

IZMENE PLANA GENERALNE REGULACIJE BEOGRADA U SENCI KRŠENJA ZAKONA I IMPROVIZACIJE PROCEDURA

Autor: Dragomir Ristanović



Izvor: canva.com / Getty images

IZMENE PLANA GENERALNE REGULACIJE BEOGRADA U SENCI KRŠENJA ZAKONA I IMPROVIZACIJE PROCEDURA

Autor: Dragomir Ristanović



RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu
Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd
Republika Srbija
www.eri.org.rs



Izrada ovog dokumenta podržana je od strane Nacionalne koalicije za decentralizaciju u okviru projekta “Tvoje pravo u tvojim rukama - jačanje kapaciteta civilnog društva za odbranu prava na zdravu i očuvanu životnu sredinu pravnim sredstvima”.



Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove USAID-a, niti Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

Sadržaj

Izmene Plana generalne regulacije Beograda u senci kršenja zakona i improvizacije procedura	2
Uvod	2
Plan generalne regulacije Beograda	3
Izmene PGR-a Beograda	5
Odluka o izradi izmena i dopuna 29. avgust 2029. godine	5
Rani javni uvid 14. - 28. decembar 2020. godine	6
Javni uvid	7
Zaključak	11

Izmene Plana generalne regulacije Beograda u senci kršenja zakona i improvizacije procedura

1. Uvod

Upravljanje urbanim razvojem Beograda u najmanju ruku jeste izazovno, budući da je reč o gradu kojeg čine i u kojem koegzistiraju brojni slojevi kulturnog nasleđa, izrazitih prirodnih vrednosti, raznovrsnog društvenog kapitala i kreativnog potencijala koji se moraju očuvati. Beograd je ujedno i evropska prestonica i višemilionska metropola, koja mora zadovoljiti savremene potrebe svojih stanovnika i posetilaca, a to neminovno podrazumeva unapređenje i izgradnju infrastrukture, stambenih i komercijalnih objekata, proizvodnih pogona i industrijskih postrojenja i tome slično.

Veliki gradovi oduvek su predstavljali središte sukoba različitih interesa, jednih koje teže očuvanju prirodnih i kulturnih dobara i drugih koji su okrenuti izgradnji i širenju urbanog tkiva. Međutim, rešavanje ovih konflikata ne sme predstavljati

favorizaciju bilo kojeg od ovih sfera na štetu druge. Načelno, urbanistički planovi jesu prognoza željene budućnosti sa zacrtanim putevima i putokazima koji nas vode ka njenom ostvarenju, i stoga je nedopustivo da takvi dokumenti zaostaju za savremenim trenutkom. Upravo iz ovih razloga, na teret urbanističke profesije spada odgovornost i obaveza stalnog preispitivanja i potrage za optimalnim balansom svih aspekata održivog razvoja.

Kvalitetno preispitivanje podrazumeva i promenu. Kada se govori o izmenama ovakvih planova, jasno je da sve sem najvišeg stepena objektivnosti, ozbiljnosti i opreznosti, nije dovoljno dobro, kao i da sve sem najšireg stepena transparentnosti i učešća javnosti nije prihvatljivo.

2. Plan generalne regulacije Beograda

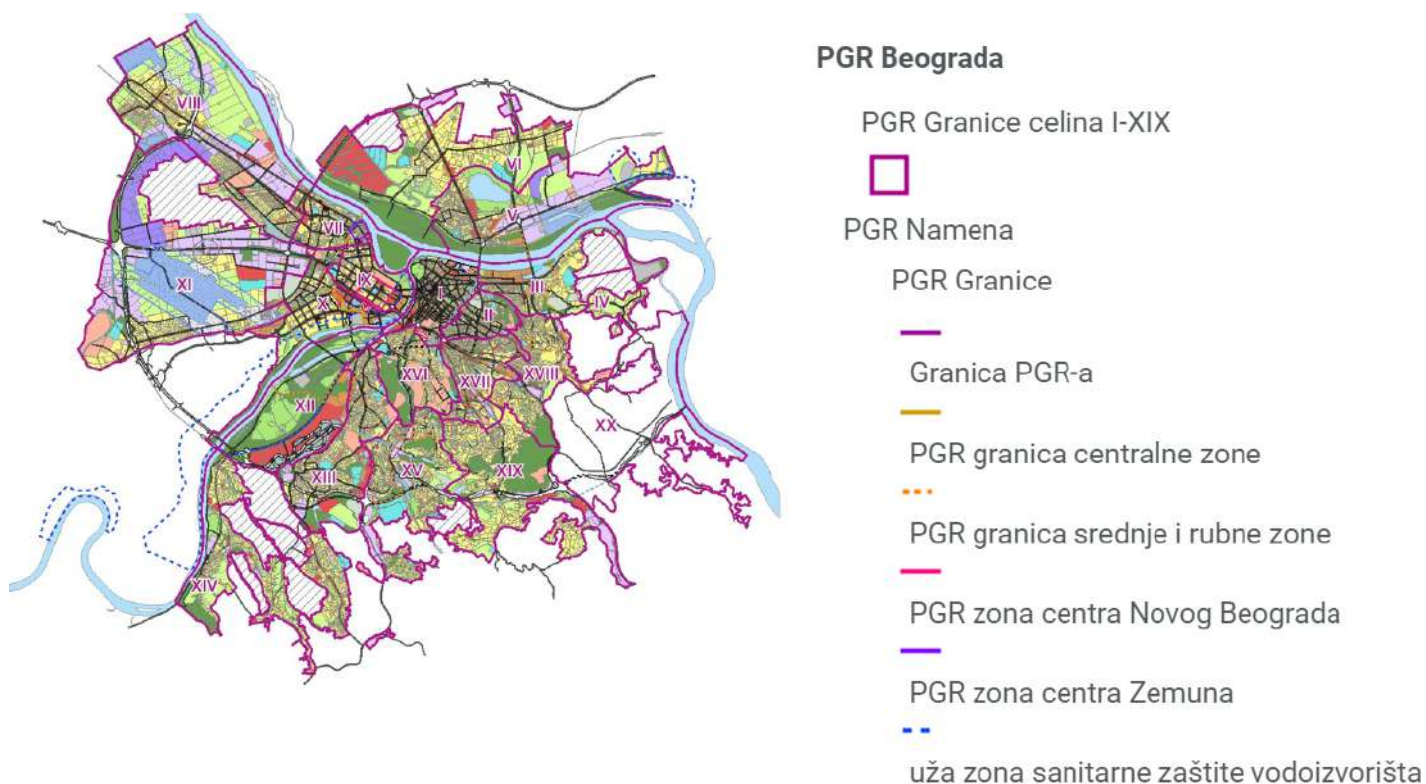
Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd (celine I–XIX) („Sl. list grada Beograda“, br. 20/16) („**PGR Beograda**“) predstavlja krovni urbanistički dokument koji bliže određuje strateške ciljeve, definisane Generalnim urbanističkim planom Beograda („Sl. list grada Beograda“, br. 11/16) („**GUP Beograda**“). Reč je o operativnom urbanističkom planskom aktu koji sveobuhvatno sagledava prostor i detaljnije planski obrađuje građevinsko

područje, definiše saobraćajne i infrastrukturne sisteme, javne objekte i komplekse i detaljnije razrađuje planiranu namenu površina i način daljeg sprovođenja kroz urbanističke planove detaljnije razrade.

Iz navedenog razloga, PGR Beograda predstavlja dokument od suštinske važnosti za prostorni razvoj čitavog grada i kvaliteta života u njemu, i kao takav, mora se razvijati uz strogo poštovanje načela učešća javnosti i najširi društveni dijalog.



Slika 1: Generalni urbanistički plan Beograda, izvod iz grafičkog priloga broj 9. Područja dalje planske razrade



Slika 2: Plan generalne regulacije Beograda, Planirana namena površina sa granicama celina I-XIX, Grafički izvod iz GIS Aplikacije Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda J.P

3. Izmene PGR-a Beograda

3.1. Odluka o izradi izmena i dopuna 29. avgust 2029. godine

Dana 29. avgusta 2019. godine, Skupština Grada Beograda donela je Odluku o izradi Izmene i dopuna PGR-a Beograda („Sl. list grada Beograda“, br. 74/19) („**Odluka**“). Pored osnovnih informacija o i obavezne sadržine propisane članom 46. Zakona o

planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020 i 52/2021) Odluka članom 5. propisuje

U cilju kontinualnog planiranja, praćenja i ažuriranja načina sprovođenja i definisanja smernica za realizaciju Plana generalne regulacije, plan je moguće donositi fazno.

Predmet prve faze Izmene i dopune Plana generalne regulacije je izmena i dopuna tekstualnog dela plana i odgovarajućih grafičkih priloga u skladu sa ciljevima koji su definisani u članu 4.

Obim i sadržaj sledećih faza definisaće se naknadno u saradnji sa Glavnim urbanistom Grada Beograda, odnosno naručiocem Direkcijom za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda i Komisijom za planove Skupštine Grada Beograda, kao i Sekretarijatom za urbanizam i građevinske poslove, kao nosiocem izrade plana.

Zainteresovanoj stručnoj javnosti ovakve odredbe su pre svega nejasne. Naime, pod pojmom faznosti izrade urbanističkih planova, Zakon o planiranju i izgradnji prepoznaje isključivo faze u proceduri izrade planskih akata, odnosno donošenje odluke,

sprovođenje ranog javnog uvida, izradu nacрта, sprovođenja stručne kontrole, zatim javnog uvida i konačno usvajanja i objavljivanja. Mogućnost "usitnjavanja" delova planskih akata, a potom i njihovog parcijalnog usvajanja u sklopu iste procedure potpuno je pravno neosnovana.

Takav postupak je neustavan budući da krši hijerarhiju domaćih opštih pravnih akata, propisanu članom 195. Ustava Republike Srbije¹, kojim je propisano da *svi podzakonski opšti akti Republike Srbije, opšti akti organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata i udruženja građana i kolektivni ugovori moraju biti saglasni zakonu*. Dakle, imajući u vidu da je zakonom o planiranju i izgradnji već utvrđen postupak izrade planskih dokumenata, isti se ne može menjati Odlukom o izradi plana, kao pravnim aktom hijerarhijski niže pravne snage od zakona.

Pored činjenice da je ovakav vid usvajanja planskog akta neutemeljen u zakonskoj regulativi, broj faza i etapa po kojima će se usvajati predmetni planski akt potpuno je nedefinisan što ostavlja prostor za pravnu nesigurnost u pogledu narednih postupaka koji će uslediti prilikom izmena i dopuna.

¹ ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006 i 115/2021)

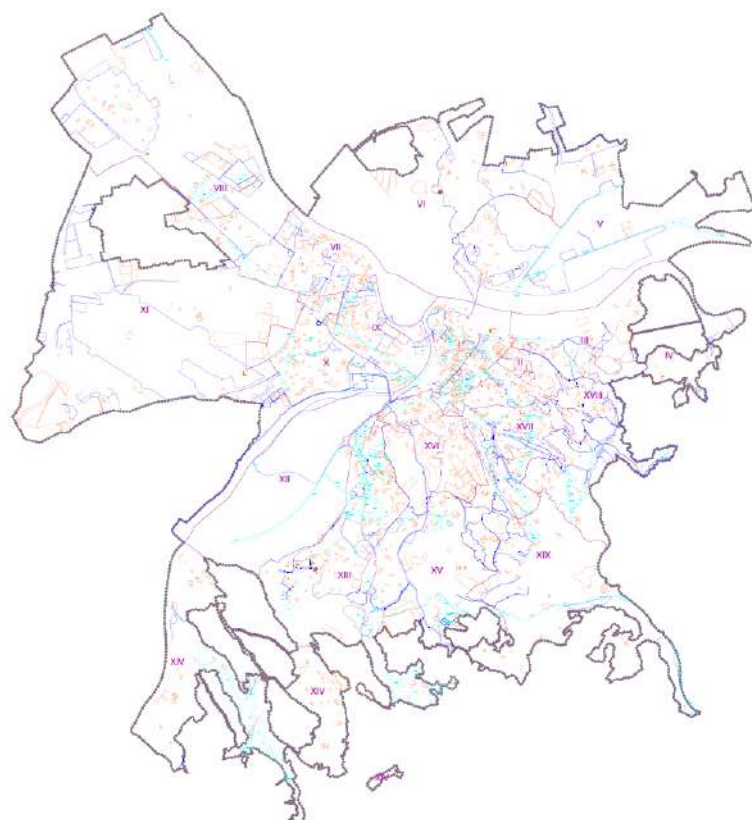
3.2. Rani javni uvid 14. - 28. decembar 2020. godine

Prilikom da se po prvi put upozna sa konceptom izmena PGR-a Beograda, a samim tim i dodatno informiše o brojnim

nejasnoćama iz Odluke, javnost je dobila u periodu od 14. do 28. decembra 2020. godine kada se na ranom javnom uvidu našao elaborat **prve faze izrade PGR-a**.

Kako je i definisano Odlukom, predmet prve faze izmena i dopuna PGR-a Beograda odnosio se isključivo na:

- Obuhvate planova detaljnije razrade **koji su usvojeni pre 1. januara 1993.** i čije važenje u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji prestaje².
- Obuhvate planova detaljnije razrade koji su usvojeni nakon važećeg PGR-a Beograda.³
- Granice površina javnih službi i kompleksa.



ОБУХВАТ ИЗМЕНА И ДОПУНА ПГР ГРАЂЕВИНСКОГ ПОДРУЧЈА СЕДИШТА ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ - ГРАД БЕОГРАД (ЦЕЛИНЕ I - XIX) (I фаза)

- 521 границе и картографски бројеви планова који се преиспитују (донети пре 1. 1. 1993. године)
- границе и картографски бројеви планова детаљне регулације донетих од 2016. године (од доношења ПГР Београда)
- границе површина јавних служби и комплекса

Slika: Obuhvat izmena i dopuna Plana generalne regulacije Beograda (I faza), Izvor: Elaborat za rani javni uvid povodom izrade izmena i dopuna Plana generalne regulacije Beograda (I faza)

² Prema članu 11, stavu 5 Zakona o planiranju i izgradnji Planski dokumenti se izrađuju za vremenski period od najviše 25 godina. (Za planske akte usvojene pre početka 1993. godine to znači da su isti važeći najkasnije zaključno sa početkom 2018. godine)

³ Važeći PGR Beograda Skupština grada Beograda usvojila je 07.03.2016. godine.

Bez ulaženja u sadržinu predloženih planskih rešenja, odnosno izmena PGR-a Beograda, može se zaključiti da je ovako postavljen planski obuhvat atipičan i izrazito problematičan. Naime, umesto "sve-obuhvatnog" preispitivanja čitave teritorije, izmene su se odnosile na veliki broj zasebnih, gustih i međusobno preklapljenih celina koje su poput "enklava" rasute unutar građevinskog područja Beograda. **Odvajanje velikog boja manjih celina, i tretiranje takvih obuhvata poput zasebnih "inkubatora" koji su izolovani od uticaja okolnih prostora drugačije namene**

vrlo je problematična metodologija kojom se u potpunosti obesmišljava uloga urbanističkog plana "šire prostorne celine".

Dodatno, zabrinjavajuće je delovala i činjenica da bi se ovakva metodologija i improvizacija procedura mogla odraziti i na izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, što bi značilo njegovo potpuno obesmišljavanje i oštru povredu načela strateške procene koja su definisana članom 4. Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004 i 88/2010).

3.3. Javni uvid

3.3.1. Izmene i dopune PGR-a Beograda (I faza - 1. etapa) 12. maj - 15. jun 2021. godine

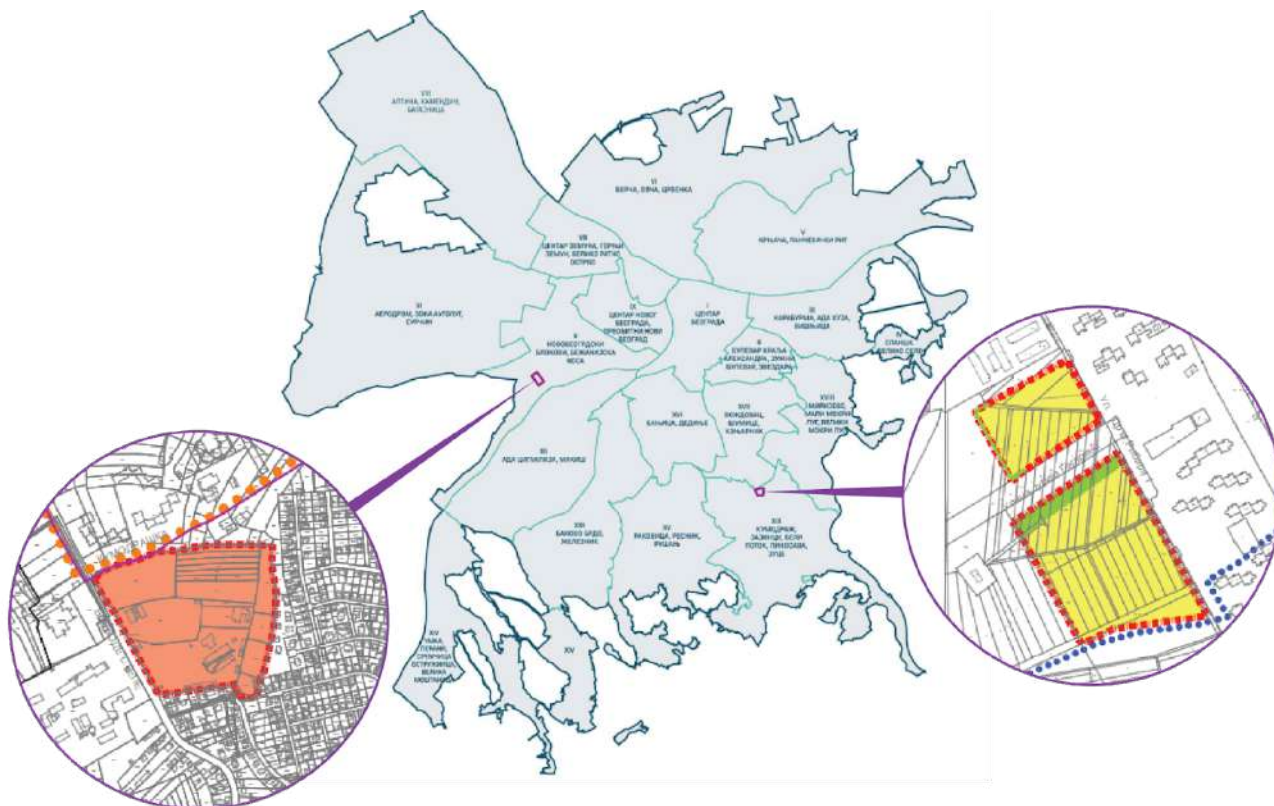
Umesto pojašnjenja konfuzne i pravno neutemeljene procedure usvajanja, kao i otklanjanja brojnih nejasnoća i pitanja otvorenih tokom ranog javnog uvida izlaganjem nacрта izmena i dopuna PGR-a na javni uvid, javnost je posvedočila produblivanju postojećih problema. Naime, nacrt izmena i dopuna, osim što je nosio epitet "prva faza" nadograđen je još jednim- "prva etapa". Nakon usvajanja izveštaja o ranom javnom uvidu, odlučeno je da se sa "cepkanjem" procedure nastavi, odnosno da se prva faza sprovodi u dve odvojene etape, od kojih se oglašeni javni uvid odnosio isključivo na prvu.

Tekstualnim delom nacрта izmena i dopuna PGR-a koji je izložen na javni uvid, kroz

poglavlje 1. *POLAZNE OSNOVE*, predloženo je da je prilikom usvajanja navedenog Izveštaja o ranom javnom uvidu usvojen **zaključak u vezi sa inicijativom Vlade Republike Srbije za izgradnju stanova za pripadnike snaga bezbednosti, a kojim je definisano da je „potrebno pristupiti izradi Nacrta izmena i dopuna plana u 2 etape i to tako što će u 1. etapi biti urađen Nacrt samo za lokacije koje su predložene u inicijativi u cilju realizacije projekta od nacionalnog značaja.** Dodatno, istim poglavljem je navedeno da je nakon usvajanja izveštaja o ranom javnom uvidu dostavljena inicijativa Vlade Republike Srbije na osnovu inicijative Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja za **izgradnju BIO Kampusu, na lokaciji uz Ulicu Vojvode Stepe.**

Gorenavedeno je praktično značilo da se izmene urbanističkog plana koji pokriva čitavo građevinsko područje Beograda

površine 51.776 ha odnose samo na dve prostorne celine ukupne površine nepunih 20 ha.



Slika: Obuhvat izmena i dopuna PGR-a Beograda (I faza) (I etapa) unutar granica i grafički prilozi planirane namene površina.

Imajući u vidu površinu koja je obuhvaćena izmenama i dopunama PGR-a, kao i činjenicu da se unutar urbanističkih celina planska rešenja i pravila uređenja i građenja sprovode direktno, jasno je zaključiti da se po svojim karakteristikama izloženi nacrt više uklapa u formu planova detaljne regulacije. Bez ulaženja u sadržaj predloženih planskih rešenja, ovakvim pristupom izmenama PGR-a Beograda otvorene su sumnje ka stvaranju vrlo

problematične prakse i izrazito negativnih implikacija po budući razvoj Beograda. Naime "ugrađivanje" planskih rešenja zasnovano na partikularnim interesima i inicijativama sa kojima građani nisu mogli biti upoznati na ranom javnom uvidu, predstavlja veliku pretnju po zaštitu javnog interesa koja bi posebno mogla doći do izražaja u budućnosti kada predmet izmena postanu "površine ostale namene," poput poslovnih, komercijalnih, privrednih, stambenih i mešovitih.

3.3.2. Izmene i dopune PGR-a Beograda (I faza - 2. etapa) 20. decembar 2021. godine - 21. januar 2022. godine

Planska razrada površina javnih službi i kompleksa, preispitivanje planova detaljnije razrade usvojenih pre 1. januara 1993. godine, kao i onih koji su usvojeni nakon važećeg PGR-a Beograda bili su predmet druge etape prve faze izmena PGR-a Beograda.

Javni uvid u nacrt izmena i dopuna PGR-a I faza - 2. etapa sproveden je u zakonskom minimumu od 30 dana, i to u periodu praznika kada većina zainteresovane javnosti nije mogla adekvatno da se uključi u ovaj postupak. Ovakvo postupanje je u najmanju ruku poražavajuće, imajući u vidu ne samo značaj ovog planskog akta već i obimnost tekstualnog i grafičkog materijala. **Naime, preko 400 strana tekstualnog sadržaja i oko 140 rasparčanih grafičkih priloga (od kojih su neki neophodni prilozi izostali) izuzetno obimnih veličina za kapacitete prosečnog računara izloženo je na javni uvid usred praznika i u zakonom definisanom minimalnom trajanju.**

Pored nezadovoljavajuće sprovedene participacije građana, problematično je potpuno odsustvo preispitivanja postojećeg stanja. PGR se donosi za obuhvat građevinskog područja, i ima mogućnost da stavi van snage bilo koji od prostorno užih planova detaljne regulacije u svom obuhvatu, ukoliko nisu usklađeni sa PGR-om. To je ono što zovemo načelom vertikalne koordinacije koje propisuje Zakon

o planiranju i izgradnji. Dakle, usklađivanje se vrši od nacionalnog ka lokalnom, odnosno u našem slučaju od najšireg gradskog ka najužem lokalnom nivou i nikako drugačije

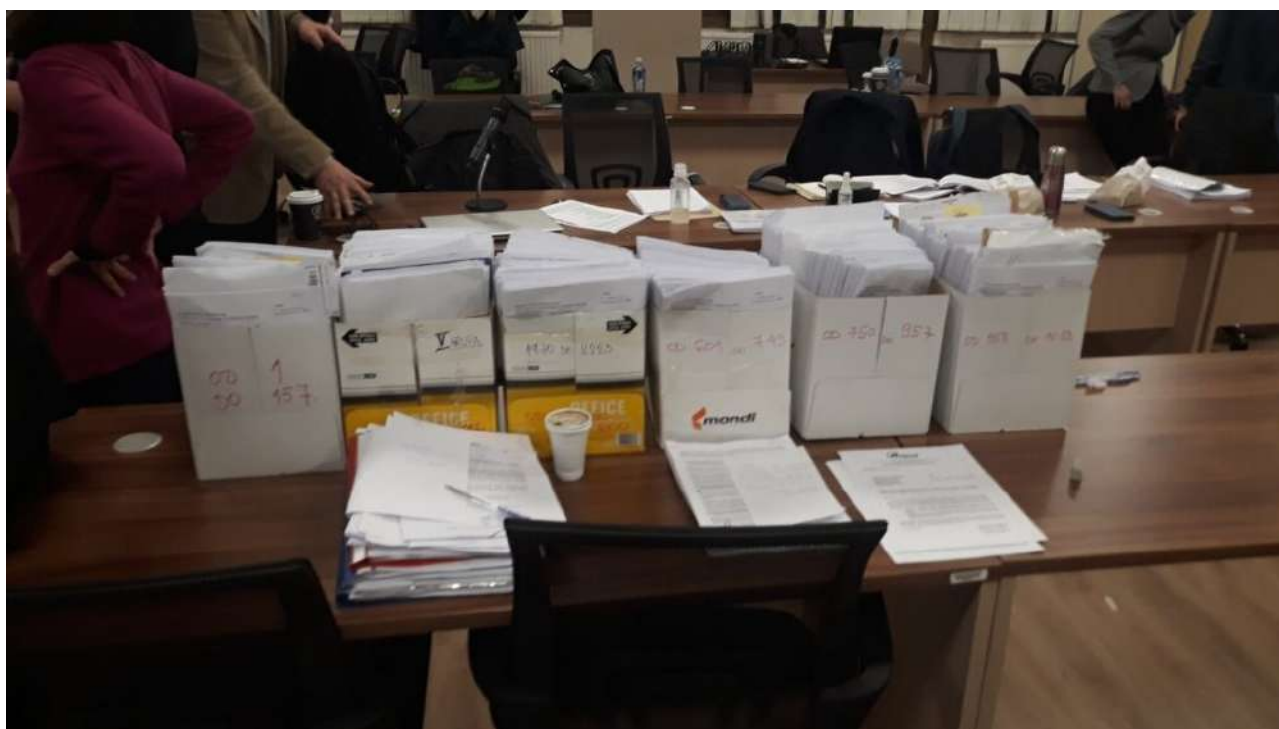
Približno 150 planova detaljne regulacije usvojeno je nakon što je 2016. godine stupio na snagu aktuelni PGR. Mnogi od ovih planova usvojeni su suprotno zakonu, u potpunosti ne poštujući obavezu usklađivanja prema PGR-u Beograda. Međutim, umesto da se ovim izmenama ti planski akti preispitaju i te nezakonitosti uoče, odlučeno je da **niti jedan od blizu 150 planova neće biti stavljen van snage**. Koliko god je ta činjenica poražavajuća, još veći problem jeste taj što su **sva planska rešenja tih akata dosledno preneti u PGR**. Dakle, mimo pozitivnih propisa Republike Srbije, vertikalna koordinacija, koja je suštinski element kontrole urbanog razvoja, "okrenuta je naglavačke".

Pristupom planiranju „odozdo-nagore”, čitav razvoj grada podređuje se partikularnim interesima i stvara se plodno tlo nekontrolisanom i stihijskom razvoju investitorskog urbanizma. To sa sobom povlači brojne rizike i probleme poput devastacije životne sredine, degradacije spomenika kulture, gubitka javnih prostora, narušavanja mobilnosti i opšteg kvaliteta života i konačno visokom stepenu rizika za porast korupcije u planiranju i izgradnji.

Posebno zanemaren aspekt ovih izmena i dopuna bio je i izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu koji je pripremljen uz fundamentalne nedostatke i neprimerenu metodologiju. Naime, znatan deo planskog obuhvata u potpunosti je izostavljen i nije razmatran pod izgovorom da je to već učinjeno na nivou nižih planskih akata. Da situacija bude gora, smernice za izradu strateških procena uticaja hijerarhijski nižih planova nisu ni postavljene.

Strateška procena uticaja na životnu sredinu predstavlja mehanizam kojim se holistički sagledavaju svi aspekti planiranja i na širem prostornom nivou uočavaju kumulativni uticaji planskih rešenja na životnu sredinu, a koje je nemoguće primetiti na užem prostornom obuhvatu. Upravo iz tog razloga izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu nikako ne sme biti ograničen

na skup takvih prostora niti se može poistovećivati sa "zbirom drugih izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu". Koliko je problematičan nacrt ovih izmena i dopuna govori i podatak da je u toku javnog uvida pristiglo preko čak 972 primedbe, dok je na samoj Komisije za planove koja je trajala punih 9 sati prisustvovalo i o svojim primedbama se izjasnilo preko 100 građana.



Slika: Primedbe u analognom formatu koje su pristigle na adresu Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove. (RERI arhiva)

4. Zaključak

Uprkos brojnim nezakonitostima i proceduralnim propustima koji su istaknuti prethodnim poglavljem ove analize, Skupština grada Beograda usvojila je izmene i dopune PGR-a Beograda.⁴ Izuzev ispunjenja zakonske obaveze objavljivanja tekstualnih delova izmena i dopuna u službenom glasilu, grafički prilozi nisu učinjeni dostupnim na internetu, niti u okviru centralnog registra planskih dokumenata što je u suprotnosti sa članom 41. Zakona o planiranju i izgradnji. Trenutno je na zvaničnoj internet stranici Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda još uvek postavljen PGR usvojen 2016. godine, a tom sadržaju samo je pridodata veza ka službenom glasilu u kojoj je objavljena prva etapa prve faze, dok za drugu etapu to nije učinjeno. Iz svega navedenog jasno je da je građanima čak i nakon okončanja prve faze javnog uvida onemogućeno da se adekvatno informišu o

prirodi i karakteru izmena i dopuna PGR-a, kao i posledicama koje mogu uslediti primenom predloženih planskih rešenja.

Međutim, iako je usvajanjem druge etape formalno okončana prva faza javnog uvida, **to ne znači i da je postupak izmena i dopuna okončan, budući da tek predstoji izrada drugih faza čiji karakter i broj još uvek nisu definisani.** Pored očigledne pravne nesigurnosti koju stvara prethodno navedeno činjenično stanje, postoji i izvesan rizik da će se nezakonitosti u sprovođenju procedure kao i neprimerena metodologija u izradi izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu ponoviti. Postavlja se pitanje kako će se ovakav pristup planiranju urbanog razvoja i zaštiti životne sredine odraziti u Beogradu, koji je već epicentar nekontrolisane urbanizacije, i tek mu predstoje veliki infrastrukturni i građevinski projekti?

⁴ Prva etapa prve faze izmena i dopuna usvojena je na sednici održanoj 30. avgusta 2021. godine. („Sl. list grada Beograda“, br. 72/21). Druga etapa prve faze izmena i dopuna usvojena je na sednici održanoj 14. februara 2022. godine. („Sl. list grada Beograda“, br. 27/22).



Maj 2022. godine

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd

Republika Srbija

www.reri.org.rs