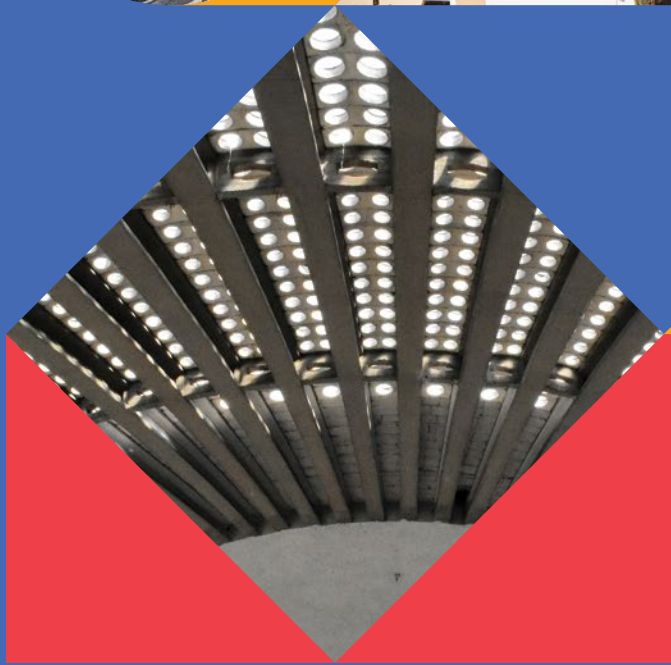
Razumevanje planskih dokumenata kao preduslov participacije

PRILOG 1

Javni uvid u izmene i dopune plana generalne regulacije PGR Beograda, 2022.



Priručnik je izradila stručna organizacija ***Nova planska praksa*** u okviru projekta Tačke komunikacije ***Naše dvorište – zajedničke odluke***, realizovanog u okviru programa podrške javnom zagovaranju ***„Istraži – Osnaži“*** koji finansira Vlada Ujedinjenog Kraljevstva, a sprovodi Trag fondacija. Izradu ovog materijala je finansirala Vlada Ujedinjenog Kraljevstva; izneti stavovi nužno ne odražavaju zvaničnu politiku Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

Izdavač:
Nova planska praksa

Autorke (abecednim redom):
Ana Graovac,
Jasmina Đokić,
Ksenija Radovanović,
Ljubica Slavković

Urednica:
Ljubica Slavković

Dizajn:
Jelena Kesić

Štampa:
Standard 2, Beograd

Tiraž:
200

ISBN-978-86-903760-2-5

Štampu priručnika je producirala *Nova planska praksa*, u okviru projekta *Raščivijajmo planiranje! Informisano društvo ka suštinskoj participaciji* i uz podršku Ambasade SAD, u nameri da podstakne dijalog i participaciju u daljoj izradi i izmenama ovog planskog dokumenta. Izneseni stavovi, mišljenja i zaključci nužno ne izražavaju stavove Vlade SAD, već isključivo autora.

Beograd 2022

Sadržaj

01 Šta je plan generalne regulacije - PGR Beograda? 06

02 Kako razumeti izmene i dopune I faze - 2. etape (2021-2022)? 11

Izmene i dopune - I faza – 1. etapa 12
Izmene i dopune - I faza – 2. etapa 12
Šta možemo zaključiti iz dokumentacije izložene na javni uvid? 16
Uloga javne sednice Komisije za planove? 17

03 Izveštaj sa javne sednice Komisije za planove i njeni ishodi (februar 2022) 20

Javna sednica tokom pandemije 22
(Ne)otvaranje prostora za dijalog 25
Informisanje javnosti - izjave gradskog urbaniste 26
Savski blokovi i zabrana izgradnje? 28
Saobraćajnice na Košutnjaku? 30
“Politizacija teme” 32

04 Aneks 1 36

05 Aneks 2 42

06 Aneks 3 46

Plan generalne regulacije (PGR) je novina uvedena u naš planski sistem 2016. godine, kada je i izrađen PGR Beograda[1]. Prve izmene i dopune PGR Beograda usledile su 2020. godine, da bi javni uvid bio održan krajem 2021. i početkom 2022. godine, u vreme novogodišnjih praznika i novog jeka pandemije. Javna sednica Komisije za planove je održana 1. februara 2022, dana u kome je broj obolelih od kovida-19 dostigao sam vrh u periodu pandemije (drugi po redu dan s najvećim brojem obolelih od početka merenja marta 2020). Ipak, usled značajnog interesovanja građana, javna rasprava je trajala čak 10 sati.

Pošto su na javnim uvidima do sada se našle dve etape I faze izmena i dopuna PGR Beograda, izvesno je da će uslediti dalje faze izmena i dopuna. Kako bismo u njih mogli da se uključimo moramo pre svega razumeti dokumenta izložena na javnim uvidima - a u tome nam mogu pomoći pouke iz do sada održanih javnih uvida i javne rasprave.

---

1 Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd, celine I – XIX

01 Šta je plan generalne regulacije – PGR Beograda?

Zadatak koji je novim zakonom 2009. godine postavljen pred urbaniste Beograda bio je više nego zahtevan. Plan generalne regulacije, kao najvažniji operativni urbanistički plan, postaje zakonska obaveza za sva naselja koja su centar jedinice lokalne samouprave. Njime se definišu ***namene i mogućnosti građenja*** celokupnog građevinskog zemljišta, odnosno svih katastarskih parcela u gradu.

U slučaju Beograda, izrada PGR je obuhvatila čak:

52.000 hektara zemljišta u **12** opština, podeljenih na **19** celina, prikazanih na po **9** listova svakog od ukupno **15** grafičkih priloga, i na **1174** strana teksta.

Postavljen kao zakonska obaveza 2009 godine, zbog obimnosti i složenosti materijala, a potom i zbog političkih promena u gradu i gradskoj upravi, predloženi plan je posle dve stručne kontrole i dva javna uvida napokon usvojen 2016. godine. Usvojen dokument je dostupan na internet portalu Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda, na:
https://www.beoland.com/planovi/pgr-beograda/

* Zbog elemenata regulacije koji se po Zakonu mogu definisati ili menjati urbanističkim projektom, svrstaćemo ga u kategoriju „regulacionog plana“, iako formalno nije planski dokument

Upravo zbog svoje obimnosti, složenosti i bavljenja nepreglednim brojem pojedinačnih građevinskih parcela, plan generalne regulacije (PGR) nije strateški dokument, već plan koji će prethodno dogovorena strateška opredeljenja primeniti do detalja na konkretan prostor. Odnosno, prema zakonu, izradi ovakvog plana za Beograd prethodi izrada generalnog urbanističkog plana (GUP), u kome se definišu opšti principi planiranja, mere zaštite prostora, kao i strategija i prioriteti razvoja grada.

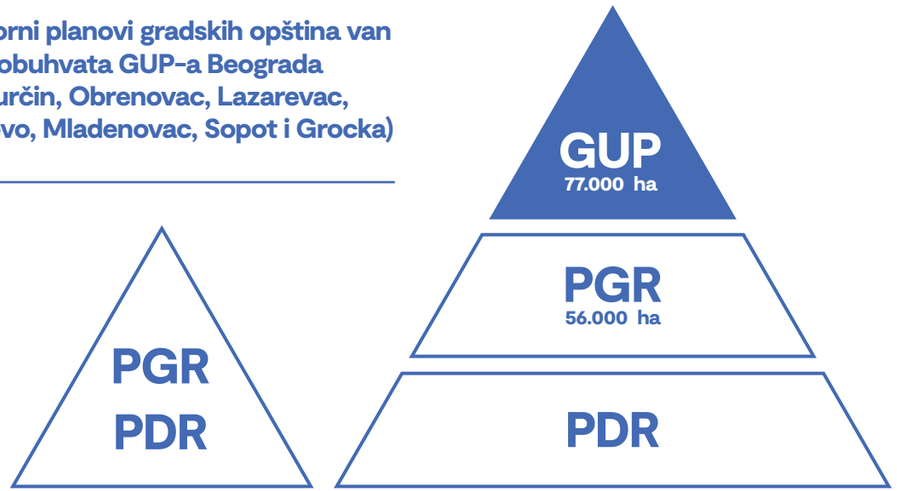
Ova dva plana, GUP i PGR, ne mogu jedan bez drugog. Bez sveobuhvatnog plana generalne regulacije (PGR), strateška rešenja utvrđena generalnim urbanističkim planom (GUP) bi se sprovodila parcijalno i nepotpuno. Bez generalnog urbanističkog plana (GUP), konkretna lokacije utvrđene planom generalne regulacije (PGR) bi se planirale proizvoljno, bez “šire slike” i smisla.

Tako je aktuelni Generalni urbanistički plan Beograda rađen paralelno sa PGR-om i usvojen iste godine.

BEOGRADSKI PLANOVI - HIJERARHIJA

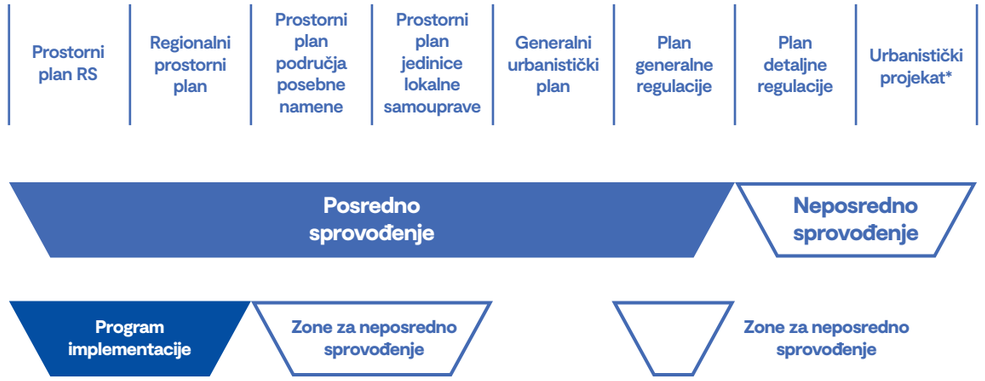
Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda (3.324 km²)

Prostorni planovi gradskih opština van obuhvata GUP-a Beograda (Surčin, Obrenovac, Lazarevac, Barajevo, Mladenovac, Sopot i Grocka)



Sprovođenje PGR predviđeno je na dva načina. Jedan deo teritorije razrađen je na dovoljnom nivou detaljnosti da je omogućeno tzv. ***neposredno sprovođenje*** – direktno izdavanje lokacijskih uslova, bez potrebe za daljom urbanističkom razradom, a uz eventualnu izradu urbanističkog projekta. Drugi deo teritorije ostavljen je za dalju razradu, kroz izradu planova detaljne regulacije ***(PDR)***, od kojih su mnogi urađeni u prethodnom periodu i kao takvi "ugrađeni" u rešenje PGR.

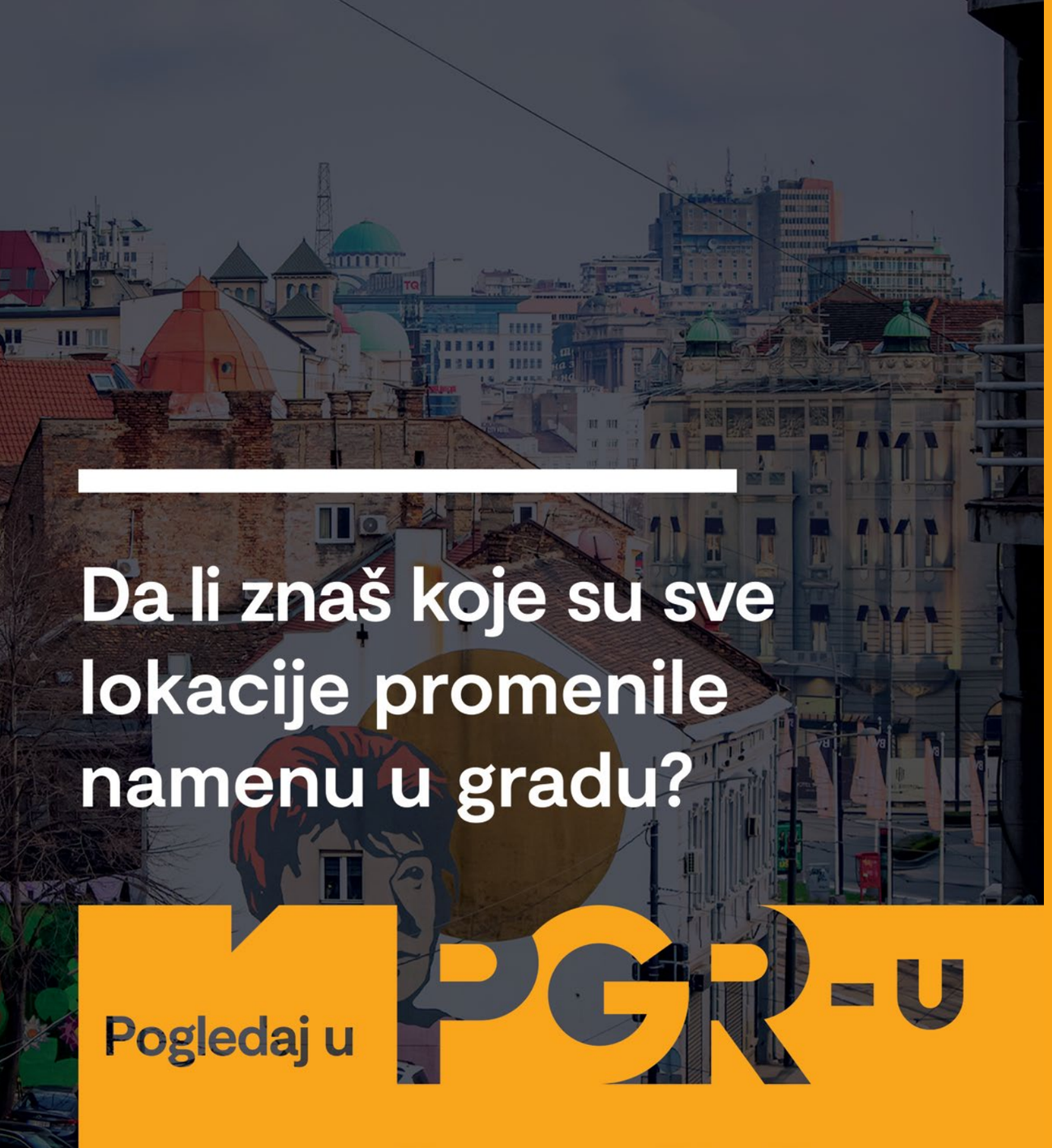
PODELA PLANOVA PO SPROVOĐENJU



* Formalno, urbanistički projekat je dokument za direktno sprovođenje planskih dokumenata, odnosno neposrednu promenu pravila građenja

Nakon usvajanja PGR je na na nivou grada pokrenuta izrada velikog broja planova detaljne regulacije, sa ciljem da se planski i do nivoa izdavanja lokacijskih uslova pokrije u većini ili čitavo gradsko građevinsko područje.

Po usvajanju PGR 2016. godine, primetno je opredeljenje grada da se usvojeni PGR nikako parcijalno ne menja niti dopunjuje, jer je dao dovoljno fleksibilna pravila koja omogućavaju da se dalje, detaljno planiranje prilagodi konkretnim potrebama i problematici manjih gradskih celina i lokacija. Ovakva fleksibilnost, inače racionalna i pozitivna, često je i zloupotrebljena (poput slučaja plana detaljne regulacije za "Avala film"), ali je *predvidela* punu proceduru, participaciju i uvid javnosti u svako predloženo rešenje.



02 Kako razumeti izmene i dopune I faze - 2. etape (2021-2022)?

Ideja da se Plan generalne regulacije Beograda izmeni i dopuni u nekom obimu potekla je od izmena Zakona o planiranju i izgradnji 2019. godine. Izmenom Zakona su prestali da važe svi stari detaljni urbanistički planovi (tzv. DUP-ovi) doneti još u SFRJ, ali još uvek na snazi i ugrađeni u PGR (poput plana za Kalemegdan ili područje Knez Mihajlove ulice), što je uslovilo i njegove izmene.

Međutim, svako "otvaranje" plana PGR Beograda za izmene koje nisu utemeljene u strateškom dokumentu i dolaze bez prethodne izrade novog GUP Beograda, potencijalno je otvaranje pandorine kutije raznoraznih zahteva, ideja i interesa, sa slabim mehanizmima kontrole njihovih kumulativnih uticaja na strateška opredeljenja razvoja grada.

Odluka o izradi prve faze izmena i dopuna PGR grada Beograda je doneta u isto vreme kad i odluka o izradi novog GUP Beograda, u leto 2019. godine, sa idejom da će se u prvoj fazi rešiti tekući problem ukidanja starih planova, a da će naredne faze uslediti nakon izrade nove strategije urbanog razvoja grada, tj. donošenja GUP.

Međutim, rani javni uvid za prvu fazu izmena PGR obavljen je u decembru 2020. i izazvao je pažnju stručne i šire javnosti, prvenstveno zbog nejasno opisanih namera. Uočeno je da se pojedine lokacije, poput one vezane za Košutnjak i prenamenu “Avala filma”, pojavljuju iznova kao predlozi, što je bilo u direktnoj suprotnosti s izjavama gradskog urbaniste da se izrada detaljnog plana za to područje obustavlja.

Izmene i dopune - I faza – 1. etapa[2]:

Tokom 2021. godine, javnost je zbunila pojava javnog uvida za jedan deo ovog plana, nazvan ***I faza – 1. etapa izmena i dopuna PGR Beograda***, kojom su obrađene samo dve lokacije, za gradnju stanova za potrebe MUP RS na Novom Beogradu (umesto ranije planiranog sportskog kompleksa) i kampuse Biološkog fakulteta.

Izmene i dopune - I faza – 2. etapa[3]:

Krajem decembra 2021.godine, na javni uvid izložena je ***I faza – 2. etapa izmena i dopuna PGR Beograda***, usmerena na šire teme.

2 Javni uvid u Nacrt izmena i dopuna plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd (celine I – XIX) (I faza – 2. etapa) sa Izveštajem o strateškoj proceni

3 Javni uvid u Nacrt izmena i dopuna plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd (celine I – XIX) (I faza – 2. etapa) sa Izveštajem o strateškoj proceni

Zbog svega prethodno navedenog – veličine obuhvata i nepreglednosti teritorije obuhvaćene planom, delikatnosti obima izmena bez prethodno izrađenog GUP, otvaranja pandorine kutije za različite zahteve i političke pritiske, nejasno opisanih i definisanih namera u konceptualnoj fazi plana koja je izlagana na rani javni uvid – bilo je ***neophodno*** da se već u uvodu tekstualnog dela plana, u skladu sa zakonom, iznesu opšti podaci o tačnom obuhvatu, razlozima i ciljevima izrade plana, uslovljenost iz planskih dokumenata višeg ranga, da se opiše trenutni način korišćenja zemljišta, kvalitet i namena objekata, i tako dalje.

Međutim, već ovaj uvodni opšti deo je dat nepotpun:

- nije naveden tačan obuhvat plana,
- nisu predočeni razlozi za izradu izmena i dopuna planskog rešenja,
- dato šturo objašnjenje zašto se plansko rešenje menja se ne poklapa sa onim što je izloženo u samom dokumentu,
- obuhvat intervencija predloženih planom nije preciziran.

Samo plansko rešenje se (prema zakonskoj obavezi) definiše kroz ***namenu površina i objekata, opštih pravila uređenja*** koja podrazumevaju urbanističke mere zaštitite i ***pravila uređenja i građenja*** za javno i ostalo zemljište.

Obaveza je i definisati bilanse urbanističkih parametara, kojima se jednostavno mogu pratiti promene u urbanoj strukturi.

Ipak, predočene izmene i dopune PGR ***ne sadrže*** opšta pravila uređenja, ni bilanse urbanističkih parametara. Još jedna proceduralna manjkavost, koja direktno uslovljava sadržajnu – ***nemogućnost praćenja izmena i dopuna planskog rešenja.***

PGR (pa i ID_PGR_BGD (I faza – 2. etapa) se sastoji od:

TEKSTUALNI DEO PLANA

B) PRAVILA UREĐENJA I GRAĐENJA

1. Planirana namena površina i podela na zone (javne namene i ostale nemene)
2. Opšta pravila uređenja i građenja (urbanističke mere zaštitite – nasleđa, prirode, životne sredine, nepogoda, geologija, energetska efikasnost, pristupačnost, evakuacija otpada...)
3. Pravila uređenja i građenja za površine javne namene (saobraćajne, infrastrukturne, komunalne, zelene, šume, vodne površine, javne službe, sport)
4. Pravila uređenja i građenja za površine ostalih namena (stanovanje, mešoviti centri, komercijalni sadržaji, privreda, verski objekti...)
5. Bilansi urbanističkih parametara

Sledeće što svaki plan definiše jeste ***sprovođenje:***

- odnos prema postojećoj planskoj dokumentaciji (delovi važećih planova koji se usvajanjem PGR zadržavaju, stavljaju van snage ili dopunjuju nekim elementima),
- lokacije koje se razrađuju planom detaljne regulacije, lokacije koje se sprovode neposrednom primenom pravila građenja,
- lokacije za koje je potrebna verifikacija idejnog rešenja ili koje se razrađuju arhitektonskim ili urbanističkim konkursom.

Uz ***neprecizna i nepotpuna*** navođenja, koja pri tome zahtevaju praktično nemoguće paralelno čitanje obimnog i složenog dokumenta koji se menja i nedorečenih izmena, nacrt plana na javnom uvidu ostaje ***nejasan i sa ovog ključnog aspekta, koje lokacije se na koji način sprovode.***

PGR (pa i ID_PGR_BGD (I faza – 2. etapa) se sastoji od:

TEKSTUALNI DEO PLANA

C) SMERNICE ZA SPROVOĐENJE PLANA

- Odnos prema postojećoj planskoj dokumentaciji (delovi važećih planova koji se usvajanjem PGR zadržavaju, stavljaju van snage ili dopunjuju nekim elementima)
- Lokacije koje se razrađuju planom detaljne regulacije
- Lokacije koje se provode neposrednom primenom pravila građenja (izradom urbanističkog projekta ili direktno izdavanjem lokacijskih uslova)
- Lokacije za koje je potrebna verifikacija idejnog rešenja
- Lokacije koje se razrađuju konkursom
- Lokacije za koje je obavezna saradnja sa nadležnom institucijom
- Uslovljenosti van granice plana (preduslovi za realizaciju plana)

Obavezni grafički prilozi podrazumevaju da su sva rešenja iz teksta praćena i adekvatnim prikazima na kartama, što podrazumeva i značajni prilog kabastog imena (Regulaciono-nivelacioni plan sa analitičko-geodetskim elementima za obeležavanje), iz koga se čitaju granice između površina javne i ostale namene, građevinske linije, spratnost objekata, trotoari, drvoredi, kolske trake u profilu saobraćajnica i drugo. U predočenim izmenama i dopunama, ovog priloga nema.

Takođe, vodovodna i kanalizaciona, elektroenergetska i telekomunikaciona, toplovodna i gasovodna mreža daju se u odvojenim prilozima, ali i na jednom zbirnom Sinhron planu. I ovaj prilog nedostaje.

Pored „zagubljenih priloga“, postoje i realne tehničke teškoće da se Izmene i dopune plana generalne regulacije Beograda prate. Fajlovi su ogromni i “teški”, i zainteresovani građani treba da imaju zavidan računar za njihovo preuzimanje, otvaranje

PGR (pa i ID_PGR_BGD (I faza – 2. etapa) se sastoji od:

GRAFIČKI DEO PLANA

1. Postojeća namena površina
2. Planirana namena površina
3. Regulaciono-nivelacioni plan sa analitičko-geodetskim elementima za obeležavanje
4. Plan građevinskih parcela sa smernicama za sprovođenje
5. Vodovodna i kanalizaciona mreža i objekti
6. Elektroenergetska i telekomunikaciona mreža i objekti
7. Toplovodna i gasovodna mreža i objekti
8. Sinhron plan (i poprečni profili)
9. Inženjerskogeološka karta terena
10. Drugi prilozi od značaja za plan

i rukovanje. Ipak, ako javnost i to savlada, nema načina da izmene i dopune uporedi sa prvobitnom, osnovnom verzijom PGR, iako neophodnim za njihovo čitanje.

Šta možemo zaključiti iz dokumentacije izložene na javni uvid?

Bez preglednog spiska i pratećih karta, bez celovite karte sa ubeleženim izmenama, i pre svega bez granice obuhvata izmena i dopuna, pitanje kako čitati i razumeti izmene i dopune najvažnijeg operativnog plana Beograda, a zatim u njima i učestvovati, ostaje bez odgovora ne samo široj javnosti na čiji kvalitet života direktno utiče, već i svim zainteresovanim stručnjacima.

Dalje interesovanje za izmene i dopune PGR s aspekta razmatranja mehanizama sprovođenja strateških dokumenata (GUP), kvantifikacije i poređenja, i instrumenata praćenja primene planskih rešenja, ostaju takođe izgubljeni u ovoj nepoznanici.

Rani javni uvid organizovan i sproveden na način na koji je to bio slučaj nije realan mehanizam participacije, već iscrpljujuć izazov koji sigurno neće dati suštinske rezultate.

Nekompletna planska dokumentacija i ostali tehnički i sadržajni nedostaci izloženog plana ukazuju na ozbiljne profesionalne propuste, kao i olako pristupanje zakonskim zahtevima o sadržaju i strukturi planskog dokumenta. Kreativnost u pronalaženju planskih rešenja ne podrazumeva samovoljnu selekciju priloga i neophodnih informacija.

Rezultati bi bili neuporedivo bolji da je kreativan rad uložen u unapređenje urbanog ambijenta kroz odgovorno i profesionalno planiranje, u otvorenom procesu i saradnji sa institucijama, investitorima i građanima.

Uloga javne sednice Komisije za planove?

Kao i sam javni uvid, i javna sednica Komisije za planove Skupštine grada Beograda održana je u vreme izuzetno nepovoljne epidemiološke situacije, a bez primene minimuma propisanih epidemioloških mera i promene mesta održavanja (iako je praksa primenjivana i pre i nakon održavanja sednice vezane za krovni operativni planski dokument). Nakon guranja stotinjak građana u tri raspoloživa

lifta u sred jeka pandemije, na vrhu je građane dočekala puna sala predstavnika institucija koji su zauzeli sva mesta predviđena za sedenje u sali. Sednica je zatim trajala punih 10 časova.

Uoči održavanja javne sednice, autorke ovih redova (Nova planska praksa) ukazale su na potrebu da se održi javna prezentacija sadržaja Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda, a u skladu sa odredbama Pravilnika koji predviđaju mogućnost organizovanja takve aktivnosti. Ipak, javna prezentacija nije održana.

Posledica takve odluke je da je veći deo desetočasovne sednice prošao u pokušajima predstavnika nadležnih institucija da objasne plansko rešenje i zakonski okvir donošenja istog, kao i u pokušajima građana da isto razumeju, umesto da se diskutuje o primedbama na nacrt i sagledavanjem različitih pogleda i potreba u odnosu na plansko rešenje, ono i unapređuje (čemu zapravo i služi participacija).

Nemogućnost građana da do dana održavanja javne sednice Komisije za planove shvate sadržaj predloženog planskog rešenja otvara pitanje same svrhe odvijanja participativnog procesa planiranja. Upravo je u ovakvoj situaciji ne dobrodošlo, nego ***neophodno*** dodatno angažovanje nadležnih institucija kako bi građani dobili potpunu informaciju i kako bi se prevazišli konflikti.

Donošenje odluke da se ne pristupi održavanju javne prezentacije sadržaja Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda značilo je zatvaranje prostora za dijalog, ali i otvaranje prostora za manipulaciju.

Naime, umesto javne prezentacije predloženih rešenja, građani su od strane institucija i njihovih predstavnika dobili dva saopštenja za medije, u kojima su iznete netačne informacije o sadržaju i dometima predloženog planskog dokumenta.

Posledica saopštenja je centriranje fokusa interesovanja javnosti na probleme koji jesu angažovali javnost, ali koji nisu izazvani predmetnim planskim dokumentom, niti je ishod participativnog procesa doprineo njihovom rešavanju.

To se posebno odnosi na problem izgradnje unutar savskih otvorenih blokova i tvrdnji da je “Grad Beograd odustao od planova za izgradnju u savskim blokovima”, kada se predloženim izmenama i dopunama PGR Beograda ne menjaju uslovi pod kojima može doći do izgradnje, pa samim tim ni brisanje savskih blokova iz obuhvata izmena i dopuna ne donosi odustajanje Grada tj. ukidanje mogućnosti izgradnje u savskim blokovima. Odnosno, ono što je u javnosti prikazano kao najznačajniji ishod procesa participacije u Nact izmena i dopuna PGR, uopšte ***nije predmet predloženih izmena i dopuna***. Šta zapravo jeste – ostaje nepoznato.

03 Izveštaj sa javne sednice Komisije za planove i njeni ishodi (februar 2022)

Javna sednica Komisije za planove Skupštine grada Beograda povodom izrade Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda[4] održana je u utorak, 1. februara 2022. godine. S početkom u 8 ujutru i završetkom u 18h časova, javna sednica je trajala punih 10 sati. Održana je na 20. spratu Gradske uprave u ulici 27. marta br. 43-45 (zgrada “Inex”).

Kako sadržaj ove analize pokazuje, nakon javnog uvida koji je održan tokom najintenzivnijeg prazničnog perioda (20. decembar – 21. januar) i u doba najnepovoljnijih uslova vezanih za pandemiju kovid-19, na šta su stručne organizacije blagovremeno ali bezuspešno reagovale, i javna sednica Komisije za planove održana je na način koji je doprineo sužavanju prava građana da uzmu učešće u procesu planiranja. Naime, odlučivanje o Nacrtu izmena i dopuna PGR, kao najvažnijem beogradskom operativnom planu kojim se rešava namena i korišćenje zemljišta u celom gradu, sprovedeno je uz uskraćivanje prava na potpuno i istinito informisanje o sadržaju planskog dokumenta i njegovom uticaju na prostor, iznurivanje građana lošom organizacijom toka javne sednice Komisije za planove i uz selektivnu primenu epidemioloških mera, čime su građani dodatno dovedeni u opasnost zaražavanja virusom kovid-19.

4 Javni uvid u Nacrt izmena i dopuna plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd (celine I – XIX) (I faza – 2. etapa) sa Izveštajem o strateškoj proceni

Javna sednica tokom pandemije

Prema podacima Ministarstva zdravlja RS, na dan 1. februara 2022. godine je u Republici Srbiji potvrđen 19,231 pozitivan slučaj obolelih od kovida-19, što ga čini drugim po redu danom s najvećim brojem obolelih od samog početka pandemije 2020. godine, tik nakon dostignutog vrha broja obolelih 25. januara 2022.

Tog istog dana je javnoj sednici povodom Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda prisustvovalo preko 100 građana. Na 20. sprat zgrade Gradske uprave mogli su da se popnu peške ili korišćenjem (zbog radova) prepolovljenog broja liftova koji inače opslužuju ovaj objekat. Izvan objekta Gradske uprave bili su prisutni policajci u civilu (jedinice za javni red i mir), dok je u prizemlju primećeno prisustvo obezbeđenja u civilu (privatno obezbeđenje ili komunalna policija) koji su opominjali na obavezno nošenje maske, jedina primenjivana od obaveznih epidemioloških mera, dok popunjavanje kapaciteta lifta i kretanje stepeništem nije kontrolisano. Na 20. spratu objekta Gradske uprave, građane je sačekalo 15 slobodnih stolica i usmeno obaveštenje da je Komisija predvidela prisustvo najpre samo građana zainteresovanih za plansko rešenje za Savske blokove. Ostali građani su upućeni da se vrate “kasnije” (neodređeno) ili da sačekaju u sali prekoputa, bez mogućnosti audio ili video praćenja toka javne sednice.

Pre svega, u ovom i ovakvom sprovođenju javne sednice Komisije za planove se ističe nekoliko nedoslednosti i kršenja propisa, koji ukazuju na izostanak namere za suštinsko sprovođenje participativnog procesa:

01 Na snazi je i dalje Uputstvo, objavljeno 12. decembra 2020. godine, kojim je Komisija za planove dodatno uredila održavanje javnih sednica tokom trajanja epidemije.

Uz propis koji je još uvek na snazi, da na 4m2 zatvorenog prostora može biti prisutno jedno lice, uz poštovanje fizičke distance od 2m, prisustvo građana je dodatno ograničeno odlukom da “na javnoj sednici, po svakom podnetom podnesku, može da učestvuje samo 1 (jedan) izabrani predstavnik grupe potpisanih građana”. Donošenje ovog Uputstva je uzrokovalo veliko negodovanje javnosti s obzirom da je objavljeno svega 3 dana pre održavanja javne sednice u Nacrt PDR dela Makiškog polja (a 9 meseci nakon izbijanja epidemije) za koju je vladalo veliko interesovanje. Posledica je bila značajno uskraćivanja prava građana da učestvuju u izradi ovog planskog dokumenta od šireg javnog značaja.

Iako je još uvek na snazi, prisustvo javnoj sednici Komisije za planove povodom Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda nije ograničavano na način predviđen donetim Uputstvom, već je građanima dopušteno pravo na prisustvo samo onim delovima sednice za koje izraze interesovanje, ali bez prethodnih informacija o rasporedu izlaganja Komisije tokom sednice.

02 Odluka da se građani podele u više grupa nije doneta niti objavljena blagovremeno, uprkos tome što je Komisija za planove mogla da predvidi visok stepen zainteresovanosti građana za izradu PGR kao krovnog operativnog plana za čitavu teritoriju Beograda, kao i uvidom u četvorocifreni broj primedbi koje su pristigle u definisanom roku od 10 dana pre održavanja javne sednice.

Ukoliko je cilj bio zaštita građana od širenja virusa tokom epidemije, on nije ispunjen zbog toga što je ova odluka građanima saopštena tek u uskom holu ispred sale u kojoj se odvijaju sednice Komisije, na 20. spratu zgrade Gradske uprave, na koji su se popeli liftom ili stepeništem, bez mogućnosti kontrole fizičke distance.

03 Građani su odbili predlog da se na ovakav način podele, a Komisija nije dalje instistirala. Uprkos upozorenju nekih od prisutnih građana, Komisija i Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove, kao organi nadležni

za sprovođenje javnog uvida, nisu izvršili procenu da li kapacitet sale u kojoj se odvijaju sednice Komisije omogućava poštovanje propisanih epidemioloških mera.

Pored stotinak građana, javnoj sednici je prisustvovalo i oko 50 predstavnika javnih preduzeća i organizacija, uključujući i predstavnike obrađivača, nosilaca izrade planskog dokumenta i članove Komisije za planove, koji su zauzeli sva raspoloživa sedeća mesta za postavljenim stolovima. Na stolicama nije postavljeno upozorenje, niti se poštovala propisana obaveza o osiguranju minimuma od 2 m razmaka između prisutnih osoba unutar zatvorenog prostora. S obzirom na dostupan broj od 15 praznih stolica koliko je bilo predviđeno za smeštanje građana, veliki broj njih bio je prinuđen da stoji tokom višesatnog trajanja javne sednice.

04 U periodu koji je prethodio održavanju javne sednice o Nacrtu izmena i dopuna PGR Beograda, nadležne institucije premeštale su mesto održavanja javnih sednica Komisije za planove kako bi bile ispoštovane epidemiološke mere. Tako je javna sednica Komisije za planove povodom odlučivanja o Nacrtu PGR šinskih sistema (12.10.2021) umesto u zgradi “Inex”, održana u zgradi Skupštine grada Beograda. Ovo premeštanje je objašnjeno upravo velikim brojem pristiglih primedbi, opasnošću od širenja virusa kovid-19 i većeg prostora koji je dostupan u zgradi Skupštine.

Ipak, u ovom konkretnom slučaju i pored velikog interesovanja građana, takva odluka je izostala.

Svega dva dana nakon održavanja javne sednice o izmenama i dopunama PGR Beograda, Sekretarijat je obavestio građane da se “iz tehničkih razloga” odlaže održavanje javnih sednica povodom dva nacrta planskih dokumenata (prethodno zakazane za 10. i 17. februar), uz obaveštenje da će zbog velikog broja pristiglih primedbi, ukoliko bude bilo potrebe, biti organizovano više javnih sednica. Zatim je nedelju dana kasnije (10.2.) Sekretarijat javnost obavestio o promeni mesta

održavanja javnih sednica o nacrtima još 3 planska dokumenta, zakazanih za 17. februar i 3. mart. Kao novo mesto održavanja je navedena zgrada Skupštine grada Beograda, a premeštanje je opet opravdano “tehničkim razlozima”.

Ovakvi postupci Sekretarijata dovode u pitanje razloge zbog kojih i javna sednica povodom Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda, za koji je postojala očigledna zainteresovanosti, nije održana u odgovarajućim (unapred određenim) vremenskim intervalima i u objektu koji svojom veličinom omogućava poštovanje epidemioloških mera, odnosno sprečava izlaganje građana i zaposlenika javnih institucija širenju virusa kovid-19.

(Ne)otvaranje prostora za dijalog

Uoči održavanja javne sednice, Nova planska praksa ukazala je na potrebu da se održi javna prezentacija sadržaja Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda, a u skladu sa odredbama Pravilnika koji predviđaju mogućnost organizovanja takve aktivnosti. Kao što je prethodno napomenuto, javna prezentacija nije održana, a posledica takve odluke bila je da je veći deo desetočasovne sednice bio posvećen pokušajima predstavnika nadležnih institucija da objasne plansko rešenje i zakonski okvir donošenja istog, kao i pokušajima građana da isto razumeju.

Nemogućnost građana da do dana održavanja javne sednice Komisije za planove razumeju sadržaj predloženog planskog rešenja otvara pitanje same svrhe odvijanja participativnog procesa planiranja. Donošenje odluke da se ne pristupi održavanju javne prezentacije sadržaja Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda značilo je zatvaranje prostora za dijalog, ali i otvaranje prostora za manipulaciju građanima, što se uočava analizom poruka koje su predstavnici nadležnih institucija, u odsustvu želje za otvaranjem drugih kanala, građanima slali putem medija.

Informisanje javnosti – izjave gradskog urbaniste

Predsednik Komisije za planove i gradski urbanista dao je dve izjave koje se odnose na pitanje predloženog planskog rešenja za Savske blokove (blokovi 44, 45, 70 i 70a na Novom Beogradu). U ovim izjavama date su netačne informacije o sadržaju Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda, kao i dometu ovog planskog dokumenta koji je utvrđen zakonom.

Najpre je glavni urbanista, dana 18.01.2022. godine, reagovao na pozive na "svojevrsne proteste na teritoriji opštine Novi Beograd" i osporio navodne izjave građana da će izmenama i dopunama PGR biti moguća izgradnja na otvorenim i zelenim površinama unutar blokova na Novom Beogradu, kao "apsolutno lažne iz razloga što plan stavlja van snage mogućnost izrade plana detaljne regulacije kojim bi se eventualno omogućila nova izgradnja". Dodao je i da se "prvi put u istoriji Beograda utvrđuje termin urbanistička zaštita", te da upravo "ta urbanistička zaštita podrazumeva apsolutno očuvanje otvorenog prostora svih ranije izgrađenih novobeogradskih blokova, tako da nema reči ni o kakvoj gradnji". Dodao je i da Grad Beograd čvrsto stoji iza stava da nema gradnje u otvorenim blokovima 44, 45, 70 i 70A.

Sva četiri iskaza unutar ove izjave mogu se oceniti kao **netačna**:

NETAČNO ▶ PGR ne može isključiti mogućnost izrade plana detaljne regulacije za bilo koje područje na obuhvaćenoj teritoriji, pa čak i u onim zonama u kojima je predviđeno direktno sprovođenje.

NETAČNO ▶ Izmenama i dopunama PGR nije ukinuta mogućnost izgradnje unutar otvorenih blokova, s obzirom da su ostala na snazi pravila da je dodatno progušćavanje moguće ukoliko se analizama potvrdi takva mogućnost, uz obaveznu izradu plana detaljne regulacije.

NETAČNO ▶ Stav Grada Beograda da neće dopustiti izgradnju u otvorenim blokovima nema podršku u realnosti ili predstavlja novost u odnosu na raniji tretman savskih blokova od strane nadležnih gradskih institucija. Naime, tokom 2016. godine, Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda inicirala je izradu planova detaljne regulacije za blokove 44 i 70a. Tokom 2017. godine obavljen je rani javni uvid u elaborate ovih planskih dokumenata, koji su pokazali da je jedan od ciljeva njihove izrade bio definisanje parcela namenjenih izgradnji novih stambenih zgrada.

NETAČNO ▶ Termin urbanistička zaštita nije upotrebljen prvi put. Blokovi 45, 44 i 70 se nalaze u režimu urbanističke zaštite još od Generalnog plana Beograda 2021, donetog 2003. godine. S obzirom na sadržaj elaborata za rani javni uvid u PDR za blok 44, jasno je da se ne radi o zaštiti koja bi mogla da spreči izgradnju stambenih zgrada unutar ovih blokova.

NETAČNO ▶ Nacrtom izmena i dopuna PGR Beograda pod zaštitu su stavljeni isključivo blokovi 45, 44 i 70 i još nekoliko poteza i blokova u centralnoj zoni NBGD (ne ni blok 70a, a svakako ne "svi ranije izgrađeni novobeogradski blokovi), a radi se o režimu delimične, a ne potpune, urbanističke zaštite, sa nedorečenim kriterijumima koji su vezani za karakter te zaštite.

Savski blokovi i zabrana izgradnje?

Dan pre održavanja javne sednice, gradski urbanista se ponovo obratio javnosti i saopštio da će biti prihvaćene inicijative građana Savskih blokova i Košutnjaka, odnosno saopštio deo rezultata procedure javnog uvida u nacrt planskog dokumenta.

On je objasnio da će zabrana izgradnje “na zelenim površinama u okviru savskih blokova” biti definisana planom detaljne regulacije, zbog čega će iz Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda biti izbačen ovaj deo grada. “Gradnje na otvorenim zelenim površinama u savskim blokovima neće biti”, podvukao je.

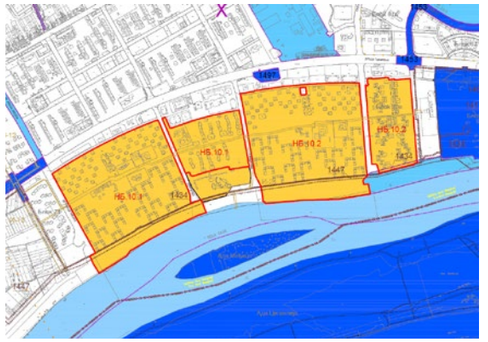
Ovakva izjava gradskog urbaniste može se smatrati nedovoljno preciznom, a time i **dovođenje u zabludu**.

DOVODI U ZABLUDU ▶ U javnom diskursu postoji razmimoilaženje u razumevanju načina na koji građani opisuju zelene površine i onoga što urbanisti, među njima i glavni urbanista, nazivaju zelenim površinama. Za građane, zelena površina je svako zelenilo, park/ić, livada, igralište, dok urbanisti prave razliku između javnih zelenih površina i površina druge namene koja se (do privođenja nameni) koriste kao zelene površine. U kontekstu “otvorenih blokova” dolazi do dodatnog razilaženja, jer se oni po definiciji obeležavaju kao zone stambenih namena unutar kojih su organizovani stambeni objekti i sadržaji u funkciji stanovanja (među kojima i zelene površine, igrališta, saobraćajnice, parkinzi i sl), ali bez daljeg definisanja parcela i određivanja njihovih namena (sve osim otiska objekta je zapravo jedna zajednička površina kojoj nije dodeljena namena). Zbog toga su građani savskih blokova upravo i zahtevali da se planskim rešenjem javne zelene površine definišu i izdvoje iz “tkiva” otvorenog bloka, sa ciljem njihove jasnije zaštite.

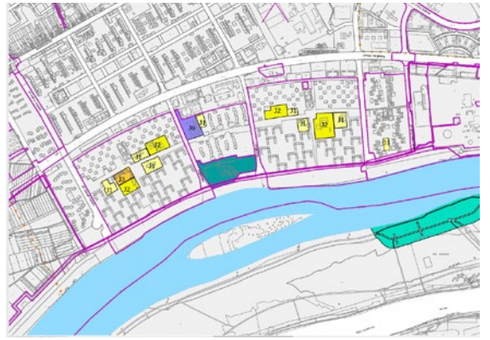
DOVODI U ZABLUDU ▶ U delu najave da će nekim budućim planom detaljne regulacije biti definisana zabrana izgradnje u okviru savskih blokova, izjava gradskog urbaniste predstavlja prejudiciranje ishoda budućeg participativnog procesa koji se može izraziti sa sigurnošću jedino ukoliko se istovremeno prizna manjkavost participativnog procesa.

PRIMER: SAVSKI BLOKOVI
PLANIRANA NAMENA POVRŠINA

PRIMER: SAVSKI BLOKOVI
NAČIN SPROVOĐENJA



PRIMER: SAVSKI BLOKOVI
POVRŠINE ZA JAVNE SLUŽBE/SPORT/KOMUNALNO

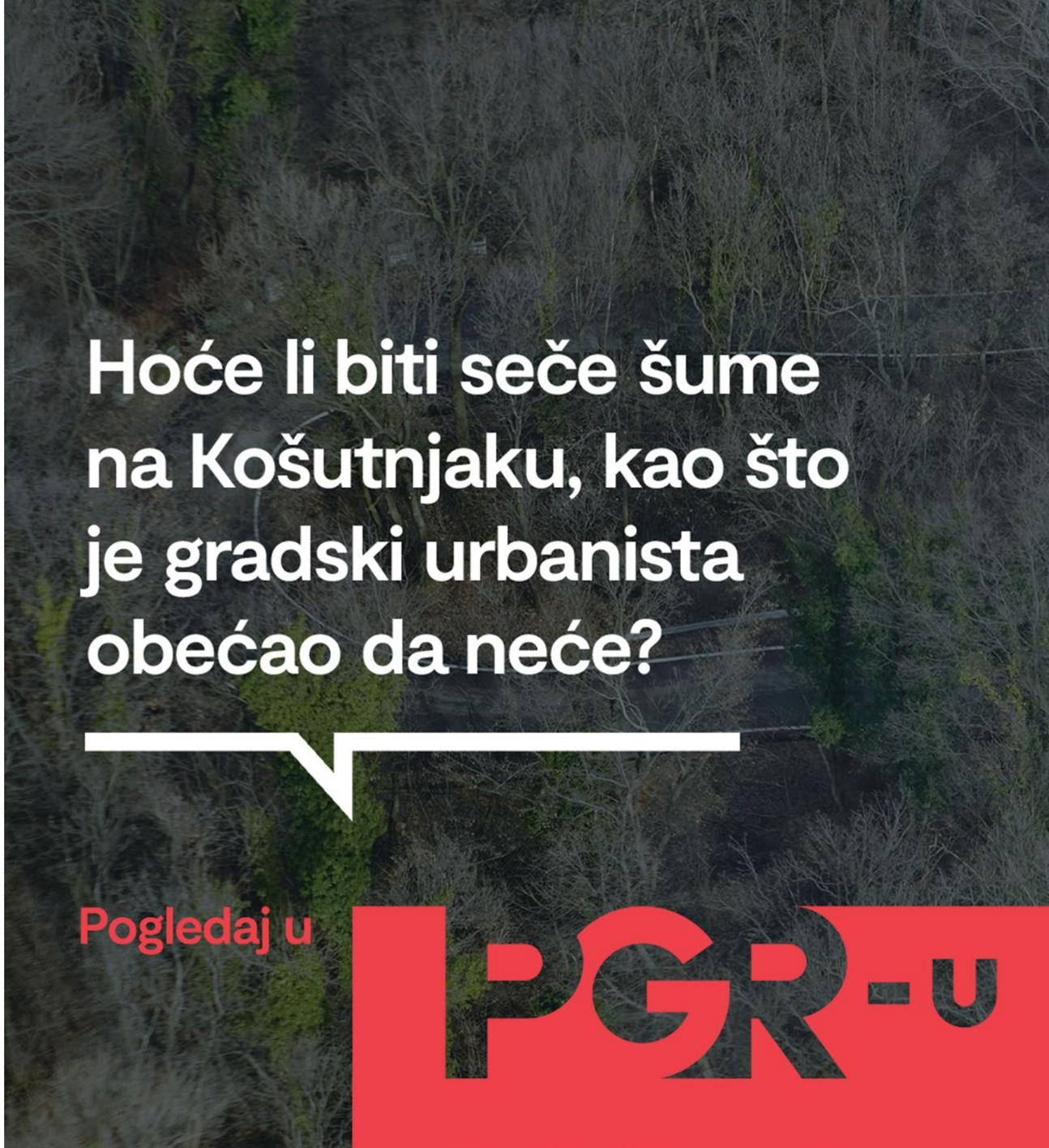


PRIMER: SAVSKI BLOKOVI
ELEMENTI DETALJNE RAZRADE

Saobraćajnice na Košutnjaku?

Povodom primedbi da se Izmenama i dopunama PGR Beograda planira izgradnja saobraćajnica koje su bile deo Elaborata za rani javni uvid u PDR za kompleks Avala filma na Košutnjaku, gradski urbanista je odbacio ove navode i izrazio uverenje da su ove saobraćajnice predviđene “zbog zakrčenosti” ovog dela grada, te najavio da će povodom planskog rešenja za ovu zonu organizovati saradnju sa “građanima i svim zainteresovanim nevladinim organizacijama, grupama građana”.

Plan detaljne regulacije za kompleks “Avala film” nalazi se u fazi izrade nacrta planskog dokumenta, nakon čega je predviđeno objavljivanje javnog uvida i održavanje javne sednice Komisije za planove. Rani javni uvid u ovaj planski dokument održan je u periodu između 29. juna i 13. jula 2020. godine, neposedno nakon ukidanja vanrednog stanja zbog virusa korone. Sadržaj izloženog elaborata kojim je predviđena prenamena javnih zelenih površina i ekstenzivna izgradnja unutar kompleksa Avala filma, kao i vreme održavanja ranog javnog uvida, izazvali su veliko uznemirenje javnosti. Zbog toga ne treba da čudi što je građane uznemirilo to što je Nacrtom izmena i dopuna PGR Beograda preuzeto plansko rešenje za ulicu Kneza Višeslava iz elaborata za rani javni uvid u PDR za kompleks “Avala filma”, a za koji je gradski urbanista izjavio da je dalja procedura obustavljena. Istinitost tvrdnje glavnog urbaniste da se radi o planskom rešenju čiji je cilj rasterećenje saobraćaja kosi se sa informacijom koju je obrađivač planskog dokumenta pružio tokom javne sednice, prema kojoj se radilo o tehničkoj grešci. S druge strane, ova “tehnička greška” doživela je temeljnu razradu unutar Nacrta izmena i dopuna PGR, zbog čega se može postaviti i pitanje kapaciteta obrađivača da (ne)previdi i druge slične velike tehničke greške.



“Politizacija teme”

Uprkos tome što se i sam prethodno obraćao građanima putem medija, predsednik Komisije za planove i glavni urbanista je tokom održavanja javne sednice izneo kritiku upućenu pristunim građanima zbog toga što svoje zahteve nisu izneli najpre na javnoj sednici, a nakon toga putem medija (zahtev prema projektantkinji naselja “Cerak vinogradi”, Mileniji Marušić, i prema stanarima Savskih blokova). Ovo je može oceniti kao posebno neprimereno s obzirom na to da je kao predsednik Komisije za planove i glavni urbanista mogao da utiče na preduzimanje aktivnosti na organizaciji javne prezentacije i dodatnih događaja na kojima bi bilo prilike da se zainteresovani građani obrate nadležnim organima pre održavanja javne sednice, umesto da se javna sednica pretvori u pokušaje razumevanja planskog rešenja.

Dodatno je predsednik Komisije za planove i glavni urbanista izneo kritiku građana i zbog navodne “politizacije teme”, takođe u kontekstu davanja izjave za pojedine medijske kuće. To je dovelo do toga da su građani mahom započinjali svoje obraćanje Komisiji za planove pravdanjem da nisu pripadnici nijedne stranke, bez obzira na to što svi građani uživaju pravo slobode političkog organizovanja – uključujući i samog predsednika Komisije i glavnog urbaniste, koji je na funkciju biran od strane Skupštine grada Beograda i koji obavlja visoku političku funkciju unutar svoje stranke.

S druge strane, javna sednica povodom Nacrta izmena i dopuna PGR Beograda bila je jedna od retkih, ili jedina, kojoj su prisustvovali i predstavnici nekoliko medijskih ekipa, koje su snimile jedan deo njenog toka. Ovakva praksa nije

uobičajena, a Poslovnikom o radu Komisije za planove (čl. 13 stav 4) je izričito zabranjeno neovlašćeno snimanje audio, foto i video zapisa od strane prisutnih lica, pod pretnjom udaljavanja sa sednice.

Osim pomenutim izjavama, predstavnici nadležnih institucija nisu se obraćali drugim saopštenjima koja bi objasnila sadržaj predloženog Nacrta izmena i dopuna PGR, niti saopštenjem o toku i rezultatima javne sednice. Mali broj medija koji jeste ispratio reakcije građana i organizacija civilnog društva povodom vremena i načina održavanja javnog uvida i predstavljenih planskih rešenja je o javnoj sednici izvestio uz naslove kojima je javnosti saopštavano da je Gradska uprava odustala od gradnje u Savskim blokovima i na Košutnjaku (“Grad Beograd odustao od planova za izgradnju u savskim blokovima i Košutnjaku”, N1; “Zabranjena gradnja u blokovima uz Savu: Sednica o izmenama plana generalne regulacije izazvala burne reakcije”, Novosti) – iako je to netačno i uopšte nije predmet predloženog rešenja, kako je prethodno objašnjeno.

To dalje potvrđuje činjenicu da javnosti nisu u dovoljnoj meri pružena objašnjenja o promenama u prostoru koje su bile predviđene predloženim Izmenama i dopunama PGR Beograda, te da celokupan javni uvid i javna sednica u predloženo plansko rešenje nisu održani na način koji pruža mogućnost za suštinsku participaciju.

Da li znaš kome je napravljen ustupak da može da gradi šta hoće?

Pogledaj u

PGR-u

04 Aneks 1

PRIMEDBA NA NACRT PLANA NA JAVNOM UVIDU

Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove,
Kraljice Marije br. 1
11000 Beograd

PREDMET:

Primedbe na planirano rešenje Nacrta izmena i dopuna plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd (celine I-XIX) - (I faza - 2. Etapa)

PRIMEDBE:

01 **Ponoviti javni uvid i organizovati javnu prezentaciju predoženog rešenja sa obrazloženjem:**
- ciljeva izrade plana,
- njegovog obuhvata,
- veze strateških dokumenata (Strategije razvoja Beograda do 2021 i Strategije integralnog urbanog razvoja RS do 2030) sa planskim rešenjem,
- veze strateških ciljeva i mera zaštite iz poglavlja koja se tiču životne sredine, prirode i urbanog nasleđa sa planskim rešenjem;
- granice područja u obuhvatu plana za koja su precrtana rešenja iz planova detaljne regulacije usvojenih nakon 2016. godine i područja za koja su ovim planom data nova planska rešenja;
- svih pojedinačnih lokacija za koje je ovim planskim rešenjem data nova namena – prvenstveno lokacije koje su bile planirane za komplekse javnih

službi, sporta i za javne zelene površine, a koje su ovim planskim rešenjem ukinute i dobile novu namenu;
- uporednog prikaza bilansa površina i urbanističkih parametara, koji su planirani osnovnim planom i izmenjeni predloženim planskim rešenjem;
- svih pojedinačnih planskih rešenja za koje građani pokažu interesovanje

02 **Planska rešenja**, pogotovo za područja za koja se predlaže sprovođenje neposrednom primenom pravila građenja, **uraditi u saradnji sa građanima**, odnosno u skladu sa potrebama i interesima stanara lokalnih zajednica, u otvorenom i nepristrasnom procesu participacije.

03 **Dopuniti izmene i dopune (ID) predlogom sledećih izmena i dopuna PGR prema prioritetima koje treba jasno definisati, i koje treba da budu sastavni deo ove ID.** Kriterijumi i prioriteti sledeće izmene i dopune treba da budu usaglašeni u ovoj ID i da budu tema o kojoj se raspravlja na participaciji – stručne i šire javnosti. Kontinualno planiranje za koje se opredelila naša gradska uprava i stučne institucije (npr. Urbanistički zavod) zahteva sistematično i strukturirano pristupanje planiranju. U tom smislu, određivanje prioriteta planske razrade kroz PGR je pitanje od javnog interesa par excellence. To znači da treba definisati faze ID – njihov sadržaj i rokove, a etape u okviru njih se mogu raspoređivati prema proceduralnim i/ili tehničkim kriterijumima.

OBRAZLOŽENJE:

Na osnovu izjava gradskog urbaniste koje su prenesene na zvaničnom portalu Grada Beograda[5], u dnevnom listu Politika[6] i drugim dnevnim listovima 18. januara 2022. godine, tri dana pre isteka javnog vida u izmene i dopune Plana general-

5 http://www.beograd.rs/lat/beoinfo/1791242-nema-gradnje-u-otvorenim-blokovima-44-45-70-i-70a-na-novom-beogradu/

6 https://www.politika.rs/scc/clanak/497294/Nema-gradnje-u-otvorenim-blokovima-44-45-70-i-70A-na-Novom-Beogradu

ne regulacije Beograda, može se zaključiti da ni on, kao predsednik Komisije za planove skupštine grada Beograda koji je obavio i potpisao stručnu kontrolu predmetnog plana, nije dobro razumeo predložena planska rešenja, te da je potpuno neosnovano očekivati da su plansko rešenje razumeli građani. **U izjavama gradski urbanista navodi:**

01 Da je za novobeogradske blokove 45, 44, 70 i 70a prvi put u istoriji uvedena urbanistička zaštita – što je apsolutno netačno. Blokovi 45, 44 i 70 su zaštićeni tom i takvom urbanističkom zaštitom od Generalnog plana Beograda 2021 koji je donet 2003. godine, a takođe i GUP-om Beograda iz 2016, isto kao i potez uz ulicu Jurija Gagarina. S obzirom na to šta i kako se planira i gradi uz ulicu Jurija Gagarina (intenzivno pogušćavanje gustine naseljenosti, preizgrađenost parcela, neuklopljenost u kontekst, bez novih javnih površina i dr), i kakve su bile inicijalne namere grada vezano za savske blokove 44 i 70a kada su 2017. godine bili na ranom javnom uvidu (novi stambeni kompleksi na mestu nekada planiranih javnih službi, škola i vrtića i dr) - jasno je da je urbanistička zaštita ne pruža puno toga. Sada se pompezno uvodi u PGR, a zapravo ništa novo nije promenjeno ili unapređeno od pre 20 godina.

02 Da su blokovi 45, 44, 70 i 70a stavljeni pod urbanističku zaštitu koja podrazumeva apsolutno očuvanje otvorenog prostora blokova - što je netačno. Blokovi 45, 44 i 70 se nalaze u režimu delimične urbanističke zaštite, ne potpune, sa nedorečenim kriterijumima koji su vezani za karakter te zaštite (sporne reči su remodelacija i komplementarni sadržaji).

„Režim delimične zaštite arhitektonsko-urbanističkih celina podrazumeva očuvanje postojećih vrednosti urbanističko-arhitektonskog koncepta i njegovo dalje unapređivanje u smislu remodelacije i poboljšanja standarda komplementarnih sadržaja stanovanja, obavezno poštujući autentične vrednosti urbanizma i arhitekture moderne.“

03 Da je urbanistička zaštita vezana za SVE novobeogradske blokove - što je apslolutno netačno. Čak se ni blok 70a ne nalazi pod urbanističkom zaštitom, već samo blokovi 45, 44 i 70 i još nekoliko poteza i blokova u centralnoj zoni NBGD.

04 Da direktno sprovođenje PGR stavlja van snage mogućnost za izradu plana detaljne regulacije – što je takođe netačno. Za sva gradska područja koja se sprovode neposrednom primenom pravila građenja, odnosno direktno po PGR-u, moguća je izrada i plana detaljne regulacije. Šta više, glavni urbanista kao predsednik Komisije za planove je taj koji je odgovoran za donošenje odluke i o opravdanosti izrade nekog urbanističkog plana ili urbanističkog projekta i o opravdanosti samog planskog rešenja.

05 Da je direktno sprovođenje PGR za savske blokove u javnom interesu građana – što je apsolutno netačno, jer građane niko nije pitao šta im je u interesu. Građani su samo suočeni sa planskim rešenjem koje nema ni osnovne elemente regulacije propisane Zakonom, sa nejasnim ciljevima i namerama Grada, sa mogućnošću da se kroz dalju izradu urbanističkog projekta (praktično bez uvida javnosti, osim nedelju dana javne prezentacije) rešavaju pitanja “remodelacije bloka i komplementarnih sadržaja stanovanja”, bez mogućnosti da na rešenje aktivno i konstruktivno utiču. Glavni urbanista ne može da zna šta je javni interes, on je samo presednik Komisije za planove, a javni interes stanara novobeogradskih blokova i ostalih građana Beograda se može saznati samo u otvorenom i nepristrasnom procesu participacije - upravo onome što nedostaje i ovim izmenama i dopunama PGR.

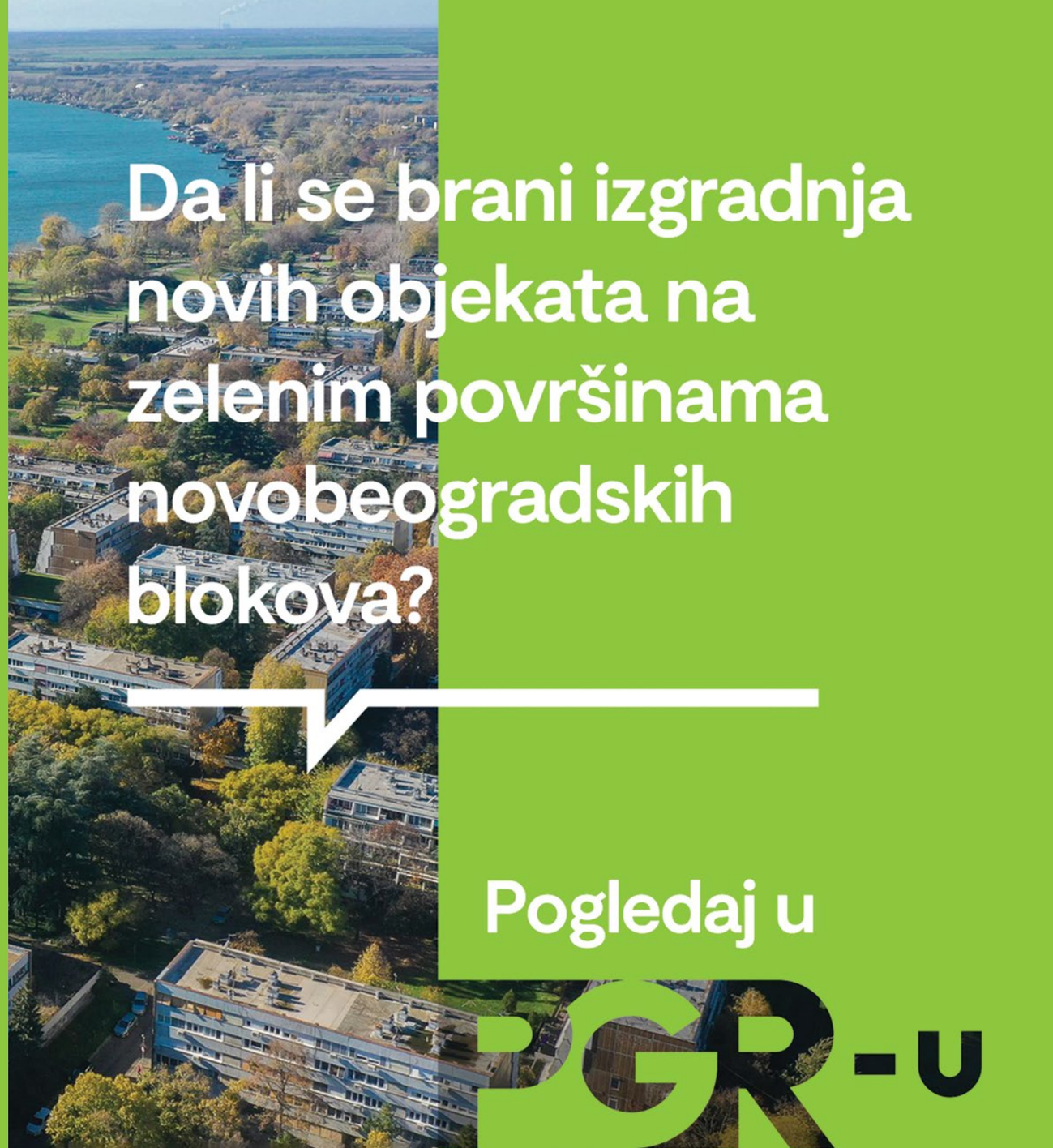
Podsećamo da je Komisija za planove Skupštine grada Beograda odlučila da se javni uvid u izmene i dopune PGR, kao najvažnijeg beogradskog operativnog plana u kome se rešava namena i korišćenje zemljišta u celom gradu, održi tokom najintenzivnijeg prazničnog perioda (20. dec - 21. jan) i u doba

najnepovoljnijih uslova vezanih za pandemiju Kovid-19. Građanima u tom procesu nije omogućeno da se zaista upoznaju sa rešenjem, sem u podrumu zgrade Sekretarijata i preko glomaznog i nerazumljivog materijala na sajtu Grada Beograda.

Gradska uprava u saradnji sa obrađivačima plana nije održala javnu prezentaciju plana (što je zakonska mogućnost), niti je plansko rešenje formirano u saradnji sa građanima - njihovim potrebama i interesima (što jedno od osnovnih načela Zakona o planiranju i izgradnji). U uslovima pandemije, na raspolaganju su bili i brojni internet alati i druge tehničke mogućnosti uz pomoć kojih bi se rešenje približilo građanima, što takođe nije iskorišćeno u dobronamernom cilju planiranja za građane i sa građanima.

S obzirom na sve navedeno, predlažemo obnovu javnog uvida i sprovođenje opšte, dobro organizovane i struktuirane javne prezentacije, a potom i participacije, na kojoj će učestvovati i gradski urbanista i svi zainteresovani građani Beograda.

Ime prezime, adresa, kontakt



05 Aneks 2

SAOPŠTENJE ZA MEDIJE

Povodom odluke da se javni uvid u Nacrt izmena i dopuna Plana generalne regulacije Beograda (PGR) održi u vreme novogodišnjih i božićnih praznika smatramo da se nastavlja neprihvatljiva praksa svođenja učešća javnosti na formalni minimum, odnosno sprovođenja samovolje i procedura koje onemogućavaju direktno učešće građana u procesima donošenja odluka.

Period novogodišnjih i božićnih praznika ne može biti vreme kada se vrši uvid u jedan od najvažnijih dokumenata kojima se definiše prostorni razvoj Beograda. Podsetimo, PGR Beograda predstavlja krovni urbanistički dokument koji bliže određuje strateške ciljeve, definisane Generalnim urbanističkim planom Beograda (GUP). Ovaj operativni urbanistički plan sveobuhvatno sagledava prostor i detaljnije planski obrađuje građevinsko područje, definiše saobraćajne i infrastrukturne sisteme, javne objekte i komplekse i detaljnije definiše planiranu namenu površina i način daljeg sprovođenja (putem plana detaljne regulacije, urbanističkog projekta, i sl.) Stoga on predstavlja dokument od suštinske važnosti za prostorni razvoj čitavog grada Beograda i kvaliteta života u njemu, i kao takav, mora se razvijati uz poštovanje načela učešća javnosti i širi društveni dijalog.

Podsećamo da je u toku definisanje strateških ciljeva razvoja grada, odnosno izrada Generalnog urbanističkog plana Beograda do 2041. dodine. Ovaj proces

započet je pre više od dve godine, bez adekvatnih konsultacija sa javnošću. U tom kontekstu, redosled javnih uvida i mogućeg usvajanja planova strateškog i regulacionog (operativnog) karaktera je nelogičan. Uprkos tome, nadležne institucije nastavljaju izradu izmena i dopuna Plana generalne regulacije Beograda koji se zasniva na odredbama trenutno važećeg GUP-a, postavljenog još davne 2003. godine.

Dosadašnji tok procedure izmena i dopuna PGR u potpunosti je zbunjujuć za građane, na čije okruženje i život ove promene direktno utiču. Naime, do sada su održani rani javni uvid u 1. fazu PGR i javni uvid u 1. etapu 1. faze PGR, a da je u potpunosti nejasno na koji način, po kojim kriterijumima i koje je opravdanje razdvajanja elemenata razvoja grada i njihovo izdvojeno razmatranje kroz ovakvu faznu proceduru izmena i dopuna. Veliki značaj PGR koji se ogleda u direktnim posledicama koje njegove odredbe imaju na životnu sredinu građana, upravo je poziv za podizanje transparentnosti procedure njegove izrade i ulaganje dodatnog napora da se svi elementi ovog kompleksnog urbanističkog dokumenta približe javnosti.

Podvlačimo da se izmene i dopune ovog krovnog urbanističkog dokumenta održavaju i u vreme globalne epidemije izazvane virusom Kovid-19, te da nadležni organi ni nakon skoro dve godine od početka epidemije nisu učinili ništa kako bi se građani osetili dovoljno zaštićenim tokom uživanja zakonom propisanog prava na učešće u procedurama izrade planskih dokumenata. Štaviše, pandemija virusa Kovid-19 je korišćena kao izgovor za umanjivanje prava zainteresovane javnosti da učestvuje u izradi planskih dokumenata. Podsećamo da je u decembru protekle godine održana javna sednica na kojoj se odlučivalo o Nacrtu plana detaljne regulacije dela Makiškog polja. Veliko interesovanje javnosti za ovaj plan od velike važnosti za budućnost Beograda i loša epidemiološka situacija, iskorišćeni su na način da je prisutstvo javnoj sednici Komisije za planove

omogućeno, prema rečima glavnog urbaniste, istovremeno i predsednika te Komisije, samo “neophodnim građanima”. Plan generalne regulacije Beograda je još jedan plan za čiju smo izradu neophodni svi.

Ovo saopštenje upućeno je i Sekretarijatu za urbanizam i građevinske poslove Gradske uprave grada Beograda i Komisiji za planove skupštine grada Beograda, a povodom informacije da je Nacrt izmena i dopuna Plana generalne regulacije Beograda prošao stručnu kontrolu Komisije za planove Skupštine grada Beograda, te da je predviđeno da se nađe na javnom uvidu u trajanju od 30 dana, koji bi započeo 20. decembra 2021. godine. Kako ovo predstavlja izuzetno važan plan za budući razvoj grada ključno je da se stručna javnost, predstavnici organizacija civilnog društva, komšijske i građanske inicijative, i uopšte zainteresovana javnost, uključe u procese donošenja prostornih politika i upravljanja, da pravovremeno i suštinski bude informisana, da učestvuje u javnim uvidima i raspravama, da bude u mogućnosti da se izjasni o tome kako vidi svoje gradove i opštine, kakvo upravljanje želi, i da utiče na to da se poštuju svi standardi zaštite životne sredine i ljudskih prava. Imajući ovo u vidu potpuno je neprimereno da se ovakav dokument nađe na javnom uvidu u toku trajanja praznika, te zahtevamo odlaganje ovog uvida i proakitvniji pristup institucija u širem dijalogu o budućnosti grada.

Saopštenje potpisuju:

Nova planska praksa, Ministarstvo prostora, Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu – RERI, Ekonaut, Centar za eksperimente i urbane studije – CEUS, UG Ulice za bicikliste

06 Aneks 3

OTVORENO PISMO / ZAHTEV NADLEŽNIMA

Upućeno:
Sekretarijatu za urbanizam i građevinske poslove Gradske uprave grada Beograda
Komisiji za planove Skupštine grada Beograda

Stručna organizacija Nova planska praksa, već neko vreme upozorava javnost na nameru organa Gradske uprave grada Beograda i Komisije za planove Skupštine grada Beograda da iza leđa građana izvrši izmene krovnog operativnog urbanističkog plana, Plana generalne regulacije Beograda (PGR).

Umesto ulaganja dodatnih napora nadležnih institucija da ovaj kompleksan i izuzetno važan plan približe široj javnosti kako bi ona zaista mogla da učestvuje u njegovom oblikovanju, na delu je sasvim suprotna praksa. Ne samo da se javni uvid u Nacrt izmena i dopuna PGR održava tokom novogodišnjih i božićnih praznika i u jeku pandemije, od 20. decembra do 21. januara, već je i sadržaj dokumentacije izložene na javni uvid nepotpun i nerazumljiv, i kao takav izrađen suprotno pravilima struke i zakona. Nadležni organi nisu organizovali održavanje javne prezentacije nacrta izmena i dopuna PGR, već su građani upućeni da objašnjenja složenih predloženih rešenja potraže u podrumu Gradske uprave, koji ne ispunjava uslove za efikasno održavanje javnog uvida ni u redovnim okolnostima, a posebno u nedeljama u kojima beležimo najveću stopu zaraženih građana od početka epidemije virusa kovid-19.

Uvid u sadržaj izložene dokumentacije pokazuje da nacrt izmena i dopuna PGR ne daje odgovor na brojna suštinska pitanja o tome na koji način želimo da se Beograd razvija, a koje su građani u proteklom periodu izneli kroz procedure izrade različitih planova detaljne regulacije ili udruženi ispred bagera, zbog čega se sa pravom dovodi u pitanje svrha izmena ovog dokumenta. Upitan je trenutak izrade izmena i dopuna PGR, s obzirom na to da je već dve i po godine u početnoj fazi izrada Generalnog urbanističkog plana Beograda koji postavlja strateške pravce razvoja grada, tj. krovnog dokumenta koji bi trebalo da prethodi izradi PGR-a i sa kojim on mora biti usklađen.

Velika posećenost onlajn javnog razgovora koje je ekspertska organizacija Nova planska praksa u saradnji s Tačkom komunikacije organizovala, kako bi zainteresovanoj javnosti približili ovaj složeni dokument i pomogli u njegovom razumevanju, ukazuje na potrebu građana da o rešenjima predloženim Nacrtom izmena i dopuna PGR razgovaraju sa ekspertima. Podvlačimo da nadležne institucije nemaju samo odgovornost da organizuju javnu arenu za razmenu mišljenja, već da i zakon predviđa takvu mogućnost, kroz održavanje javnih prezentacija nacrta planskog dokumenta, sa ciljem efikasnog sprovođenja zakonske obaveze uključivanja građana u proces donošenja odluka. Međutim, ovi zakonom predviđeni mehanizmi za poboljšanje participacije ni ovoga puta nisu primenjeni. Takođe, naglašavamo da je dužnost uprave koja vodi proces planiranja da ciljeve izrade plana i planska rešenja približi i objasni građanima, u čijim interesima se planovi i donose, a da građani nisu u obavezi da razumejuhermetične i nekonsekventno pisane tekstove i crteže koji su im izloženi na uvid preko portala gradske uprave.

PGR Beograda je sveobuhvatni urbanistički dokument od izuzetnog značaja za područje celokupnog grada, jer se njime dugoročno definišu brojna pitanja od javnog i privatnog interesa. Urbanistički plan kojim se strateški ciljevi direktno sprovode u prostor predstavlja pravni i planski osnov izgradnje Beograda, definiše saobraćajne i infrastrukturne sisteme, javne objekte i javne površine i drugo, čini osnovu za sve planove nižeg reda (planove detaljne regulacije), urbanističke projekte i postupke dobijanja uslova za izgradnju. Kao takav, od krucijalnog je

značaja za kvalitet života u čitavom gradu, pa je poštovanje načela učešća javnosti u proceduri njegovog donošenja neophodno i od suštinske važnosti.

Stručna organizacija Nova planska praksa je sprovela sveobuhvatno istraživanje odvijanja planskih procedura u vreme pandemije, “Javnost na distanci – demokratija u krizi”, u saradnji s partnerskim organizacijama Tačka komunikacije, Polekol i CZKD. Rezultati istraživanja ukazuju da je period pandemije obeležen otežanim prisustvom i praćenjem javnih uvida i diskusija zbog mera za suzbijanje zaraze i same zaraze, odsustvom dopunskih i/ili alternativnih načina za informisanje građanstva o sadržini planova, svođenjem participativnih procesa na zakonski minimum, pa čak i sprovođenjem javnih uvida u planove i tokom zabrana kretanja i uz konstantno uvođenje mera koje umesto da omoguće više participacije, dodatno je ograničavaju i onemogućavaju. Epidemiološki talasi, odnosno razdoblja intenzivnog širenja zaraze među populacijom, nisu značajnije uticali na dinamiku usvajanja planova, dok se opasnost od širenja zaraze istovremeno koristila za ograničavanje zakonskog prava građana na učešće u donošenju odluka.

Stručna organizacija Nova planska praksa je izradila set preporuka kako bi se proces participacije suštinski poboljšao. Izrađen set preporuka osmišljen je u potpunosti u okviru postojećeg zakonskog okvira, i kao takav, njegova primena zavisi isključivo od volje nadležnih institucija. Uprkos tome, javni uvid u Nacrt izmena i dopuna PGR pokazuje nastavak zabrinjavajuće prakse nadležnih institucija – ne samo odsustvo volje nadležnih za suštinsko unapređenje participacije, već njeno dodatno otežavanje sprovođenjem javnog uvida u vreme praznika, pandemije i bez korišćenja dostupnih mehanizama da se sadržaj složenog urbanističkog plana zaista predstavi javnosti.

Publikacija je dostupna na sledećoj adresi:

https://interaktivniurbanizam.com/publikacije/

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

711.45(497.11 Београд)

JAVNI uvid u izmene i dopune plana generalne regulacije PGR Beograda, 2022. / [autorke Ana Graovac ... [et al.]]. - [Beograd] : Nova planska praksa, 2022 (Beograd : Standard 2). - 48 str. : ilustr. ; 22 cm. - (Razumevanje planskih dokumenata kao preduslov participacije ; prilog 1)

Podaci o autorkama preuzeti iz kolofona. - Tiraž 200.

ISBN 978-86-903760-2-5

1. Граовац, Ана, 1975- [autor]
а) Урбанистичко планирање - Београд

COBISS.SR-ID 81124617

ISBN-978-86-903760-2-5

NOVA
PLANSKA
PRAKSA