



# **Građani u razvoju grada: država, iskustva i preporuke**

---

Beograd, jun 2014.

**naslov:**

**Građani u razvoju grada:  
država, iskustva i preporuke**

**autor:** Marko Aksentijević

**saradnici:** Dobrica Veselinović, Iva Čukić

**prelom i dizajn:** Radomir Lazović

**izdavač:** Mikro Art / Ministarstvo prostora

**za izdavača:** Radomir Lazović



BALKAN  
CIVIL  
SOCIETY  
DEVELOPMENT  
NETWORK



**Mikro Art**



Izradu i objavljivanje ovog policy dokumenta finansijski su podržali: *Slovak Aid*, *Pontis Foundation* i *Balkan Civil Society Development Network*. Sadržaj dokumenta je odgovornost autora i organizacije "Mikro Art" i ne može se, pod bilo kojim uslovima, smatrati da izražava poziciju *Slovak Aid*-a ili partnerskih organizacija.

# Građani u razvoju grada: država, iskustva i preporuke

---

## Sadržaj:

Uvod .....	4
1. Problem javnog interesa u urbanom razvoju: gradi onaj koji ima para - ono što hoće .....	5
2. Akteri urbanog razvoja i principi uključivanja građana: Golijat i David .....	6
3. Procedura donošenja urbanističkih planova - rebus za građane .....	8
4. Uloga građana u urbanom razvoju: nepoželjni statista .....	9
5. Preporuke državi ili saveti pri donošenju urbanističkog plana .....	11

# Uvod

---

Urbani i prostorni razvoj Srbije nije centralna tema ni javnih rasprava ni političkih izbora, on nije bitan ni u okviru pregovora o priključenju Evropskoj uniji, i kao takav ostaje izvan važnih društvenih tokova. Čak i kada se raspravlja o velikim građevinskim poduhvatima (kakav je odnedavno "Beograd na vodi") naglašavaju se investicije i očekivani privredni razvoj a zanemaruju se i previđaju posledice po društvenu zajednicu. Tako se urbanizam sve češće svodi na takozvani „investitorski urbanizam“ u okviru koga je razvoj grada prepušten tokovima kapitala i moći. "Beograd na vodi" posebno slikovito dočarava takav odnos države prema procesu urbanog razvoja pa tako Privremeno veće grada Beograda, bez skupštinske rasprave, donosi odluke o izradi Izmena i dopuna Generalnog plana Beograda<sup>1</sup>, povezanih planova i ukidanju nepovoljne studije po projekat<sup>2</sup> a javnost se ne upozna ni sa prirodom investicije ni sa detaljima planiranog razvoja. I dok, zbog pompeznosti ovog projekta, javnost bar zna da se nešto dešava, urbanistički i prostorni planovi u celoj zemlji se donose po sličnom šablonu uz sistemsku neinformisanost i isključenost javnosti, kako stručne tako i opšte, iz procesa planiranja.

Nalazimo da je samorazumljivo da to ne bi trebalo da je tako: gradovi postoje zbog građana i njihovo je pravo da učestvuju u procesima koji oblikuju sredinu u kojoj žive.<sup>3</sup> Prostorni i urbani razvoj čine prostornu dimenziju celokupnog razvoja društva pa je zato rasprava o prostornom i urbanom razvoju zapravo rasprava i o tome u kakvom društvu želimo da živimo.

Ovim dokumentom želimo da pokažemo da je uključivanje građana u procese planiranja strateško opredeljenje Republike Srbije izraženo u nizu relevantnih dokumenata, što se ne reflektuje u zakonskom okviru planiranja niti u praksama koje raspravu o javnom interesu razumevaju kao dijalog političke i ekonomske elite. Sa druge strane, skromno ali značajno iskustvo građana koji su se organizovali i uključili u procese urbanističkog planiranja, i na osnovu kojeg je ovaj dokument i nastao, potvrđuje da građani mogu da budu efikasan korektiv urbanog planiranja i da mogu da pomognu pri definisanju i zaštiti javnog interesa. Na kraju, donosimo i nekoliko sistemskih preporuka za uključivanje javnosti u prostorni i urbanistički razvoj.

U daljem tekstu se fokusiramo na urbanističke planove pošto su zbog većeg stepena razrade relevantniji za lokalne zajednice kao i zato što su inicijative čije iskustvo čini našu primarnu građu radile na ovom nivou planiranja. Smatramo da se naši nalazi i preporuke odnose i na prostorne planove.

Na kraju, želimo da se zahvalimo svim predstavnicima grupa građana i udruženja koji su svojim iskustvom i spremnošću na saradnju doprineli kvalitetu naših nalaza, kao i stručnjacima i prijateljima koji su pomogli svojim znanjem i komentarima. Sve greške idu nama na čast.

---

1 Pošto je po postojećem planu predviđen međunarodni konkurs za predmetnu lokaciju.

2 Sve ove odluke se nalaze u Službenom listu grada Beograda broj 36/2014

3 To kaže i Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine: "Elementarni postulat ove strategije je da dobrobit treba da bude na strani građana kao svesnih i aktivnih učesnika u razvoju teritorije na kojoj žive, što podrazumeva kako teritoriju lokalne zajednice tako i države u kojoj se lokalna zajednica nalazi. Radi toga, nužno je da građani imaju mogućnost, pravo i obavezu da odlučuju o prostornom razvoju svoje teritorije (naselje i pripadajući atar), ali i da učestvuju u odlučivanju o prostornom razvoju svoga regiona i svoje države."

# 1. Problem javnog interesa u urbanom razvoju: gradi onaj koji ima para - ono što hoće

---

Razvojni dokumenti, od nacionalnih strategija do urbanističkih planova jednog gradskog bloka, donose se kako bi se utvrdio javni interes u daljem razvoju društva. U kapitalističkoj demokratiji to je nominalno pluralna kategorija, tj. nastaje kroz interakciju velikog broja pojedinačnih i grupnih interesa koji su neretko konfliktni. I dok neki stabilniji sistemi relativno uspešno balansiraju između kvaliteta života građana, ekonomskog rasta, brige o marginalnim grupama, zaštite životne sredine i drugih interesa zajednice, u postsocijalističkim zemljama je drugačije. Usled narušenih razvojnih principa, poremećene socijalne strukture i političke neravnoteže, javni interes definišu oni koji su najmoćniji. U praksi su to međusobno zavisne političke i ekonomske elite koje u cilju sopstvenih interesa očuvanja moći i uvećanja kapitala zanemaruju interese zajednice i građana.

To se slikovito može videti u prostornoj dimenziji društva, gde je Srbija pretrpela radikalne promene u poslednje dve ipo decenije. Pre toga, u vreme SFRJ, urbanizam je imao značajno mesto u političkom sistemu. Javni interes je, u skladu sa ideološkim ciljevima, bio strogo definisan: trebalo je izgraditi i unaprediti gradove, povećati stambeni fond i učiniti gradove boljim mestom za život. Urbanizmu se pristupalo planski i o njemu se debatovalo. Literatura o urbanizmu je bila široko rasprostranjena, novi urbanistički planovi su bili opširno predstavljani na televiziji i u drugim medijima a stručna rasprava je pratila izradu većine planova regulacije. Tvrdeci ovo ne zaboravljamo da je ovaj sistem u osnovi bio centralizovan i da su interesi i potrebe građana u velikoj meri bili inferiorni u odnosu na političku volju i planove.

Sa strukturalnim promenama celokupnog političkog sistema, i značaj i odnos prema urbanizmu su se radikalno promenili. Pre svega, odustalo se od razvojnih planova i stambene politike. Urbanizacija je uglavnom prepuštena slobodnoj inicijativi, bilo da je reč o porodičnoj kući ili izgradnji komercijalnih projekata. Tako se i javni interes u planskim dokumentima definiše *ad hoc*, po potrebi investitora i često ne uzimajući u obzir druge relevantne dokumente. Toleriše se bespravna gradnja (koja je postojala i ranije ali u manjoj meri) kao i uzurpacija prostora. Jedina odlika urbanizma iz prethodnog perioda koja je zadržana je prevaga političkih interesa nad građanskim, sada intezivno prožeta partikularnim interesima pojedinaca sa ekonomskim kapitalom. U kombinaciji sa netransparentnim procedurama izrade planskih i građevinskih dokumenata, sve ovo je dovelo do neprimerenih građevinskih projekata (kako urbanistički tako i bezbedonosno i estetski), opterećivanja postojeće infrastrukture i uopšte narušavanja kvaliteta života u urbanim sredinama.<sup>4</sup> O razmerama haosa govori i to da je od 2000. godine sprovedeno nekoliko legalizacije bespravnih objekata kojima je planirano uknjižavanje 1 300 000 objekata.<sup>5</sup>

Dok je u početku ovakvo stanje bilo pravdano ratovima u kojima Srbija zvanično nije učestvovala, pratećim velikim prilivom prislinih migranata i sveopštim društvenim haosom, promene sa početka 2000-ih godina su paradigmu urbanog razvoja u kojoj je odlučujuća sprega političke i ekonomske elite samo "normalizovale". Specifično shvaćena "tržišna ekonomija" postala je srce te nove razvojne paradigme a princip „gradi onaj koji ima para - ono što hoće“ nesputan sa beskrajno labilnim „javnim interesom“ uz poslovični nedostatak mehanizama građanske participacije u donošenju relevantnih odluka. Netransparentnost celog procesa i pripadajuća korupcija samo pojačavaju konačne efekte.

---

4 O političkim osnovama urbanizacije nakon Drugog svetskog rata videti opširnije u: Ksenija Petovar, Naši gradovi između države i građana, 2003.

5 Zapisnik 9. sednice Odbora za prostorno planiranje, saobraćaj, infrastrukturu i telekomunikacije održane 7. marta 2013. godine.

Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine<sup>6</sup> između ostalih problema prostornog razvoja urbanih naselja navodi: „Stanje izgradnje u Republici Srbiji karakterišu mnoge ad hoc odluke, odsustvo regulatornih mehanizama, nejasan odnos prema standardima gde su stari odbačeni ili većim delom negirani, a novi još uvek ne postoje ili nisu prihvaćeni, i gde pravila izgradnje i uređivanje gradskog prostora definišu pre svega interesi investitora a tek zatim interesi građana odnosno javni interes. Time gradovi Republike Srbije u velikoj meri gube kvalitet urbane strukture.“

## 2. Akteri urbanog razvoja i principi uključivanja građana: Golijat i David

---

Kako bi bolje razumeli sam proces koji dovodi do ovakve situacije pogledajmo ko su akteri urbanog razvoja. Pomalo ogoljeno, razlikujemo četiri grupe:

**Političke strukture** koje utvrđuju i štite javni interes

**Investitori** koji ulažu kapital u izgradnju zarad zadovoljavanja svojih (ekonomskih) interesa

**Građani** koji žive u datoj sredini, kao i oni koji su na bilo koji drugi način zainteresovani za njen razvoj

**Stručnjaci** koji operacionalizuju interese svih aktera kroz konkretne planske dokumente

U lokalnim političko-ekonomskim okolnostima (u kojima se razvoj izjednačava sa ekonomski rastom a on dalje sa neupitnošću investicija) evidentna je tendencija da se pojedinačni ekonomski interes tretira kao javni. (Pritom, samorazumljivo je da je interes investitora da maksimalizuje svoj profit.) Zbog toga je neophodno da postoje mehanizmi koji vrše korekciju i omogućavaju da na kraju, u urbanističkom i prostornom planu, što širi spektar interesa bude uzet u obzir. Jednostavno: javni interes definisan planskim dokumentima treba da korespondira sa samom javnošću. To bi trebalo da garantuje politička struktura.

Uloga stručnjaka koji se bave prostornim razvojem u svemu tome je da, poštujući profesionalne standarde, pomire širi javni interes, interes investitora i interes građana. Ako interes investitora nije sputan zahtevima vezanim za javni interes, tj. javni interes niko ne brani, ni stručnjaci, po pravilu, ne mogu da se suprotstave namerama investitora pa se njihova uloga svodi na tehničko iscrtaavanje investitorskih želja. Stručnjaci nisu autonomni u odnosu na političko-ekonomske strukture jer one finansiraju njihov rad i nisu skloni da javno govore o problematici javnog interesa u kontekstu urbanog razvoja i investitorskog ponašanja. To potvrđuje i činjenica da se ovom društvenom trendu (kao i konkretnim projektima u kojima se flagrantno ugrožava javni interes) glasno suprotstavljaju uglavnom stručnjaci koji su u penziji.

Konačno, poslednja brana stapanju javnog interesa sa partikularnim interesima pojedinaca su građani koji čine sam grad i čijom dobrobiti se javni interes nominalno i definiše. Da bi građani mogli da se uključe u definisanje javnog interesa, nužno je da postoje mehanizmi koji im to omogućavaju.

Značaj učešća građana u odlučivanju i potreba za stvaranjem okvira koji to i omogućava prepoznati su u strateškim dokumentima Republike Srbije. Tako Nacionalna strategija održivog razvoja Republike Srbije<sup>7</sup> kao drugi princip

---

<sup>6</sup> Službeni glasnik RS, br. 88/2010

<sup>7</sup> Službeni glasnik RS, br. 57/2008; Po strategiji "Održivi razvoj podrazumeva izradu modela koji na kvalitetan način zadovoljavaju društveno-ekonomske potrebe i interese građana, a istovremeno uklanjaju ili znatno smanjuju uticaje koji prete ili štete životnoj sredini i prirodnim resursima."

navodi: „Otvoreno i demokratsko društvo – učešće građana u odlučivanju. Garantovati građanska prava, obezbediti pristup informacijama i osigurati dostupnost pravde. Obezbediti odgovarajuće konsultacije s građanima i učešće građana u donošenju odluka...“ U Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji<sup>8</sup> usvojeni su principi Evropskog administrativnog prostora pa tako i „otvorenost i transparentnost upravnog sistema i unapređenje učešća građana i drugih društvenih subjekata u radu javne uprave“. Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine<sup>9</sup> usvaja i sledeće principe: „aktivna implementacija politike prostornog razvoja i učešća javnosti“, „unapređenje pristupačnosti informacijama i znanju preko elektronskih mreža razvijenih da pokrivaju čitave regione/državu“, „permanentna edukacija građana i administracije“, „striktno poštovanje zaštite javnog interesa, javnih dobara i javnog prostora“ i „veća transparentnost kod odlučivanja o prostornom razvoju.“<sup>10</sup> To su naravno samo neki od strateških dokumenata koji su u duhu međunarodnih konvencija koje je Republika Srbija potpisala i korespondiraju sa procesom pregovora o članstvu u Evropskoj uniji.

Realno, građani uspevaju da zaštite svoje interese samo vaninstitucionalnim organizovanjem, trošeći velike resurse a neretko se i fizički konfrontirajući. Ono što je indikativno u primerima koji slede jeste da institucije, posle uspešnog pritiska građana, postaju odgovornije u svom poslu. Najilustrativniji je primer grupe “Almašani” iz Novog Sada. Oni su za javni uvid (koji se po nepisanom pravilu za sporne planove dešava u vreme godišnjih odmora) saznali 10 dana pre isteka roka za primedbe, uspeli da se organizuju i podnesu primedbu čije su javno obrazlaganje spremili u saradnji sa pravnicima i urbanističkim stručnjacima. Nakon njihovog ukazivanja na sve nepravilnosti i sporne momente novog planskog rešenja za Almaški kraj, predlagači su priznali propuste i ušli u novu proceduru izrade plana. U novom procesu, osim konsultacije sa Almašanima, angažovana je i agencija za istraživanje javnog mnjenja koja je na uzorku od 1000 građana područija obuhvaćenog planom sprovela anketu.

Organi lokalne samouprave najčešće navode nedostatak novca i drugih resursa kao razlog što aktivnije ne obaveštavaju i ne uključuju građane u proces planiranja. U tom smislu zahvalan je primer grupe “Nasmeši se Subotici” koja je pri donošenju novog plana generalne regulacije dobila isti takav odgovor na pitanje: zašto nisu obavešteni bar oni ljudi čije su kuće predviđene za rušenje? Pošto su sami obavestili građane o planiranim promenama, javnost se uzbunila i plan je povučen a gradonačelnik je (našao sredstva i) svima poslao pismo da njihove kuće neće biti dirane.

Da je pritisak građana plodotvoran za zaštitu javnog interesa pokazuje i primer inicijative “Zaštitimo Zvezdarsku šumu” čije aktivnosti su dovele do toga da Sekretarijat za zaštitu životne sredine promeni originalno stanovište i stane u zaštitu nekoliko hektara šume koji su originalnim nacrtom plana bili predviđeni za seču. Ovo ukazuje na još jedan vrlo značajan aspekt uključivanja građana u definisanje javnog interesa. Naime, bez kontrole javnosti, stručnjaci (koji su uključeni u proces planiranja od izdavanja uslova do izrade plane) su, kao što je već rečeno, izloženi pritisku investitora da donesu odluke koje nisu u skladu sa strukom i protive se interesu zajednice. Veće angažovanje građana je podrška stručnjacima u donošenju profesionalnih odluka, što omogućava neophodnu ravnotežu interesa u procesu urbanizacije.<sup>11</sup>

---

8 Službeni glasnik RS, br. 09/2014

9 Službeni glasnik RS, br. 88/2010

10 Isti dokument u institucionalne odgovornosti svrstava i sledeći zadatak: “razviti zakonom propisane ali i lokalno uslovljene i neformalne oblike participacije u procesu odlučivanja (građani i njihova udruženja, akteri prostornog razvoja, udruženja i političke stranke), čime se razrešava konflikt na relaciji javno -- privatno, smanjuje otpor razvojnim inicijativama, i stvara podrška realizaciji politika, strategija i planova koje se na ovaj način donose”

11 Iskustvo inicijativa koje su ukazivale na odluke koje su u suprotnosti sa javnim interesom pokazuje da su stručnjaci zaposleni u lokalnoj samoupravi često, privatno bili na strani inicijativa ali se nisu suprotstavljali i izjašnjavali javno, zbog pritiska koji je na njih vršen.

Nažalost, ni jedna od uspešnih priča pomenutih inicijativa nema nastavak koji bi bio poželjan: one ne uspostavljaju nove, slične prakse, ne menjaju standarde ponašanja, ni u lokalnu, a kamoli širu. Svaka nova situacija iziskuje novo organizovanje i novi pritisak na institucije, entuzijazam aktera, snalažljivost, mnogo vremena i energije. Neodrživost takvog modela je očigledna: građani se retko organizuju u zaštiti svojih interesa, kako zbog neinformisanosti i nerazumevanja predloženih rešenja, tako i zbog toga što to iziskuje okolnosti i kapacitete kojih često nema. Dodatni problem održivosti ovog aktivističkog modela u zaštiti društvenih interesa je i to što organizovana grupa građana može uspešno da štiti svoje interese ali ti interesi se ne moraju nužno poklapati sa interesom šire zajednice, tj. javnim interesom. Dalje, uspeh svake od inicijativa je direktno povezan sa resursima kojim raspolaže (ljudstvo, vreme, znanje, kontakti) kao i time ko je „na drugoj strani“ (što zbog uticaja koji može imati unutar institucija tako i zbog mogućih grešaka koje su napravljene u proceduri i predloženom rešenju). Sve to sugerise da kao što se javni interes ne može definisati *ad hoc* u planskim dokumentima, ne može se očekivati ni da će biti odbranjen *ad hoc* akcijama građana.

Da bi proces planiranja uvažio interese svih zainteresovanih strana i aktivno uključio građane neophodno je ispuniti neke strukturalne zahteve:

1. Građani treba da su adekvatno i blagovremeno informisani
2. Građani treba da razumeju planirani razvoj i njegove posledice
3. Građani treba da budu konsultovani u svim fazama procesa planiranja

Zakonodavstvo koje uređuje proces prostornog i urbanog planiranja<sup>12</sup>, kao ni prateća praksa, ne reflektuju stratešku opredeljenost ka transparentnom i participativnom odlučivanju o (održivom) prostornom i urbanom razvoju. Mehanizmi predviđeni postojećim zakonskim rešenjem pokazuju da su uloga i efektivni uticaj građana zanemarljivi, tako da više služe ispunjavanju forme nego iskrenom uključivanju ljudi u proces koji direktno menja njihovu životnu sredinu. Da bismo razumeli prepreke učešću građana u procesu urbanog planiranja, pogledajmo kako funkcioniše sama procedura donošenja urbanističkih planova.

### **3. Procedura donošenja urbanističkih planova rebus za građane**

---

Od toga da li Inicijativu za izradu plana pokreće javna institucija ili privatno lice (najčešće preko preduzeća koje je registrovano za izradu urbanističkih planova) zavisi i to ko će je finansirati i realizovati. Inicijativa se upućuje nadležnom organu lokalne samouprave (Sekretarijat/Zavod/Odeljenje za urbanizam). Ako je prihvati, nadležni organ sastavlja Odluku o izradi plana koja sadrži osnovne elemente (obim i površina plana, cilj izrade, imenovanje obrađivača plana i finansijera izrade). Odluka se upućuje Komisiji za planove. Komisija, nakon što da pozitivno mišljenje, Odluku prosleđuje Skupštini grada na usvajanje. Kada se Odluka objavi u Službenom listu lokalne samouprave stižu se pravni uslovi za izradu plana.

U prvoj fazi, obrađivač pravi koncept plana na osnovu interesa investitora a u skladu sa uslovima koje propisuju javna preduzeća. Koncept se sastoji od grafičkog i tekstualnog dela kojima se definišu: građevinsko područje sa predlogom

---

<sup>12</sup> Zakon o planiranju i izgradnji (Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US i 98/2013 - odluka US) i Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata (Službeni glasnik RS, br. 31/2010, 69/2010, 16/2011)



površina javne namene, podela na urbanističke celine i zone, planirane trase, koridori, regulacija površina javne namene i osnovna mreža javne komunalne infrastrukture. Koncept se predaje nadležnom organu lokalne samouprave koji ga zajedno sa svojim mišljenjem prosleđuje Komisiji za planove na stručnu kontrolu. Sama stručna kontrola podrazumeva proveru usklađenosti planskog dokumenta sa planskim dokumentima šireg područja, odlukom o izradi, zakonskim aktima, standardima i normativima, kao i proveru opravdanosti planskog rešenja.

Nakon što koncept prođe stručnu kontrolu, odnosno dobije pozitivno mišljenje Komisije, pristupa se izradi Nacrta plana koji sadrži sve elemente detaljno razrađenog finalnog plana. Komisija za planove vrši i stručnu kontrolu Nacrta plana nakon čega ga upućuje na javni uvid. Nadležni organ lokalne samouprave oglašava javni uvid u lokalnim dnevnim novinama i u periodu od 30 dana omogućava građanima da po prvi put vide sadržaj plana.

Sva zainteresovana pravna i fizička lica mogu da podnesu primedbe na izloženi plan u toku trajanja javnog uvida u pisanom obliku. Po završenom javnom uvidu, Komisija za planove održava javnu sednicu na kojoj podnosioci primedbi mogu usmeno da ih obrazlože. O svakoj podnetoj primedbi obrađivač plana javno iznosi svoj stav a konačnu odluku donosi Komisija za planove na zatvorenoj sednici na kojoj se sačinjava i Izveštaj o obavljenom javnom uvidu, na osnovu kojeg, po potrebi, obrađivač koriguje nacrt. Kada se Nacrt plana koriguje, nadležni organ lokalne samouprave ga prosleđuje Skupštini grada na usvajanje.

## 4. Uloga građana u urbanom razvoju: nepoželjni statista

Problemi učešća građana u procesu urbanističkog planiranja se pokazuju u sva tri strukturalna zahteva:<sup>13</sup>

### 4.1. Građani nisu adekvatno i blagovremeno informisani

U predviđenoj proceduri, javnost je upoznata sa procesom donošenja urbanističkog plana samo u dva navrata: kada se donese odluka o izradi plana (u kojoj je poznato samo koja površina je obuhvaćena novim planom, ko finansira, ko izrađuje i šta je opšti cilj, iz čega se sve zajedno može naslutiti jako malo o tome šta je planirani pravac razvoja) i kada plan dođe na javni uvid (odnosno kada je plan već završen i podložen samo sitnijim izmenama). Zakon propisuje da se odluka o izradi plana objavljuje u Službenom listu dok se javni uvid oglašava još i jednim oglasom u lokalnim dnevnim novinama. Retka praksa je da se javni uvid objavi i na sajtu lokalne samouprave ili da se okači na tabli mesne zajednice koja je obuhvaćena novim planom. Slanje pisama svim građanima koji se nalaze na teritoriji obuhvaćenoj novim planom je već incident.

U takvim okolnostima, građani koji su najdirektnije pogođeni usvojenim promenama za njih saznaju tek kada počne izgradnja zbog koje je plan i donošen. Grupe građana koje su uspele da reaguju u toku javnog uvida, za njegovo postojanje su, uglavnom, saznali slučajno. Službeni list, oglasna tabla u opštini i niskotiražni lokalni list nisu kanali komunikacije koji garantuju da će informacija o javnom uvidu doći do građana koji bi za njega bili zainteresovani. Dodatni problem je i sam termin javnog uvida i javne sednice: oni su, po pravilu, radnim danima, u radno vreme (a nekad samo

<sup>13</sup> Ovo je prepoznato i u, već citiranoj, Nacionalnoj strategiji održivog razvoja, u kojoj se navodi: "Na učešće javnosti u odlučivanju uopšte, a posebno u oblasti zaštite životne sredine najviše negativno utiče to što građani nemaju iskustva i znanja o tehnikama i metodama učešća u odlučivanju, ali i to što nisu dovoljno izgrađeni mehanizmi i procedure učešća javnosti u odlučivanju (na primer, javnosti se ostavlja veoma kratak rok da se upozna s predlozima nekih propisa, akata i planova; pojedini planovi, mere, postupci nisu objavljeni i nisu predstavljeni javnosti, odnosno nisu dostupni javnosti, što takođe utiče na smanjivanje učešća javnosti u odlučivanju)."

u periodu između 13h i 15h i sl.) u jedinici lokalne samouprave (koja može biti udaljena i nekoliko desetina kilometara od samog područja o kom je reč ili radnog mesta onoga ko bi došao na uvid). Sve to, jako ograničava mogućnost informisanja o detaljima plana.

#### **4.2. Građani ne razumeju planirani razvoj i njegove posledice**

Kada građani, ipak, saznaju za postojanje javnog uvida i upute se u prostor u kome je dokumentacija izložena (u beogradskom Sekretarijatu za urbanizam i građevinske poslove javni uvid se organizuje u hodniku suterena) to nikako ne znači i da će razumeti planirani razvoj. Urbanistički planovi se sastoje od crteža i teksta koji su usko stručni, pa laiku nije lako da ih razume i pronikne u planirane promene. Iz tog razloga, Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata propisuje da „organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove prostornog planiranja i urbanizam, svim zainteresovanim fizičkim i pravnim licima koja vrše uvid u izloženi planski dokument pruža potrebne informacije i stručnu pomoć u vezi sa pojedinim rešenjima i eventualnim davanjem primedbi na planski dokument“ kao i da „obezbeđuje povremeno prisustvo predstavnika obrađivača urbanističkog plana.“

Efikasnost ove mere zavisi od spremnosti službenika da uputi zainteresovana lica u detalje plana i da im objasni do kakvog razvoja predmetne oblasti može da dođe. Stvar se dodatno komplikuje kada je sam plan u suprotnosti sa drugim planskim dokumentima i urbanističkim standardima, kakav je najčešće kada prati vulgaran investitorski interes: da se postigne što veći profit od izgradnje, na uštrub postojeće infrastrukture i kvaliteta života građana. To najbolje potvrđuju iskustva inicijativa koje su se ovakvim planovima suprotstavljale. U tom procesu, ljudi su morali da savladaju obimnu urbanističku i pravnu materiju i da nađu profesionalce da im u tome pomognu. Tako je zastupanje interesa zajednice koja je pogođena razvojnim planovima prepušteno vaninstitucionalnoj samoorganizovanosti građana i mogućnosti da angažuju neophodne resurse.

#### **4.3. Građani se konsultuju samo *pro forme* u završnoj fazi izrade planskih dokumenata**

Iskustva uspešnih inicijativa pokazuju i to da uticaj koji građani mogu da imaju na konačni izgled urbanističkog plana nije garantovan mehanizmima koji su predviđeni zakonom (pisane primedbe na nacrt plana) već je neophodan pritisak na institucije kroz mobilizaciju, medije i direktne kontakte sa glavnim akterima. Naime, kako se građani uključuju u proces planiranja tek kada je plan već gotov, oni ne učestvuju u određivanju pravca razvoja već su više u prilici da se izjašnjavaju o tehničkim detaljima. Da sama procedura donošenja plana ne sadrži nameru da se suštinski uvažavaju interesi zajednice pokazuje i primer neformalne grupe iz mesne zajednice Aerodrom u Kragujevcu koja se okupila kako bi sprečila izgradnju novih višespratnica u tom naselju. Po njihovim procenama, preko 300 građana je, tokom javnog uvida, podnelo pisane primedbe kojima se obrazlaže neprimerenost planiranih izmena, ali te primedbe nisu imale nikakav efekat na konačnu verziju plana.

Javna sednica, kao forma komunikacije sa građanima u okviru procedure donošenja urbanističkog plana, omogućava samo elaboraciju već podnetih primedbi i odgovor obrađivača ali ne i javnu raspravu. Mada retke lokalne samouprave imaju praksu dostavljanja pisanog odgovora za svaku podnetu primedbu, može se reći da to nije dovoljno i da postojeća procedura onemogućava dijalog i artikulaciju interesa šireg kruga građana.

Zaključci Komisije za planove nisu dostupni javnosti pa tako javnost nije upoznata sa finalnom verzijom plana koja ide u Skupštinu na usvajanje, iako je i to instanca u kojoj bi moglo da se reaguje, preko odbornika. Koliko je rad Komisije za planove obavijen velom tajne govori iskustvo inicijative „Zaštitimo Zvezdarsku šumu“. Oni su uvid u zapisnik Komisije dobili tek nakon intervencije Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja, i to im nisu dostavljene kopije dokumenta već im je omogućeno da ga pročitaju na licu mesta.

## 5. Preporuke državi ili saveti pri donošenju urbanističkog plana

---

Tražeci odgovore na pitanja: na koji način bi se građani mogli aktivnije uključiti u proces urbanog planiranja i samim tim pomoći artikulaciji i garanciji javnog interesa u razvoju grada, na osnovu svega što je rečeno, dolazimo do nekoliko strukturnih preporuka.<sup>14</sup>

**5.0.** Opšta preporuka organima javnih vlasti u Republici Srbiji je da usklade Zakon o planiranju i izgradnji i podzakonske akte (pre svih, Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata) kako bi ih uskladili i sa Prostornim planom, Nacionalnom strategijom održivog razvoja i drugim strateškim dokumentima i tako efektivno omogućili učešće građana u prostornom i urbanističkom razvoju.

### 5.1. Treba unaprediti proces informisanja građana o urbanom razvoju

Adekvatno i blagovremeno informisanje omogućava građanima ne samo da budu upoznati sa procesom već i da prikupе dodatne informacije koje će im pomoći da ga razumeju, artikulišu svoje interese i konstruktivno se uključe u planiranje.

#### 5.1.1. Informisanje na licu mesta

Neophodno je plasirati informaciju u područje koje je obuhvaćeno planom u izradi, čim proces počne. To se može postići postavljanjem table (na vidno mesto, na zgradi mesne zajednice ili opštine), koja bi, poput gradilišne table, sadržala sve relevantne podatke (elementi koji se nalaze u odluci o izradi plana). Na taj način građani bi bili informisani i o tome ko izrađuje plan pa bi o njegovom sadržaju mogli i direktno da se informišu.

Informacije o izradi plana i mogućnostima učešća se mogu dostaviti i direktno, putem pošte, građanima koji žive na području obuhvaćenom urbanističkim planom u izradi; najjednostavnije, dodavanjem lista sa informacijama uz račun za Infostan. Na taj način se obezbeđuje najveća izvesnost da su svi najdirektnije pogođeni izmenama, informisani o procesu.

Javni uvid takođe treba učiniti dostupnijim građanima, tako što će biti omogućen i van standardnog radnog vremena (barem jednom nedeljno). Dodatno, javni uvid se može i fizički približiti lokaciji na koju se odnosi, tako što će biti organizovan u prostorijama lokalne mesne zajednice ili gradske opštine. Na taj način će se detaljnije informisanje o planiranom razvoju učiniti dostupnijim lokalnoj zajednici a lokalna rasprava o posledicama i interesima izvesnijom.

Javnu prezentaciju Nacrta urbanističkog plana treba učiniti obaveznom (poput javne prezentacije Nacrta prostornog plana). To je prilika da građani detaljnije budu upoznati sa sadržajem i efektima planiranog razvoja. Takođe, diskusija o predloženim rešenjima omogućava bolje razumevanje samog plana i artikulaciju mišljenja šireg kruga građana.

#### 5.1.2. Informisanje putem interneta

Ova praksa sporadično postoji, ali je treba učiniti obaveznom, kako bi informacije o planovima bile jednostavno dostupne najširoj javnosti. Ovo je u skladu sa još jednim strateškim principom reforme državne uprave - modernizacijom državne uprave (E-uprava).

---

<sup>14</sup> U Srbiji je bilo pokušaja pilotiranja nekih naprednijih mehanizama uključivanja građana u urbanističko planiranje o čemu svedoči i publikacija "Vodič za participaciju u planiranju urbanog razvoja" nastala u sklopu projekta „Unapređenje upravljanjem zemljištem na nivou lokalne samouprave u Srbiji“ koji je sproveo "Ambero consulting" (Publikacija je dostupna na <http://www.ambero-icon.rs/wp-content/uploads/2013/10/Vodic-za-participaciju-u-planiranju-urbanog-razvoja.pdf>). Mi ćemo se fokusirati na jednostavnije intervencije, za čiju implementaciju procenjujemo da nije potrebno mnogo više od - političke volje.

Treba učiniti dostupnim urbanistički plan u svim fazama njegovog nastanka (koncept i nacrt) i u potpunosti (tekstualni i grafički deo) da bi građani imali uvid, ne samo u konačno rešenje, već i u pravac razvoja i tako bolje razumeli planirani razvoj i njegove efekte. Takođe, sa disperzijom informacija, postiže se i šire uključivanje građana (koji ne moraju da budu direktno vezani za predmetno područje i koji ne bi otišli na javni uvid ali) koji svojim znanjem mogu da doprinesu razumevanju plana i raspravi o njegovoj utemeljenosti.

Treba učiniti dostupnim izveštaje Komisije za planove, kako bi se postigla kontrola javnosti nad njihovim radom i uvid u odluke relevantne za proces planiranja. Ovo se posebno odnosi na izveštaj o obavljenom javnom uvidu u kome se nalaze i odluke o usvajanju ili neusvajanju podnetih primedbi, od kojih zavisi i konačna verzija plana. Bez ove informacije, građani ne znaju šta je plan koji ide u Skupštinu na usvajanje, što je ujedno i poslednja instanca u kojoj mogu da intervenišu pre usvajanja plana.

## **5.2. Treba konsultovati građane u svim fazama donošenja urbanističkih dokumenata**

Samo uključivanje građana u sve faze procesa donošenja urbanističkih planova omogućava stvarnu participaciju i uključivanje interesa svih zainteresovanih aktera. Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka Saveta Evrope<sup>15</sup> podrazumeva uključivanje javnosti, na svakom koraku, od postavljanja programa rada, preko izrade nacрта, donošenje odluke, sprovođenja politike, monitoringa do preformulisanja politike.

Plan mora biti na uvidu i dostupan komentarima već u ranoj fazi izrade. Nacrt zakona o uređenju prostora i izgradnji<sup>16</sup> koji je predložila Vlada u prethodnom sazivu u tom smislu daje zanimljiv predlog (iako generalno daje dodatnu prednost interesu investitora nad javnim interesom) uvođenjem ranog javnog uvida, na kojem se javnost upozna sa „opštim ciljevima i svrhom urbanističkog plana, mogućim rešenjima za urbanu obnovu ili razvoj prostorne celine, koja se bitno razlikuju od postojeće, kao i efektima planiranja.“ Na ovaj način se građanima omogućava da daju komentar dok se još uvek utvrđuje pravac planiranog razvoja.

Treba uvesti javne rasprave (koje se i dalje mogu odigravati u mesnim zajednicama) na kojima informacija nije jednosmerna (kao kod javne prezentacije ili pisanih primedbi i odgovora na javnoj sednici) već omogućava dijalog između investitora, obrađivača, predstavnika lokalne samouprave i građana. Takav proces pomaže u razumevanju planiranih izmena i artikulaciji javnog interesa. Ako je konstruktivan (a ne ponovo *pro forme*) on dodatno osnažuje socijalni kapital zajednice.

Potrebno je uvesti i aktivno učešće građana putem interneta. Pre svega, treba omogućiti elektronsko dostavljanje primedbi na nacрте planskih dokumenata. Na taj način se smanjuje potrebna energija i vreme kako bi se građanin uključio u proces i stimuliše se šira javnost da uzme učešće u planiranju razvoja zajednice.

---

<sup>15</sup> Usvojen na Konferenciji Ingos84 na sastanku 1. oktobra 2009. godine i u prevodu dostupan na: [http://www.fosserbia.org/view\\_file.php?file\\_id=341](http://www.fosserbia.org/view_file.php?file_id=341)

<sup>16</sup> Ministarstvo građevinarstva i urbanizma, novembar 2013.