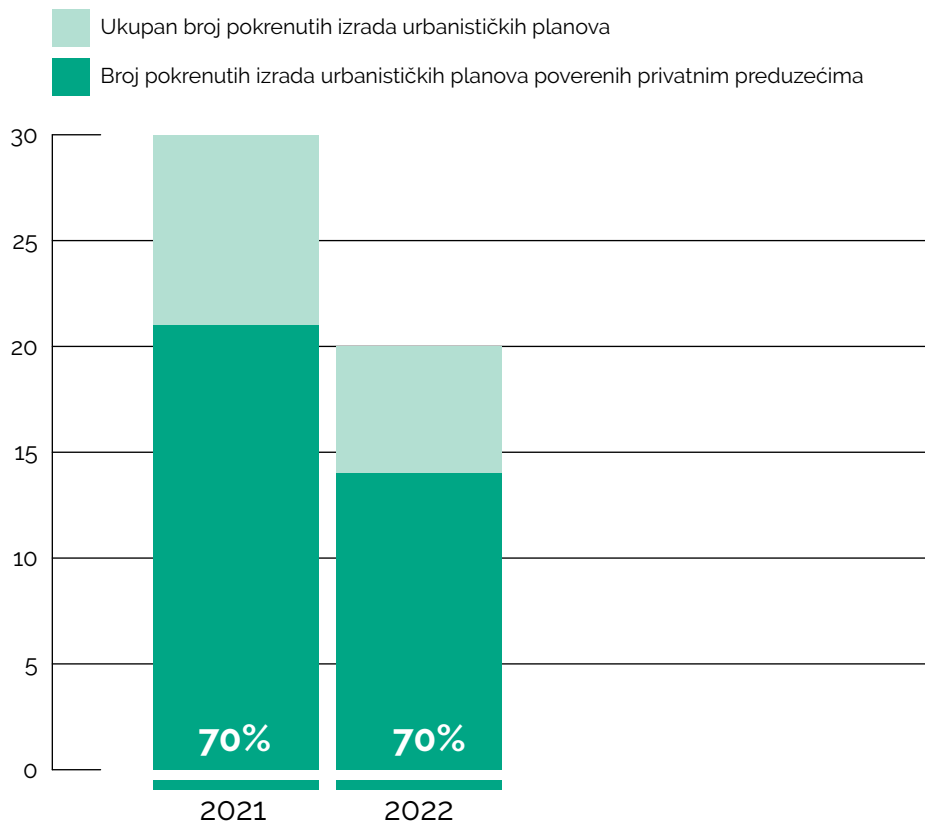
Kada pogledamo ove brojeve razložene na definisane faze, vidimo da nije u svakoj fazi više planova povereno privatnim preduzećima, već je u pojedinim fazama povereno javnom preduzeću. Bez ulaska u detaljnu analizu sadržaja svih analiziranih planova, sagledali smo njihov prostorni obuhvat i postavljene ciljeve izrade. Na osnovu toga uočili smo da su u najvećoj meri planovi koje obrađuje javno preduzeće zapravo planovi šireg prostornog obuhvata i višeg hijerarhijskog reda, kao i planovi kojima se regulišu čitava naselja ili veći delovi naselja, čija je izrada u nadležnosti gradske uprave i javnih preduzeća. Planovi koji su povereni privatnim preduzećima su u najvećoj meri planovi koje su inicirala i finansirala privatna preduzeća, a čiji je prostorni obuhvat najčešće na nivou jednog bloka, ili čak samo delova jednog bloka. Na osnovu toga možemo zaključiti da privatni sektor inicira i finansira izradu planova kako bi se definisao planski osnov za njihova dalja finansijska ulaganja u izgradnju na predmetnim područjima, a izradu takvih planova poverava privatnim preduzećima. Na osnovu toga možemo tvrditi da delatnost planiranja, odnosno proizvodnje prostorne regulacije i planskog osnova za izgradnju objekata podržanu privatnim kapitalom, koja privatne interese prevodi u prostorna rešenja, dominantno prelazi u privatnu sferu. Sa druge strane, planiranje i regulacija javnih prostora,

objekata i infrastrukture, kao i strateško planiranje grada uglavnom ostaje u domenu javnih preduzeća.

Ukoliko nameravamo da pratimo trendove u pogledu toga koje planove i koliko planova izrađuje javno, odnosno privatna preduzeća, ne možemo sagledavati sve četiri faze, već samo fazu donošenja odluke o izradi planova. Naime, izrada planova koji su se 2022. godine našli u fazi izrade koncepta, nacрта ili usvajanja plana u određenoj meri je započeta i pre nekoliko godina, a u pojedinim slučajevima i pre jedne decenije. Kako bi svake godine prilikom sprovođenja ovog istraživanja napravili presek stanja i uočili potencijalni trend porasta broja planova čija se izrada poverava privatnim preduzećima, moramo evidentirati koliko je doneto odluka o izradi planova koje obrađuju privatna, a koliko javna preduzeća. Prema tome, kada se pozovemo na prošlogodišnje istraživanje, znamo da je 2021. godine od ukupno 30 pokrenutih izrada planova, 21 poveren na izradu privatnim preduzećima. U procentima je to 70% započetih planova koje izrađuje privatni sektor. U 2022. godini od ukupno 20 pokrenutih izrada planova 14 je povereno na izradu privatnim preduzećima, što takođe predstavlja 70% od ukupnog broja. Na osnovu ove dve godine, možemo da zaključimo da postoji trend privatizacije delatnosti urbanističkog planiranja (grafički prilog 62).

Imajući u vidu prethodno izvedeni zaključak da u fazi II i fazi III iskoraci iz ustaljene prakse i pomaci od zakonskog minimuma ka većem uključivanju građana u najvećoj meri zavise od obrađivača plana, kao i da ih je tokom 2022. godine povremeno pravio JP Urbanistički zavod, biće neophodno kroz naredne godine pratiti praksu i privatnih i javnih obrađivača. Na taj način je moguće evidentirati eventualne trendove i razlike u ostvarenom stepenu učešća građana u zavisnosti od toga ko je obrađivač plana, ali i investitor plana (odnosno šta je prostorni obuhvat i predmet plana).

Grafički prikaz 62 - Uporedni prikaz broja urbanističkih planova prema vrsti obrađivača, čija je izrada pokrenuta 2021. i 2022. godine



Međutim, da bi se ostvarile značajnije promene i veći stepen učešća građana u izradi urbanističkih planova, osnovni preduslov je unapređenje zakonskog okvira kojim se vodi i na kojem počiva rad gradske uprave i nadležnih institucija. Najmanje kriterijuma, u svim fazama, je ispunjeno u pogledu transparentnosti rada nadležnih organa i dostupnosti informacija i dokumentacije, što istovremeno predstavlja osnovne oblike uključivanja javnosti, a potom i preduslove za aktivnije učešće u koncipiranju i izradi planskih rešenja. Zbog toga se prioriteta unapređenja zakonskog okvira moraju odnositi upravo na unapređenje ispunjenosti ovih kriterijuma, a zatim i na unapređenje realizacije RJU i JU, o čemu će biti više reči u narednom poglavlju.

Ukoliko se osvrnemo na UP i stepena učešća građana u njihovoj izradi, rezultati pokazuju da je ono ostvareno u izuzetno niskoj meri (grafički prilog 63). U kategoriji I prosečna ocena iznosi 3 od 18 poena (16,66% od ukupnih mogućnosti učešća građana), a u kategoriji II 2,5 poena od maksimalnih 19 (13,16% od ukupnih mogućnosti), dok u kategoriji III iznosi 2,42 od mogućih 16 poena (15,13% od ukupnih mogućnosti). Ni u jednoj kategoriji prosečna ocena ne prelazi minimalnu ocenu, odnosno u II i III kategoriji ova ocena je ispod definisanog minimuma. Takođe, ni u jednoj od kategorija nisu u potpunosti ispunjeni svi obavezni kriterijumi koji predstavljaju zakonske obaveze.

Sam zakonski okvir predviđa učešće građana u izradi UP jedino kroz organizovanje JP kada je građanima omogućeno da izvrše uvid u UP i predaju svoje komentare, i kroz javno objavljivanje već potvrđenog UP. Osim toga, nije predviđeno da javnost mora biti obavještena o početku izrade UP, kao ni da u njegovoj izradi treba da učestvuje na bilo koji način. Takođe, predviđeno je da se sva razmena informacija i dokumentacije odvija između investitora i gradske uprave, dok nije propisano da i javnost treba da bude informisana i da ima uvid u tok izrade UP. Stručna kontrola UP i donošenje odluka prepušteno je u potpunosti Komisiji za planove i gradskoj upravi, odnosno predviđeno je da bude zatvoreno za javnost. Naposljetku, kada gradska uprava potvrdi UP, nije dužna da ga odmah i objavi iako je to preduslov za ulaganje žalbi građana na odluku o potvrđivanju UP, već ga mora objaviti naknadno.

Rezultati sprovedenih analiza pokazuju da u svakoj od definisanih kategorija nije bilo odstupanja od ovih zakonski propisanih minimalnih oblika uključivanja građana, kao ni značajnih iskoraka u praksi koji vode većem stepenu uključivanja. Za razliku od urbanističkih planova, čak ni u slučajevima kada je investitor ili obrađivač UP javno preduzeće nije se odstupalo od zakonskog minimuma. Naprotiv, kao što je rečeno, u pojedinim slučajevima izrade UP ni zakonske obaveze nisu ispoštovane.

UP su u najvećoj meri bili povereni na izradu privatnim preduzećima, bez obzira na to ko je investitor plana. Konkretno, od ukupno 20 UP čiji je investitor javni sektor, samo su 4 bila poverena na izradu Urbanističkom zavodu, dok su za preostalih 16 angažovana privatna preduzeća. Od 42 UP koja su pokrenula privatne firme ili fizička lica, samo je 1 poveren Urbanističkom zavodu, a na izradi preostalih UP angažovana su bila privatna preduzeća za izradu planova (grafički prilog 61).

Na osnovu ovih podataka naslućuje se da se iskoraci u praksi koji vode većem učešću građana, kao i u slučaju izrade planova, ne mogu očekivati od obrađivača iz privatnog sektora. Međutim, nije moguće to tvrditi na osnovu ovog jednogodišnjeg istraživanja, već je neophodno u narednim godinama pratiti podjednako izradu UP koje obrađuje kako javno, tako i privatna preduzeća i uporedno analizirati da li je ostvareno učešće građana na zakonskom minimumu ili postoje odstupanja od njega i u kojim slučajevima.

Trend koji možemo da uočimo, a koji se oslanja i na podatke iz prošlogodišnjeg i ovogodišnjeg istraživanja jeste značajan porast broja UP koji se donose na teritoriji Beograda, kako u odnosu na prošlu godinu, tako i na broj urbanističkih planova (grafički prilog 2). Tokom 2022. godine na JP je bilo 72 UP, dok je na RJU i JU ukupno bilo 40 planova. Na osnovu toga možemo zaključiti da je UP dominantniji oblik proizvodnje prostorne regulacije i planskog osnova za izdavanje građevinskih dozvola u odnosu na urbanističke planove. Kada se tome pridoda podatak da je u izradi UP ove godine ostvaren još niži stepen učešća građana nego u izradi urbanističkih planova, možemo zaključiti da u dominantnom obliku proizvodnje pravila i uslova izgradnje građani gotovo i ne učestvuju.

U narednim godinama u okviru ovog istraživanja potrebno je nastaviti praćenje izrade UP i ostvarenog učešća građana u njima, i kontinuirano vršiti uporednu analizu sa urbanističkim planovima. Na taj način biće

moguće zaključiti da li postoji stvarna tendencija gradske uprave da učini UP dominantnim planskim osnovom, dok urbanističke planove gura u drugi plan, upravo zbog toga što se UP izrađuju značajno brže od urbanističkih planova, i to bez značajnog učešća građana.

Grafički prilog 63 - Prosečne ocene UP po kategorijama

Kategorija	Prosečna ocena	Minimalna ocena	Maksimalna ocena
Kategorija I - UP čiji je investitor javni sektor (bez eksproprijacije)	3	3	18
Kategorija II - UP čiji je investitor javni sektor (sa eksproprijacijom)	2,5	4	19
Kategorija III - UP čiji je investitor privatni sektor	2,42	3	16

6. Smernice za unapređenje učešća građana u urbanističkom planiranju

Na osnovu sprovedenog istraživanja i dobijenih rezultata, uočeni su osnovni nedostaci procesa izrade urbanističkih planova i UP, na osnovu kojih su formulisane smernice za unapređenje zakonskog okvira i prakse koji bi doprineli ostvarivanju većeg učešća građana u planiranju.

Definisati proceduru pokretanja izrade planova na inicijativu grupe građana - Uočeno je da u praksi nema evidentiranih slučajeva da je doneta odluka o izradi plana na inicijativu grupe građana i da je osnovni uzrok to što nema definisanih mehanizama korišćenja i raspolaganja javnim budžetom od strane građana za potrebe izrade planova. Neophodno je da se ova prepreka neutrališe, osmišljavanjem i definisanjem određenih finansijskih mehanizama kojima će se iz javnog budžeta obezbediti sredstva za izradu planova, koja građanima mogu biti na raspolaganju onda kada podnesu inicijativu za izradu plana i kada ona prođe sve standardne korake do donošenja odluke o izradi plana.

Uključiti javnost u fazu donošenja odluke o izradi planskog dokumenta - Neophodno je već na samom početku procesa izrade plana informisati javnost i omogućiti njihovo učešće, kako bi građani mogli od samog početka da prate proces izrade plana. Preporuka je da se uvede javni uvid u predlog odluke o izradi plana, kako bi se odmah u ovoj fazi mapirali različiti interesi u određenom prostoru i o njima diskutovalo.

Otvoriti rad Skupštine grada Beograda za javnost - Potrebno je da rad skupštine bude transparentniji kako u fazi donošenja odluke o izradi plana, tako i prilikom usvajanja plana. U obe faze postojećim zakonskim okvirom predviđeni su određeni oblici učešća građana, ali je njihov osnovni preduslov dostupnost dokumentacije o kojoj skupština odlučuje i blagovremeno informisanje javnosti o sednicama i dnevnom redu. Izveštaji sa održanih sednica skupštine bi trebalo da budu javno dostupni i da sadrže podatke vezane za podnete amandmane na odluke i planove, sa obrazloženjem ko ih je podneo, sa kojim ciljem i da li su i zašto odbijeni ili prihvaćeni.

Uključiti javnost u proces izrade koncepta i nacrtu plana - Prema važećem zakonu i aktuelnoj praksi, javnost se sa planskim rešenjima upoznaje tek onda kada je plan u svojoj finalnoj fazi. Zbog toga što su samo određeni akteri bili uključeni u proces izrade plana, dok je javnost bila u velikoj meri isključena, dolazi do konflikata i sukoba različitih interesa koji u prostoru postoje. Stoga je neophodno od samog početka u proces izrade plana uključiti predstavnike svih interesnih društvenih grupa kojih se plan tiče i na koje on utiče i stvoriti siguran prostor za razmenu različitih stavova, mišljenja i potreba, kako bi se obezbedio neophodan legitimitet planskih rešenja.

Prilagoditi termine i produžiti trajanje održavanja RJU i JU - Termini u kojima se RJU, JU i javna rasprava održavaju su isključivo radnim danima u periodu kada je najveći broj građana na svojim radnim mestima i ne može da postigne da u ovim terminima učestvuje. Potrebno je omogućiti građanima da učestvuju i van radnog vremena gradske uprave, najmanje jednom nedeljno tokom trajanja uvida. Dodatno, s obzirom da su rezultati ovog istraživanja pokazali da ne postoje prepreke za organizovanje RJU i JU u trajanju dužem od zakonskog minimuma, potrebno je ovu praksu nastaviti, a potom i institucionalizovati. Na ovaj način bi se javni uvidi učinili dostupnim značajno većem broju građana, koji jesu

zainteresovani za planska rešenja, ali su sprečeni da u javnim uvidima i javnim raspravama učestvuju.

Unaprediti dostupnost svih dokumenata usvojenih u procesu izrade plana - Potrebno je planove učiniti dostupnim u svim fazama njihove izrade, da bi građani imali uvid u pravac razvoja i tako bolje razumeli planirani razvoj i njegove efekte. Konkretno, potrebno je sve odluke, mišljenja stručnih i nadležnih organa i tela, doneta rešenja, izveštaje o stručnoj kontroli i kontroli usklađenosti, izveštaje o RJU i JU i ostale studije, analize i elaborate objaviti javno neposredno po njihovom donošenju, odnosno usvajanju na vebsajtu grada.

Donošenje odluka o primedbama građana mora biti javno - Prema važećem zakonu i praksi, konačne odluke o prihvatanju ili odbijanju pristiglih primedbi tokom RJU i JU donosi Komisija za planove, na zatvorenoj sednici. Naknadno, u izveštajima o RJU i JU javnost može saznati šta je o svakoj primedbi odlučeno - pod pretpostavkom da ima uvid u izveštaje. U suprotnom, učesnici RJU i JU ne znaju šta je o njihovim primedbama odlučeno. Ovakvi propisi i praksa u potpunosti demotiviraju javnost da učestvuje u izradi planova, jer ona nikada nije informisana o rezultatima svog učešća. Dodatno, raste nepoverenje javnosti u sam proces izrade plana zbog činjenice da se konačne odluke uvek donose u tajnosti. Zbog toga je neophodno proces odlučivanja u potpunosti otvoriti za javnost i predvideti da Komisija za planove odluke o svakoj pristigloj primedbi donosi na samoj javnoj raspravi.

Predstaviti javnosti predlog plana koji je predat na usvajanje - U praksi javnost nikada ne zna kako izgleda i šta je sadržaj planskog dokumenta koji je završen i koji je u formi predloga poslat u proceduru usvajanja. Iako je drugim zakonima, pravilnicima i poslovnicima javnosti zagwarantovano pravo da na predlog plana uloži amandman u okviru sednice na kojoj se plan usvaja, to pravo nije moguće koristiti

jer sam predlog plana nikada nije dostupan javnosti na uvid. Zbog toga je neophodno propisati pravilo da gradska uprava mora na svojoj internet stranici javno objaviti svaki predlog plana koji je uputila u proceduru usvajanja.

U pogledu unapređenja učešća građana u izradi UP, smernice su sledeće:

Informisati javnost o započinjanju izrade UP - S obzirom da sve do održavanja JP javnost ne zna ništa o izradi UP, pa čak ni da je ona u toku, prvi korak jeste da gradska uprava javno objavi informaciju o svakoj započetoj izradi UP (ko je investitor, šta je predmet i obuhvat UP i koji su ciljevi izrade). Na ovaj način će zainteresovani građani, a posebno oni na koje UP direktno utiče, moći da prate dalji tok izrade UP i da se u njega blagovremeno uključe.

Uključiti građane u izradu UP - Potrebno je promisliti i propisati različite oblike uključivanja građana u izradu UP, u zavisnosti od toga šta su predmet i ciljevi izrade. Podjednako je bitno uključiti građane i u izradu UP čiji su predmet javni prostori i objekti kao i one čiji je predmet investiciona izgradnja zarad pojedinačnih interesa i profita. S tim u vezi, neophodno je imati na raspolaganju širok spektar različitih oblika participacije koji bi se u zavisnosti od slučaja primenjivali i bili svrsishodni.

Produžiti trajanje JP - Trenutno trajanje JP od 7 dana je objektivno nedovoljno vremena da se izvrši uvid, analizira i razume dokumentacija koja je usko stručno pisana i prikazana, a posebno da se sastave primedbe ili organizuje kolektivno učešće građana koji su za UP zainteresovani i na koje on ima neposredan ili posredan uticaj. Stoga je potrebno značajno produžiti trajanje JP, kako bi se što većem broju građana pružila mogućnost učešća.

Organizovanje javne diskusije o UP - Pisana komunikacija između nosioca izrade UP i zainteresovanih građana, koja se pritom odvija samo u

jednom smeru (od građana ka gradskoj upravi) teško da se može smatrati suštinski ostvarenom participacijom. Jednom kada pošalju svoje komentare, građani ne dobijaju odgovor i ne znaju da li su njihove primedbe prihvaćene ili ne, odnosno nemaju nikakvu povratnu informaciju o tome da li je njihovo angažovanje oko određenog UP dalo ikakve rezultate. Neophodno je uvesti određene oblike javnih diskusija koje se odvijaju tokom ili neposredno nakon JP. Javne diskusije upravo služe tome da se stvori prostor za argumentovanu razmenu mišljenja između gradske uprave, obrađivača, investitora i širokog spektra aktera koji su zainteresovani za UP, na koje on utiče i koji reprezentuju različite društvene grupe.

Javno odlučivanje Komisije za planove - Prema trenutnoj praksi Komisija za planove donosi odluke o prihvatanju ili odbijanju pristiglih primedbi na UP i daje smernicu da li UP treba da se potvrdi ili ne, iz zatvorenih vrata bez prisustva javnosti. Po donošenju tih odluka, javnost o njima nije ni na koji način obavještena. Zbog toga je preporuka da se rad komisije o ovim pitanjima otvori za javnost, što je moguće učiniti ili uvođenjem javne sednice Komisije za planove ili tako što će zapisnici sednica komisije biti javno objavljeni nakon sednica.

Unaprediti dostupnost svih dokumenata usvojenih u procesu izrade plana - Potrebno je sve odluke, mišljenja stručnih i nadležnih organa i tela, doneta rešenja, izveštaje o stručnoj kontroli i kontroli usklađenosti, izveštaj o JP i ostala dokumenta nastala u procesu izrade UP, objaviti javno neposredno po njihovom donošenju, odnosno usvajanju na veb sajtu grada.

Objavljivanje potvrđenog UP - Zakon predviđa mogućnost podnošenja žalbi na rešenje o potvrđivanju ili odbijanju UP koje donosi Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove u roku od 3 dana nakon donošenja rešenja. Da bi građani mogli da koriste ovo pravo, neophodno je da se postojeća praksa promeni i da se propiše da doneto rešenje mora biti objavljeno na

vebsajtu grada istog dana kada je i doneto. Tek nakon završene procedure evidentiranja i odgovaranja na žalbe, i revidiranja odluke o potvrđivanju/ odbacivanju UP, isti treba objaviti na vebsajtu grada.

7. Šifrarnik urbanističkih planova i urbanističkih projekata

Odluke o izradi urbanističkih planova

- O 1 Odluka o izradi plana detaljne regulacije za blok između ulica: Vojvođanske, Surčinske i Dušana Vukasovića, GO Novi Beograd
- O 2 Odluka o izradi Plana detaljne regulacije za deo bloka između ulica Užičke, Krajiške Kačaničke i Iličičeve, Gradska opština Savski venac
- O 3 Odluka o izradi plana detaljne regulacije bloka između ulica Anastasa Jovanovića, Dragana Pavlovića, Mihaila Gavrilovića i Gospodara Vučića, Gradska opština Vračar
- O 4 Odluka o izradi izmena i dopuna Plana detaljne regulacije naselja „Altina 2” u Zemunu, za Blok 30
- O 5 Odluka o izradi izmena i dopuna Plana detaljne regulacije za izgradnju produktovoda od kompleksa preduzeća „VML” u Surčinu do pristaništa na levoj obali reke Save, gradska opština Surčin sa Rešenjem
- O 6 Odluka o izradi plana detaljne regulacije „Topolice 2” u Obrenovcu
- O 7 Odluka o izradi izmena i dopuna Plana detaljne regulacije za deo objekata sistema vodosnabdevanja sa regionalnog vodovoda Makiš Mladenovac i naselja: Vrčin, Grocka, Begaljica, Mala Ivanča, Dražanj, Umčari, Pudarci, Kamendol i Brestovik, gradska opština Grocka – I faza („Službeni list Grada Beograda”, broj 152/20

- O 8 Odluka o izradi plana detaljne regulacije za područje između naselja Rasadnik i ulica Kolubarski trg, Karađorđeve, Dušana Nedeljkovića, Dare Randić, Dositeja Obradovića, Svetog Save, Dr Dorda Kovačevića i Dušana Vukotića u Lazarevcu
- O 9 Odluka o izradi plana detaljne regulacije za područje između naselja Dren i ulica Topličin venac i Drenjanski put u Lazarevcu
- O 10 Odluka o izradi plana detaljne regulacije za raskrsluicu Ibarske magistrale i Ulice Dimitrija Tucovića – „Očaga”, gradska opština Lazarevac
- O 11 Odluka o izradi plana detaljne regulacije bloka između ulica: Skadarske, Petra Kočića, Žarka Miladinovića i Tošin bunar, Gradska opština Zemun
- O 12 Odluka o izradi plana detaljne regulacije dela Višnjičke banje između ulica: Despotovačke, Darinke Jevrić, Draginje Adamović i Nedeljka Košanina, Gradska opština Palilula
- O 13 Odluka o izradi plana detaljne regulacije prostora između ulica Aleksandra Bugarskog, Lazara Trifunovića i spoljne magistralne tangente (SMT), Gradska opština Zvezdara
- O 14 Odluka o izradi izmena i dopuna Plana detaljne regulacije područja između ulica Pančine, Svetog Nikole, Trnavske, istočne granice KP 2277/1 KO Zvezdara i Ulice Veljka Dugoševića, Gradska opština Zvezdara
- O 15 Odluka o izradi plana detaljne regulacije područja između ulica Patrijarha Dimitrija, Miška Kranjca, Borske i naselja Miljakovac, Gradska opština Rakovica
- O 16 Odluka o izradi plana detaljne regulacije za deo bloka uz Zaplanjsku ulicu, gradska opština Voždovac
- O 17 Odluka o izradi izmena i dopuna Plana detaljne regulacije područja Jajinci – celina A 2, opština Voždovac, za Blok A 2–2
- O 18 Odluka o izradi plana detaljne regulacije dela bloka 65 uz Bulevar heroja sa Košara, gradska opština Novi Beograd

- O 19 Odluka o izradi plana detaljne regulacije za blokove između ulica: Teodora Drajzera, Cara Iraklija, Vajara Đoke Jovanovića, Tolstojeve i Bulevara kneza Aleksandra Karađorđevića, gradska opština Savski venac
- O 20 Odluka o izradi izmena i dopuna Plana detaljne regulacije za deo područja zapadno od ulice Tošin bunar (od Bulevara Arsenija Čarnojevića do Ulice prilaz) do Ulice Marije Bursać, Gradske opštine Zemun i Novi Beograd, za sportski kompleks između ulica Studentske, Tošin bunar i auto-puta E 75

Rani javni uvidi u urbanističke planove

- RJU 1 PDR za deo bloka 11a - Novi Beograd
- RJU 2 PGR saobraćajnice sa infrastrukturom u koridoru planiranog državnog puta Ib reda br. 22 (Ibarska magistrala)
- RJU 3 PDR pijace Kalenić, Vračar
- RJU 4 Izmene i dopune PDR za naselje Mali Mokri Lug (faza I) - Zvezdara
- RJU 5 Izmene i dopune PDR prostorne celine između ulica: Gospodara Vučića, Grčića Milenka i Ustaničke - Opština Voždovac, za blok između Ustaničke, Gosporada Vučića Deli Radivoja i Debarske
- RJU 6 PDR kompleksa TS Beograd 9 - Zemun
- RJU 7 PGR blokovskih saobraćajnica sa parking prostorijama na teritoriji grada Beograda - I faza
- RJU 8 PDR za blok između Vojvođanske, Surčinske i Dušana Vukasovića - NBG
- RJU 9 PDR za blok između: Anastasa Jovanovića, Dragana Pavlovića, Mihaila Gavrilovića i Gospodara Vučića - Vračar
- RJU 10 Generalnoi urbanistički plan Beograda 2041
- RJU 11 PDR za deo stambenog kompleksa "Radničko naselje" u Železniku - Čukarica

- RJU 12 Izmene i dopune PDR između ulica: Kumodraške, Milisava Đurovića, SMT-a, Nove 1, Đure Mađerčića, Vojvode Stepe, Ljube Vučkovića i kompleksa kolektivnih objekata uz Ulicu Ljube Vučkovića
- RJU 13 Izmene i dopune PDR naselja „Altina 2” u Zemunu, za blok 30
- RJU 14 Izmene i dopune PDR za kompleks fabrike „Bukulja” u Ulici Velizara Kosanovića - opština Zvezdara, za blok 2 između ulica Velizara Kosanovića, Nova 1 i Nova 2

Javni uvidi u urbanističke planove

- JU 1 Nacrt izmena i dopuna PDR naselja Krnjača, Opština Palilula, za zonu K1 u delu bloka 80 i bloku 81
- JU 2 Nacrt PDR za stambeni kompleks uz Crnotravsku ulicu, GO Savski venac
- JU 3 Nacrt izmena i dopuna PDR naselja Sremčica, za deo blokova 186 i 187
- JU 4 Nacrt PDR dela Zrenjaninskog puta sa kontaktnim područjem, od kanala Sebeš do saobraćajnice Severna tangenta, GO Palilula
- JU 5 Nacrt PGR za područje GO Palilula van obuhvata Generalnog urbanističkog plana Beograda
- JU 6 Nacrt PDR područja u Mirjevu (Bajdina) - Zvezdara
- JU 7 Nacrt PDR dela naselja Kumodraž selo - GO Voždovac
- JU 8 Nacrt izmena i dopuna PDR za područje između ulica: Francuske, Cara Dušana, Tadeuša Koščuška i postojeće pruge na Dorćolu, opština Stari grad za blok 36
- JU 9 Nacrt PDR prostorno-kulturno-istorijske celine Topčider, II faza, celina 4 - Rakovica
- JU 10 Nacrt PDR za izgradnju toplovoda radi povezivanja distributivnih toplovodnih područja TO „Cerak“ i TO „Miljakovac”, Gradska opština Rakovica
- JU 11 Nacrt PDR bloka severno od Vinogradske ulice - Novi Beograd
- JU 12 Nacrt PDR dela bloka 51 na Novom Beogradu

- JU 13 Nacrt izmena i dopuna PDR između Bulevara Arsenija Čarnojevića, kompleksa studentskog SC i ulica Blagoja Marjanovića Moše i Partizanske avijacije - Novi Beograd
- JU 14 Nacrt izmena i dopuna PDR šireg područja uz ulicu Vojvode Stepe - celina III/1 - Voždovac
- JU 15 Nacrt izmena i dopuna PDR dela Vračarskog platoa, za deo bloka između Mutapove, Borislava Pekića i Makenzijeve
- JU 16 Nacrt izmena i dopuna PDR kompleksa benzinskih stanica sa pratećim sadržajima (leva i desna strana), na srednjoj stacionaži km 173+000 infrastrukturnog koridora auto-puta E-75 Subotica-Beograd, na KP 708/1, 711/2, 712/1 i 713/1 sve KO Batajnica, u smeru ka Subotici, Gradska opština Zemun
- JU 17 Nacrt PDR za blok 32 - Novi Beograd
- JU 18 Nacrt izmena i dopuna PDR za deo područja Višnjice - Višnjički venac
- JU 19 Nacrt PGR šinskih sistema u Beogradu
- JU 20 Nacrt izmena i dopuna PDR naselja "Plavi horizonti", opština Zemun
- JU 21 Nacrt PDR za izgradnju pešačko - biciklističke veze između Ulice Omladinskih Brigada i Ade Ciganlije
- JU I Nacrt PDR područja Rakovica selo, Gradska opština Voždovac
- JU II Nacrt PDR za deo bloka između ulica: Endija Vorhola (Lazarevački drum), Valjevske i Ivice Devčića, Gradska opština Čukarica
- JU III Nacrt PDR bloka između ulica Nemanjine, Svetozara Markovića, Kralja Milana i Kralja Milutina, Gradske opštine Savski venac i Vračar
- JU IV Nacrt izmena i dopuna Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave - grad Beograd
- JU V Nacrt PDR saobraćajnice Široki put, Gradska opština Zemun

Usvojeni urbanistički planovi

- U 1 Izmene i dopune Plana detaljne regulacije za deo bloka između ulica: Admirala Geprata, Kneza Miloša, Balkanske i Nemanjine, Gradska opština Savski venac
- U 2 Plan detaljne regulacije bloka između ulica Nemanjine, Svetozara Markovića, Kralja Milana i Kralja Milutina, gradske opštine Savski venac i Vračar
- U 3 Plan detaljne regulacije Prvomajske ulice u Zemunu, gradska opština Zemun
- U 4 Izmene i dopune Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd (celine I – XIX) – (I faza – 2. etapa)
- U 5 Izmene i dopune plana detaljne regulacije za područje privredne zone „Auto-put” u Novom Beogradu, Zemunu i Surčinu, za blok između ulica Marka Čelebonovića, saobraćajnice T6 i novoprojektovane saobraćajnice, Gradska opština Novi Beograd
- U 6 Izmene i dopune Plana detaljne regulacije prostorne celine između ulica: Gospodara Vučića, Grčića Milenka i Ustaničke, opština Voždovac, za blok između ulica: Rada Končara, Banjalučka, Todora Dukina i Vojvode Prijezde – Gradska opština Voždovac
- U 7 Plan detaljne regulacije područja između ulica Juriya Gagarina i Zemunske („IMT”), Gradska opština Novi Beograd – I faza
- U 8 Odluka o stavljanju van snage Odluke o izradi plana detaljne regulacije područja železničke stanice „Makiš”, gradska opština Čukarica i Odluke o izmeni i dopuni Odluke o izradi plana detaljne regulacije područja železničke stanice „Makiš”, gradska opština Čukarica
- U 9 Odluka o stavljanju van snage Odluke o izradi plana detaljne regulacije područja između ulica: Stjepana Filipovića, Dragana Mancea i glavne železničke stanice „Beograd centar”, gradska opština Savski venac

- U 10 Plan detaljne regulacije za rasplet 220 kV nadzemnih vodova i uvođenje nadzemnog voda 110 kV broj 117/1 u TS „Beograd 3”, gradske opštine: Čukarica, Rakovica i Voždovac

Urbanistički projekti na javnim prezentacijama

- JP 1 UP za izgradnju objekta kombinovane dečje ustanove na KP 3431/3 KO Vračar, Šumatovačka
- JP 2 UP za izgradnju stambeno poslovnog objekta na KP 816 KO Novi Beograd - Tošin bunar
- JP 3 UP za urbanističko-tehničku razradu lokacije za izgradnju stambeno-poslovnog objekta spratnosti Po (-2)+ Po (-1)+Pr+7 na KP 3578/1 KO Zvezdara u Ulici Dimitrija Tucovića br. 149 u Beogradu
- JP 4 UP nadogradnje, dogradnje u dvorišnom delu, rekonstrukcije, adaptacije i prenamene stambenog u ugostiteljsko-smeštajni objekat spratnosti Po2+Po1+P+G+4 u Pariskoj ulici br. 12 na KP br. 1919 KO Stari grad
- JP 5 UP sa idejnim rešenjem za izgradnju filmskog studija na GP1 koja se formira od kat.parcele 1105 i dela k.p.1047/16 K.O.Krnjača - City Media Park
- JP 6 UP za rekonstrukciju, dogradnju postojećih objekata i izgradnju novih objekata u okviru Instituta za zdravstvenu zaštitu majke i deteta Srbije - “DR VUKAN ČUPIĆ”
- JP 7 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta na katastarskoj parceli br.3036/7 KO Voždovac - Ustanička br. 80b
- JP 8 UP za urbanističko - arhitektonsku razradu lokacije za izgradnju objekta garaže - u kompleksu Univerzitetskog kliničkog centra Srbije
- JP 9 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta na GP V1-2, koja se formira od cele KP 2280/57, KO Zvezdara, u Ulici Pančina
- JP 10 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta na GP1 koja se formira od KP 3640 i 3641 KO Vračar u Ulici Južni bulevar br. 39 i 41

- JP 11 UP rekonstrukcije i adaptacije garaže tržnog centra „Merkator” na KP br. 1013/12 KO Novi Beograd u Ulici bulevar umetnosti br. 4
- JP 12 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta na GP1 koja se formira od KP 11194 i 11195/1 KO Zemun u Ulici Ugrinovačka br. 106-108
- JP 13 UP za izgradnju državnog puta, deonica Novi Beograd - Surčin kao nastavak auto-puta E763 Beograd-Požega
- JP 14 UP za izgradnju, dogradnju i rekonstrukciju objekata u kompleksu SRC „Pionirski grad” (deo k.p. br. 23 k.o. Stara Rakovica) u Beogradu
- JP 15 UP za izgradnju stambeno poslovnog objekta u Paštrovićevoj ulici
- JP 16 UP za izgradnju stambeno poslovnog objekta na KP br 3837 - Ozrenska Beograd
- JP 17 UP za potrebe izgradnje objekta centra za smeštaj i dnevni boravak za decu i omladinu ometenu u razvoju - Zadužbinska ulica
- JP 18 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta na građevinskoj parceli koja se formira od KP 13170 i 13171/2 KO Zemun, Prvomajska
- JP 19 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta spratnosti P+2+PS, Vojvođanska br.204, KP 1648 KO Surčin
- JP 20 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta na KP 2906/33 KO NBG sa idejnim rešenjem kojim se predviđa izmena građevinske dozvole, Đorđa Stanojevića - NBG
- JP 21 UP za izgradnju novih objekata - ergele za lečenje dece hipoterpom, u okviru kompleksa neuropsihijatrijske klinike - opština Voždovac
- JP 22 UP za izgradnju stambeno poslovnog objekta na KP br. 5239 KO Vračar, Nikola Krasnova 4 - Beograd
- JP 23 UP izgradnje infrastrukturnog koridora II faza za izmeštanje reke Peštan i lokalnog puta Vreoci–Zeoke, gradska opština Lazarevac

- JP 24 UP za izgradnju saobraćajnica „GP141” i „GP145”, KO Dobanovci
- JP 25 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta na GP1 formiranu od KP 7880/8, 7880/6 i 7880/10 KO Voždovac
- JP 26 UP za izgradnju reciklažnog dvorišta centra za sakupljanje otpada - Dobanovci
- JP 27 UP za izgradnju stambenog objekta spratnosti PO+P+2 na KP br.2166/46 KO Zvezdara
- JP 28 UP za izgradnju stambeno poslovnog objekta 3Po+P+6+Ps na KP 1973 KO Zemun, Aleksandra Dubčeka br.3
- JP 29 UP za izgradnju stambenog kompleksa na G.P. 13 koja je formirana od dela k.p. 7976/2, 7976/3 i 7976/19 KO Voždovac u ulici Beranska broj 60
- JP 30 UP za dogradnju fiskulturne sale u okviru školskog kompleksa OŠ „Gavrilo Princip” u Ulici Krajiška 34, KP 16575 KO Zemun
- JP 31 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta na KP 1748 KO Vračar, Bulevar Oslobođenja br. 17
- JP 32 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta spratnosti 3Po+P+7+Ps na GP1, Katanićeva 8-10
- JP 33 UP izgradnje stambeno-poslovnog objekta 3PO+P+5+PS na KP 3635 Vračar, Južni Bulevar br.51
- JP 34 UP za izgradnju objekata u okviru kompleksa naučno tehnološki park “Beograd” na KP 2277/9 KO Zvezdara
- JP 35 UP za izgradnju terminala za rasute terete nove luke u Beogradu
- JP 36 UP za izgradnju dva dvosistemska dalekovoda 110 kV za uvođenje dalekovoda br.1178AB TS “Beograd5” - TS “Beograd 9” u TS “Beograd 50”
- JP 37 UP za izgradnju jednosistenskog dalekovoda 400 kV za uvođenje dalekovoda br. 450 RP Mladost - TS Novi Sad 3 u TS Beograd 50
- JP 38 UP za izgradnju trafostanice 400/100 kV “Beograd 50”
- JP 39 UP za izgradnju poslovnog objekta - trgovina na malo - supermarket “Lidl” na građevinskoj parceli koja se formira od KP 10201/43 i 10201/44 KO Zemun

- JP 40 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta u Ulici Dragoslava Srejovića bb - Palilula
- JP 41 UP za rekonstrukciju dela ulice Strahinjića Bana - Stari grad
- JP 42 UP za rekonstrukciju dela ulice Kraljevića Marka - Savski venac
- JP 43 UP za urbanističkoarhitektonsko oblikovanje površina javne namene i urbanističkoarhitektonsku razradu lokacije za izgradnju stambeno-poslovnog kompleksa u bloku 17 – područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi” (k.p. 1502/1 i 1508/338 K.O. Savski venac)
- JP 44 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta, spratnosti 2Po+P+7+Ps, na uglu ulica Makenzijeve i Nevesinjske, na KP 1502 KO Vračar
- JP 45 UP za izgradnju komercijalnog kompleksa formiranog od objekta 1, objekta 2 i saobraćajnice - KO Novi Beograd
- JP 46 UP za rekonstrukciju, dogradnju i adaptaciju i formiranje građevinske parcele objekta javne namene OŠ “Karadorđe”
- JP 47 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta na KP 3455 KO Novi Beograd, Vojvođanska
- JP 48 UP izgradnje poslovnog objekta na KP 4145/3 KO Vračar, ulica Bokeljska
- JP 49 UP za rekonstrukciju objekta Trećeg osnovnog suda
- JP 50 UP sa idejnim rešenjem za poslovno-stambeni objekat KO Vračar, Cara Nikolaja II
- JP 51 UP za izgradnju centralnog skladišta sredstava za odbranu od poplava
- JP 52 UP za rekonstrukciju i dogradnju postojećih objekata za potrebe formiranja kampusa Fakulteta likovnih umetnosti - Savski venac
- JP 53 UP za izgradnju objekta depoa Narodne biblioteke Srbije
- JP 54 UP za izgradnju sportskog kompleksa na Vračaru
- JP 55 UP za izgradnju stambeno poslovnog objekta na građevinskoj parceli GP, koja se formira od katastarskih parcela 2779 i 2780 KO Voždovac, ul. Kolubarska broj 9 i 11

- JP 56 UP za izgradnju stambenog kompleksa u Ulici vojvode Rodoljuba Čolakovića broj 1
- JP 57 UP za potrebe izgradnje nove Univerzitetske dečje klinike
- JP 58 UP za izgradnju stambeno - poslovnog objekta na uglu Ustaničke i Vidske ulice - Voždovac
- JP 59 UP za izgradnju stambeno - poslovnog kompleksa "NEWPORT" u dve faze - Novi Beograd
- JP 60 UP za izgradnju nadzemno-podzemne garaže za službena vozila za korisnike kompleksa Nemanjina 22-26
- JP 61 UP za izgradnju stambenog objekta na KP 3666 K.O. Vračar - Đorđa Vajferta
- JP 62 UP za izgradnju stambeno poslovnog kompleksa koji se sastoji od stambenog objekta br.1 i stambenog objekta br.2 - Novi Beograd
- JP 63 UP za izgradnju stambeno - poslovnog kompleksa, spratnosti P+8+PS na KP 1222/21 KO Novi Beograd
- JP 64 UP za izgradnju stambeno - poslovnog objekta na K.P. 2764/1 KO Voždovac
- JP 65 UP za rekonstrukciju, dogradnju i prenamenu jednoporodičnog stambenog objekta na K.P. 1378 KO Vračar
- JP 66 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta, spratnosti PO+P+5+PS na KP 2163 - Maršala Birjuzova br.25
- JP 67 UP za proširenje elektotehničkog fakulteta i kampus tehničkih fakulteta - KO Palilula
- JP 68 UP za postavljanje urbanističkih panela, adaptaciju i dogradnju poslovnog objekta Novi Beograd
- JP 69 UP za izgradnju stambeno poslovnog kompleksa i verskog objekta KO Novi Beograd, blok između Jurija Gagarina, Uroša Martinovića i Bulevar Crvene armije
- JP 70 UP za izgradnju stambeno-poslovnog objekta KO Voždovac
- JP 71 UP za dogradnju i rekonstrukciju dela objekta sa podelom stana u dve stambene jedinice u Kneginje Ljubice br.27
- JP 72 UP zdravstvene stanice, ogranak doma zdravlja

8. Lista grafičkih priloga

R. br.	Naziv grafičkog priloga	Strana
1	Broj urbanističkih planova prema definisanim fazama izrade plana u kojima je ocenjivan stepen učešća građana	31
2	Odnos JP spram RJU i JU tokom 2021. i 2022. godine	34
3	Uporedni prikaz održanih RJU i JU u urbanističke planove tokom 2020, 2021. i 2022. godine	35
4	Broj urbanističkih planova i UP koji su se našli na JP, RJU i JU po mesecima 2022. godine	37
5	Broj Odluka o izradi planova u odnosu na vrstu urbanističkih planova	39
6	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi donošenja Odluke o izradi plana prema vrsti urbanističkog plana	40
7	Broj Odluka o izradi planova prema vrsti investitora	41
8	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi donošenja Odluke o izradi plana prema vrsti investitora	42
9	Broj Odluka o izradi planova prema vrsti obrađivača plana	43
10	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi donošenja Odluke o izradi plana prema vrsti obrađivača	43
11	Broj donetih odluka o izradi planova za svaku od beogradskih opština	44
12	Uporedni prikaz broja donetih odluka o izradi plana tokom 2021. i 2022. godine	45
13	Prosečna ocena učešća građana u fazi donošenja odluka o izradi urbanističkih planova	47
14	Prosečna ispunjenost pojedinačnih kriterijuma definisanih u okviru Faze I - donošenje Odluke o izradi plana	48
15	Trajanje RJU za svaki analizirani plan	52
16	Broj planova u fazi izrade koncepta plana u odnosu na vrstu urbanističkih planova	54
17	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade koncepta plana prema vrsti urbanističkog plana	54

18	Broj planova u fazi izrade koncepta plana prema vrsti investitora	55
19	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade koncepta plana prema vrsti investitora	56
20	Broj planova u fazi izrade koncepta plana prema vrsti obrađivača plana	57
21	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade koncepta plana prema vrsti obrađivača	57
22	Broj planova u fazi izrade koncepta plana za svaku od beogradskih opština	58
23	Uporedni prikaz broja planova u fazi izrade koncepta plana tokom 2021. i 2022. godine	59
24	Prosečna ocena učešća građana u fazi izrade koncepta plana	61
25	Prosečna ispunjenost pojedinačnih kriterijuma definisanih u okviru Faze II - izrada koncepta plana	61
26	Prosečna ispunjenost pojedinačnih kriterijuma prema kojima je ocenjivano učešće građana u izradi Generalnog urbanističkog plana Beograda do 2041.	69
27	Trajanje JU za svaki analizirani plan	71
28	Broj dana između poslednjeg dana održavanja JU i održavanja javne rasprave	73
29	Broj planova u fazi izrade nacrtu plana u odnosu na vrstu urbanističkih planova	74
30	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade koncepta plana prema vrsti urbanističkog plana	74
31	Broj planova u fazi izrade nacrtu plana prema vrsti investitora	76
32	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade nacrtu plana prema vrsti investitora	76
33	Broj planova u fazi izrade nacrtu plana prema vrsti obrađivača plana	78
34	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi izrade nacrtu plana prema vrsti obrađivača	78
35	Broj planova u fazi izrade nacrtu plana za svaku od beogradskih opština	79
36	Uporedni prikaz broja planova u fazi izrade nacrtu plana za 2021. i 2022. godine	80
37	Prosečna ocena učešća građana u fazi izrade nacrtu plana	81

38	Prosečna ispunjenost pojedinačnih kriterijuma definisanih u okviru Faze III - izrada nacrtu plana	82
39	Broj usvojenih planova u zavisnosti od vrste urbanističkih planova	88
40	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi usvajanja plana prema vrsti urbanističkog plana	89
41	Broj usvojenih planova prema vrsti investitora	90
42	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi usvajanja plana prema vrsti investitora	90
43	Broj usvojenih planova prema vrsti obrađivača plana	91
44	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u fazi usvajanja plana prema vrsti obrađivača	91
45	Broj usvojenih planova za svaku od beogradskih opština	92
46	Uporedni prikaz broja planova u fazi usvajanja plana 2021. i 2022. godine	93
47	Prosečna ocena učešća građana u fazi usvajanja plana	95
48	Prosečna ispunjenost pojedinačnih kriterijuma definisanih u okviru Faze IV - usvajanje plana	95
49	Broj UP u izradi tokom 2022. godine za svaku od beogradskih opština	100
50	Broj UP u okviru kategorije I, prema vrsti obrađivača	102
51	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u okviru UP kategorije I, prema vrsti obrađivača	102
52	Prosečna ocena učešća građana u proceduri izrade UP, kategorije I	105
53	Broj UP u okviru kategorije II, prema vrsti obrađivača	112
54	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u okviru UP kategorije II, prema vrsti obrađivača	112
55	Prosečna ocena učešća građana u proceduri izrade UP, kategorije II	114
56	Broj UP u okviru kategorije III, prema vrsti obrađivača	117
57	Prosečna ocena, odnosno stepen učešća građana u okviru UP kategorije III, prema vrsti obrađivača	117
58	Prosečna ocena učešća građana u proceduri izrade UP, kategorije III	120
59	Prosečne ocene učešća građana prema definisanim fazama izrade urbanističkih planova	126

60	Prosečne ocene učešća građana prema vrsti urbanističkog plana, po svim definisanim fazama izrade urbanističkih planova	128
61	Broj planova prema vrsti obrađivača po svakoj od definisanih faza izrade urbanističkih planova, kao i za UP	129
62	Uporedni prikaz broja urbanističkih planova prema vrsti obrađivača, čija je izrada pokrenuta 2021. i 2022. godine	131
63	Prosečne ocene UP po kategorijama	134

9. Prilozi

Prilog I – Obrasci za ocenjivanje stepena učešća javnosti u planiranju

- Prilog Ia - Obrazac za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova
- Prilog Ib - Obrazac za ocenjivanje stepena učešća građana u izradi UP

Prilog II - Gantogram održavanja RJU i JU u urbanističke planove i javnih prezentacija u UP

Prilog III - Ocene stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova I urbanističkih projekata

- Prilog IIIa - Ocene stepena učešća građana u izradi urbanističkih planova, razložene po fazama izrade plana
- Prilog IIIb - Ocene stepena učešća građana u fazi I - donošenje Odluke o izradi plana, razložene prema kriterijumima
- Prilog IIIc - Ocene stepena učešća građana u fazi II - izrada koncepta plana, razložene prema kriterijumima
- Prilog IIId - Ocene stepena učešća građana u fazi III - izrada nacrtu plana, razložene prema kriterijumima
- Prilog IIIe - Ocene stepena učešća građana u fazi IV - usvajanje, razložene prema kriterijumima
- Prilog IIIf - Ocene stepena učešća građana u izradi UP (investitor javni sektor, bez eksproprijacije), razložene po kriterijumima
- Prilog IIIg - Ocene stepena učešća građana u izradi UP (investitor javni sektor, sa eksproprijacijom), razložene po kriterijumima
- Prilog IIIh - Ocene stepena učešća građana u izradi UP (investitor privatni sektor), razložene po kriterijumima

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

347.218.2
711.4(497.11)"2022":352

СТОЈИЋ, Божена, 1992-

Izrada planova iza pritivorenih vrata : izveštaj o stepenu učešća građana u procesima urbanističkog planiranja u Beogradu za 2022. godinu / [autorka Božena Stojić].
- Beograd

: Institut za urbane politike : Ministarstvo prostora, 2023 (Beograd : Standard 2). - 157 str. :

ilustr. ; 24 cm + [3] presavijena lista s Prilozima

Podatak o autorki preuzet iz kolofona. - Tiraž 200. - Šifrnarnik planova: 141-151.

ISBN 978-86-82016-05-2 (IZUP)

а) Урбанистичко планирање -- Београд -- 2022

б) Локална самоуправа

COBISS.SR-ID 129766409

