



Ka kolaborativnom upravljanju razvojem grada

INTERAKTIVNI URBANIZAM

IMPRESSUM

Izdavač:
Centar za kulturnu dekontaminaciju / Centar CZKD
Birčaninova 21, Beograd

Za izdavača:
Ana Miljanić

Autorke publikacije:
Ljubica Slavković
Marija Maruna
Danijela Milovanović Rodić
Ksenija Radovanović

Lektura:
Jelena Petrović

Dizajn i prelom:
Jelena Kesić

Štampa:
Standard 2

Tiraž:
200

Beograd, 2020.



Ovaj program realizovan je u okviru projekta “Raznorodnost u kulturi i aktivizmu” koji je podržan od strane Evropske unije (EU/IPA)

Istraživanja i aktivnosti prikazani u okviru publikacije su realizovani u okviru dugoročnog projekta *Ka kolaborativnom upravljanju* koji CZKD sprovodi u saradnji s alumnijima i profesorkama master kursa Integralni urbanizam Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, uz podršku Fondacije Hajnrih Bel u Beogradu, i u okviru projekta *Interaktivni urbanizam: platforma za razumevanje prostornog razvoja*, podržanog od strane Crte kroz inicijativu #GrađanilmajuMoć.

Projektne aktivnosti se realizuju u okviru CZKD programske celine *Razumeti grad*.

Ova publikacija je producirana uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran Centar za kulturnu dekontaminaciju i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

Ka kolaborativnom upravljanju razvojem grada

Razumeti grad: <i>Ka kolaborativnom upravljanju</i>	04
Konflikt kao sastavni deo planskog procesa	06
ISTRAŽIVANJE – Integralni pristup razumevanju razvoja grada	08
JAVNA ARENA – Izgradnja kulture dijaloga i debate	10
INFORMISANOST – <i>Interaktivni urbanizam</i>	12
Literatura	14

Korak 1_urbanizam suprotstavljenih interesa

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA: Integralna analiza prostornog razvoja	18
REZULTATI ISTRAŽIVANJA: Integralna analiza pet studija slučaja	20
Studija slučaja: Rekonstrukcija „Parka prijateljstva – Ušće”	24
Studija slučaja: Izgradnja spalionice otpada u Vinči	28
Studija slučaja: Urbanizacija Makiškog polja	32
Studija slučaja: Naselje „Stepa Stepanović”	36
Studija slučaja: Kondominijum – stambeno poslovni kompleks „Voždove kapije”	40
JAVNI DOGAĐAJ: Kolaps ili komunikacija – Urbanizam suprotstavljenih interesa	44

Korak 2_javni interes u urbanističkom planiranju

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA: Definisanje i odbrana javnog interesa	52
REZULTATI ISTRAŽIVANJA: Integralna analiza tri studije slučaja	54
Studija slučaja: Makiško polje	55
Studija slučaja: Stambeno naselje „Stepa Stepanović”	66
Studija slučaja: Stambeno – poslovni kompleks „Voždove kapije”	80
JAVNI DOGAĐAJ: U potrazi za javnim interesom – Dometi urbanizma	86
<i>Mesto gde ljudi dolaze da se osećaju slobodno</i>	92



**Ka kolaborativnom
upravljanju razvojem grada**

Razumeti grad: *Ka kolaborativnom upravljanju*

Projekat *Ka kolaborativnom upravljanju* predstavlja deo programske celine *Razumeti grad* Centra za kulturnu dekontaminaciju (CZKD) iz Beograda, neprofitne kulturne institucije orijentisane ka kritičkom mišljenju u okviru kulturne i umetničke produkcije. Programska celina *Razumeti grad* se bavi temama proizvodnje i reprezentacije prostora u socijalističkom, tranzicionom i post-tranzicionom društvu kako Beograda tako i regiona, a koje problematizuju razumevanje prostora kao jednog od glavnih resursa eksploatacije i istovremeno fundamentalnog činioca društva i kvaliteta života (CZKD, 2015). Naziv programske celine inspirisan je esejima arhitekta Bogdana Bogdanovića i *razumevanje grada* kao kulturnog i civilizacijskog dostignuća, u čemu je sadržan i odnos prema prirodnom okruženju, ruralnom, i uopšte prostoru u kom je fizički entitet neraskidiv od društvenog, a time i kulturnog i političkog.

U okviru navedene programske celine, 2019. godine kreiran je dugoročni projekat *Ka kolaborativnom upravljanju* koji u fokus stavlja pitanja prostornog razvoja inicirana aktuelnim problemima u Srbiji, a pre svega na primerima graditeljske prakse u Beogradu. Cilj projekta je promocija savremenog koncepta prostornog razvoja putem platforme za razumevanje stanja i ojačavanje argumentovanog mišljenja, razvoj nove kulture komunikacije i preispitivanje okvira profesionalne delatnosti. Projekat *Ka kolaborativnom upravljanju* se sprovodi kroz saradnju eksperata iz CZKD-a, predstavnika akademije (Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu) i njene alumni mreže (Studijski program master akademskih studija Integralni urbanizam). Tokom 2019. go-

¹ Prvi korak projekta predstavljen radom „Ka kolaborativnom upravljanju: Unapređenje procesa artikulacije i implementacije rešenja kompleksnih problema i urbanih politika u dinamičnom razvojnom okruženju“ je dobio Priznanje na 29. Međunarodnom salonu urbanizma, u okviru kategorije Istraživanja, studije i projekti iz prostornog i urbanističkog planiranja.

dine realizovan je prvi korak projekta¹, pre svega usmeren na integralni pristup prostornom razvoju, a tokom 2020. godine drugi korak, prevashodno usmeren na pitanja definisanja i odbrane javnog interesa u urbanističkom planiranju. Svaki korak projekta se sprovodi kroz tri komponente: istraživanje, *online* platformu i javnu debatu.

Projekat vode:

prof. dr Marija Maruna, doc. dr Danijela Milovanović Rodić, Ksenija Radovanović, Ljubica Slavković

Tim projekta / istraživanja – alumnistkinje master kursa Integralni urbanizam:

Milica Đurđević, Milica Ristović, Margita Vajović, Milica Tomašević (Korak I)

Rukovoditeljka i urednica projekta:

Ljubica Slavković

Vizuelni identitet:

Predrag Milovanović (Korak I), Jelena Kesić (Korak II)

Produkcija:

Centar za kulturnu dekontaminaciju CZKD

Konflikt kao sastavni deo planskog procesa

Poslednjih godina izgradnja u Srbiji predstavlja područje mnogobrojnih konflikata među društvenim akterima. Različiti akteri imaju različite interese, te i različita očekivanja od ishoda izgradnje. Usled kakofonije koja se može čuti povodom svakog primera izgradnje, manjka informacija i odsustva dijaloga, često nije moguće razumeti procese, procedure i uzroke problema u celini. Tako prostorni razvoj naših gradova isuviše često predstavlja konfliktno polje krajnje suprotstavljenih pozicija, izoštranih specifičnim perspektivama iz kojih nastupaju različite društvene grupe.

Konfliktne situacije su posledica promenjenih društveno-ekonomskih uslova u Srbiji nakon 2000-te godine koji su uticali na uspostavljanje novog okvira sistema planiranja i samim tim planske prakse (Lazarević Bajec, 2009). Pre svega, legitimisano je tržište kao globalno dominantni razvojni mehanizam i vraćena je privatna svojina kao svojinski status nad zemljištem, a građevinsko zemljište proglašeno robom (Zeković & Vujošević, 2018). Posledično, prostorni razvoj je postao aktivnost arbitiranja između razolikih interesa i prava nad upotrebom zemljišta. Uspostavljen je legitimitet interesa zainteresovanih strana iz sva tri sektora (javnog, privatnog i civilnog) i samim tim okvir za demokratsko odlučivanje o pitanjima prostornog razvoja (Vujošević & Petovar, 2006). U suštini, to podrazumeva uspostavljanje javne arene za argumentovanu debatu kao sredstva za postizanje ravnoteže između različitih interesa prema korišćenju prostornih resursa.

Koncept upravljanja prostornim razvojem koji uvažava legitimitet interesa svih društvenih aktera – zainteresovanih strana iz sva tri sektora, planiranje tretira kao kolaborativnu aktivnost. Kolaborativna planska praksa zasniva se na kreiranju arene za

argumentovanu debatu, svojevrsan javni dijalog kao sredstvo postizanja ravnoteže između različitih interesa prema korišćenju prostornih resursa. Planiranje postaje dominantno pregovarački proces u kojem zainteresovane strane kroz dijalog dolaze do zajedničke odluke o prostornom razvoju (Vujošević, 2003; 2004). U ovako postavljenom konceptu prostornog razvoja, konflikt predstavlja sastavni deo planskog procesa. Konfliktni interesi su normalna posledica demokratizacije društva, čiji se stepen razvijenosti meri finoćom mehanizama kojima se omogućava da grupe ljudi izraze i brane svoje interese. Iako konflikti interesa predstavljaju ključnu karakteristiku modernog društva, oni mogu biti destruktivni po zajednice, te se moraju razvijati instrumenti za sprečavanje njihove eskalacije.

Iako su navedene promene bitno promenile logiku prostornog razvoja, sistem planiranja, posmatran kao deo celokupnog regulatornog sistema, nije ih u potpunosti ispratio (Maruna, Čolić & Milovanović Rodić, 2018), što je posledično prouzrokovalo mnogobrojne probleme u planskoj praksi kojih smo danas svedoci.

ISTRAŽIVANJE – Integralni pristup razumevanju razvoja grada:

Integralni pristup razumevanju, planiranju i upravljanju razvojem grada predstavlja odgovor na rastuću fragmentaciju i birokratizaciju tradicionalnog, sektorskog pristupa, koji pokazuje nemoć da se izbori sa sve kompleksnijim razvojnim problemima. Postojeći sistem upravljanja razvojem grada karakteriše porast broja neusaglašenih, često kontradiktornih dokumenata koji se formulišu, usvajaju i primenjuju u netransparentnim procedurama, dodatno slabljenje neefikasnih institucija u javnom sektoru čije su nadležnosti često nejasne ili preklapajuće, a delovanja sve manje koordinisana i integrisana.

Integralni pristup je proizašao iz koncepta održivog razvoja, promovisan relevantnim međunarodnim razvojnim agendama i podržan različitim mehanizmima evropskih integracija, i danas se smatra preduslovom efikasnijeg i pravednijeg, sposobnog za adaptaciju modela upravljanja urbanim razvojem.

Podrazumeva da se u procesu analize, razumevanja i upravljanja razvojem grada razmatraju i integrišu različiti:

- *Razvojni aspekti (ekonomski, ekološki, društveni, kulturni i sl.);*
- *Razvojne teme (urbana mobilnost, društvena inkluzija, rezilijentnost, urbano-ruralne veze, identitet, brendiranje, razvoj pametne i komunalne infrastrukture, i sl.);*
- *Prostorni nivoi (od nivoa susedstva i bloka, preko gradskih četvrti, naselja/grada u celini, teritorije opštine, do teritorije regiona, države, pograničnih područja, evropskih regiona i dr.);*

- *Oblici javne intervencije, razvojne politike i instrumenti njihove realizacije (osim urbanističkih i prostornih planova, nacionalnih i lokalnih strategija, akcionih planova i programa, razmatraju se i uspostavljaju relacije sa ostalim regulatornim instrumentima – zakonima, podzakonskim aktima, statutima, odlukama, i sl.);*
- *Upravljački nivoi (od lokalnog – nivoa mesne zajednice, opštinskog i nivoa grada, administrativnog nivoa okruga, pokrajine, do nacionalnog i nadnacionalnog nivoa);*
- *Nosioci i pokretači urbanog razvoja – akteri i institucije (njihovi interesi, inicijative i međusobne relacije na konkretnoj teritoriji u javnom, privatnom i civilnom sektoru);*
- *Mehanizmi i tipovi izvora finansiranja razvoja (lokalni, regionalni, pokrajinski i nacionalni budžet, vidovi javno-privatnog-civilnog partnerstva, dostupni EU instrumenti, kao i međunarodni finansijski instrumenti i donatorski programi i dr.);*

Pretpostavka je da se jedino integracijom različitih razvojnih aspekata, znanja i disciplina, prostornih i upravljačkih nivoa, oblika javne intervencije, vidova i izvora finansiranja razvoja, aktera i njihovih resursa i interesa na konkretnoj teritoriji, mogu formulisati i implementirati održiva rešenja primerena datom razvojnom i prostornim kontekstu.

JAVNA ARENA – Izgradnja kulture dijaloga i debate:

Postojanje javnog prostora ili arene kojoj se može pristupiti i u kojoj se mogu razmenjivati argumentovani stavovi i diskutovati teme od značaja za razvoj društva, predstavlja osnovnu odrednicu modernog društva koje ima pretenzije da bude demokratsko. Bez javnog prostora koji nam može obezbediti uvid u različite sisteme vrednosti/potrebe/interese, te time i različita viđenja istih problema/rešenja, nije moguće graditi kapacitete društva, institucija i građana za suočavanje sa kompleksnim razvojnim problemima. Bez javnog prostora nije moguće formulisati i implementirati održiva rešenja primerena razvojnom kontekstu, karakteristikama teritorije i kapacitetima zajednice. Snažan javni prostor omogućava građanima da utiču na državu, tj. javne institucije, i usmerava odluke koje se tiču kvaliteta života građana i društva u celini. Ključno je sredstvo za obnovu društava u kojima postoji kriza legitimiteta vlasti i demokratskih institucija.

Javna debata, kao komponenta projekta, kreirana je sa ciljem naglašavanja značaja rehabilitacije starih i stvaranja novih javnih prostora za otvorenu komunikaciju o problemima sistema planiranja i planske prakse. Njen format je usmeren ka uspostavljanju javne arene za otvoreni dijalog u kojem učestvuju zagovornici različitih razvojnih koncepata i/ili predstavnici zainteresovanih strana, poželjno iz sva tri sektora. Raznolikost vrednosnih i interesnih pozicija iz kojih one nastupaju zahteva razvoj nove kulture komunikacije i ambijenta za dijalog.

Osnovni preduslovi za ostvarivanje otvorenih i konstruktivnih razgovora, odnosno komunikacije koja bi trebalo da omogući bolje razumevanje, zasnivaju se na nekoliko principa:

- *Informisanost o predmetu razgovora,*
- *Volja i sposobnost za predstavljanje specifičnih znanja od značaja za razumevanje problema,*
- *Ravnopravnost u mogućnostima za iskazivanje stavova,*
- *Uvažavanje drugačijeg mišljenja.*

Javne debate predstavljaju komponentu u uspostavljanju javne arene za dijalog i imaju za cilj osvetljavanje različitih pozicija i viđenja iste stvari kroz specifičnu vizuru učesnika iz različitih sektora u široj javnosti. Javne debate nisu osmišljene kao poligon za formulisane rešenja konkretnih problema prostornog razvoja, već kao prostor za prepoznavanje različitih interesnih pozicija, koje će omogućiti uvid u razlike i obezbediti osnov za ustanovljavanje potencijalnog zajedničkog tla a na kojima bi se mogla bazirati optimalna rešenja.

Uspostavljanje javne arene u kojoj se navedeni principi uvažavaju, svakako predstavlja dugoročan, ali neizbežan proces, ukoliko je krajnji cilj urbani razvoj u interesu svih.

INFORMISANOST – *Interaktivni urbanizam*:

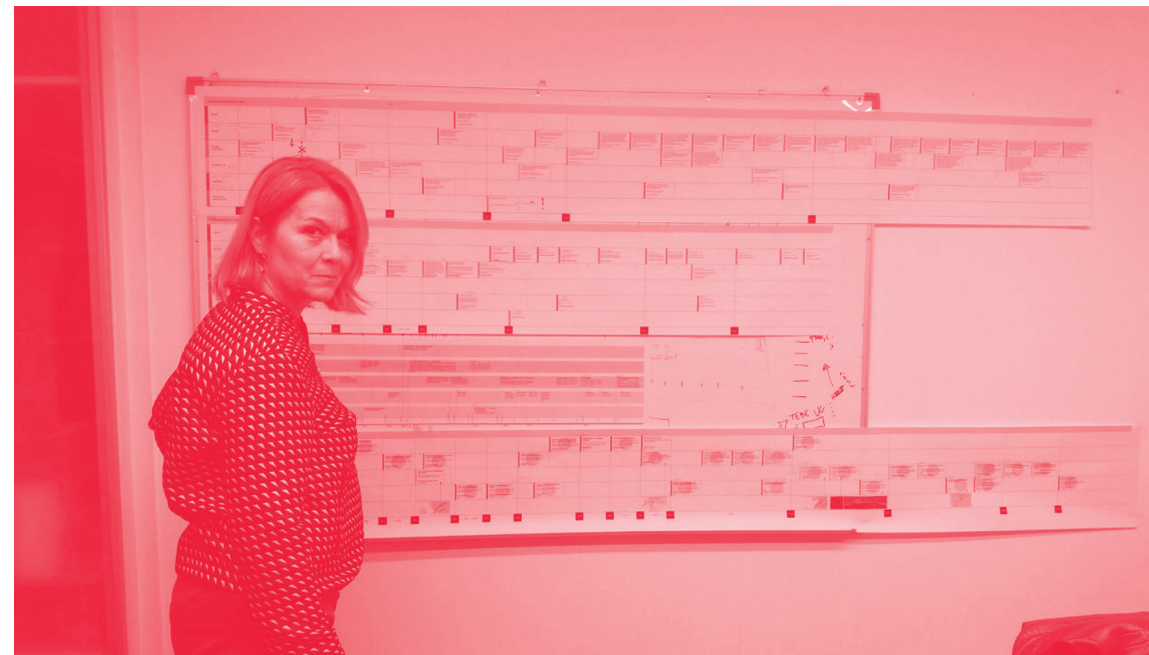
Interaktivni urbanizam je *on-line* platforma pokrenuta sa ciljem unapređenja razumevanja složenih procesa artikulacije i implementacije urbanih politika kojima se vrši transformacija prostora i time utiče na kvalitet života ljudi koji u njemu žive.

Složenost tih procesa je uzrokovana sve bržim promenama razvojnog konteksta i postojanjem različitih, često konfliktnih interesa. Konfliktni interesi i konflikti su normalna karakteristika demokratizacije društva, koji u odsustvu instrumenata za sprečavanje njihove eskalacije, mogu biti destruktivni po zajednice.

Suočeno sa sve kompleksnijim razvojnim problemima, urbanističko i prostorno planiranje u Srbiji pokazuje sve veću nemoć oličenu u rastućem broju eskaliranih konflikata. Pozicija i uloga urbanista u procesima upravljanja prostornim razvojem su u formalnim procedurama i dalje značajne, ali njihov realni uticaj na odlučivanje postaje sve manji. Odsustvo podrške države razvoju kapaciteta urbanističkih institucija i profesionalnih kompetencija, doprinosi kontinuiranom opadanju samopouzdanja urbanista i povlačenju iz delovanja u javnoj sferi. Ugled i poštovanje profesije, u svim različitim vidovima prakticiranja, značajno opada u očima politike i šire javnosti.

Platforma *Interaktivni urbanizam* je pokrenuta kao podrška profesionalnoj, ali i široj zajednici radi obezbeđivanja pristupa informacijama od značaja za razumevanje procesa planiranja i upravljanja prostornim razvojem. Predstavlja prilog ponovnom građenju zaboravljene kulture komunikacije i jačanju javne sfere.

Omogućavanje pristupa pouzdanim informacijama radi sagledavanja paralelnih procesa i procedura, predstavlja ključni instrument u borbi sa različitim tipovima vidljivih



i nevidljivih moći koji dominiraju javnim diskursom. Ideja je da platforma u budućnosti postane interaktivna i omogući dopunu informacija, razmenu mišljenja i pokretanje novih tema, i time poveća kapacitet za kritičku refleksiju svih zainteresovanih pojedinaca i grupa.

Javna arena je poslednjih godina značajno oslabljena urušavanjem medija kao najmoćnijeg instrumenta za podršku društvu da u javnoj diskusiji artikulira javno dobro i javni interes. Platforma je razvijana u skladu sa razumevanjem da javni i pojedinačni (legitimni) interes nisu suprotnosti, već dve međusobno neodvojive komponente istog fenomena o kojima se mora javno diskutovati. Cilj platforme je omogućavanje izražavanja informisanog mišljenja i ideja i argumentovane diskusije radi preispitivanja i izgradnje novih, bolje adaptiranih i efikasnijih pravila, procedura i metodoloških postupaka pomoću kojih jedno društvo upravlja razvojem.

<http://www.interaktivniurbanizam.com/> ➤



Literatura:

Vujošević, M. (2003). Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji. Beograd: IAUS (Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije).

Vujošević, M. (2004). Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka: Novije teorijske interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji. Beograd: IAUS (Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije).

Vujošević, M., Petovar, K. (2006) Javni interes i strategije aktera u urbanističkom i prostornom planiranju, Sociologija, XLVIII (4), pp.357-382.

Zeković, S.; Vujošević, M. (2018) Construction land and urban development policy in Serbia: Impact of key contextual factors (pp. 29–50). In: J.C. Bolay, T. Maričić & S. Zeković (Eds.) A Support to Urban Development Process (pp. 29–50). Belgrade: EPFL & IAUS.

Lazarević Bajec, N. (2009) Rational or collaborative model of urban planning in Serbia: Institutional limitations. Serb. Archit. J., 1, 81–106.

Maruna, M., Čolić, R., Milovanović Rodić, D. (2018). A New Regulatory Framework as both an Incentive and Constraint to Urban Governance in Serbia. In: J.C. Bolay, T. Maričić & S. Zeković (Eds.) A Support to Urban Development Process (pp. 80–108). Belgrade: EPFL & IAUS.

Milovanović Rodić D., Colic, R., Maruna, M. (2018). The Role of University in a Policy Making Process: Introducing Integrated Urban Projects for Effective Urban Governance in Serbia. In Anguillieri, E., Dimitrijević, B. (Eds.). Integrated Urban Planning: Directions, Resources and Territories. TU Delft. Pp. 63–80.

Mladenović, I. (2008). Savremene teorije demokratije, Filozofija i društvo, br. 1., 217–247.

Paunović, Ž., (ur)(2003). Uloga nevladinih organizacija u demokratskom društvu. Beograd: Centar za razvoj neprofitnog sektora

Petovar, K. (2003). Urbana sociologija: naši gradovi između države i građanina, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Građevinski fakultet Univerziteta u Beogradu, IAUS

Vukadinović, Đ.; Krstić, P. (ur)(2003). Kritički pojmovnik civilnog društva. Beograd: Grupa 484

Delovi teksta preuzeti su iz: Maruna, M. Milovanović Rodić, M. Slavković, Lj. Radovanović, K. Ristović, M. Vajović, M. Đurđević, M. Tomašević, M. (2020) „Ka kolaborativnom upravljanju: platforma za promociju savremenog koncepta prostornog razvoja“, U: Jevtić, A., Drašković, B. (ur.), Budućnost gradova i urbanizma / Međunarodni naučno-stručni skup 16. Letnja škola urbanizma (str. 49 – 56). Beograd: Udruženje urbanista Srbije, Republički geodetski zavod.





**Korak 1_urbanizam
suprotstavljenih interesa**

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA:

Integralna analiza prostornog razvoja

Istraživačka komponenta projekta ima za cilj promociju integralnog posmatranja procesa prostornog razvoja. Suštinski, to podrazumeva otklon od tradicionalno posmatrane delatnosti planiranja kao tehničke aktivnosti izrade planova dominantno usmerene ka fizičkim aspektima prostornog razvoja. Prihvata se koncept upravljanja urbanim razvojem koji podrazumeva pluralitet interesa u odnosu na ishode prostornog razvoja i debatu kao način postizanja dogovora među društvenim, ekonomskim i političkim stranama. U skladu sa tim, istraživanje obuhvata, pored analize procesa izrade planskih dokumenata, sagledavanje tokova odlučivanja paralelnih procesa u kojima se donose odluke od uticaja na prostorni razvoj.

Kao ilustracija novog razumevanja procesa prostornog razvoja analizirano je pet primera procesa planiranja i izgradnje u Beogradu koje je šira i stručna javnost smatrala diskutabilnim po različitim osnovama i zbog kojih su pokretani, i još uvek su, aktuelni protesti građana različitih modaliteta i inteziteta. Istraživanjem su obuhvaćeni sledeći primeri izgradnje: a) Park prijateljstva – Ušće, b) Spalionica otpada u Vinči, v) Makiško polje, g) Naselje Stepa Stepanović i d) Voždove Kapije.

Zainteresovani akteri različitih motivacija, priroda interesa, nivoa zainteresovanosti, ali i kompetencija i nivoa moći će da utiču na proces, kako bi plasirali u medijima svoje perspektive i verzije slučaja. Različite interpretacije rešenja, mnoštvo dokumenata, argumenata i stavova za i protiv, ne samo od strane aktera iz različitih, već i u okviru istog sektora, su ukazale na potrebu za dubljim ispitivanjem baziranim na predano prikupljenim, hronološki uređenim i pouzdanim informacijama.

Pored hronološkog prikaza procesa tradicionalnog planskog procesa paralelno su praćena različita dešavanja od neposrednog značaja za posmatrani primer izgradnje.

U hronološkom prikazu posmatrani su:

- *izrada planske dokumentacije;*
- *legislativa odn. promene zakonskog okvira;*
- *druge odluke od značaja za lokaciju;*
- *reakcije građana;*
- *prostorne manifestacije.*

Hronološki prikaz prikupljenih informacija, struktuiranih prema navedenim kategorijama, omogućio je uvid u međusobnu uslovljenost odluka i posledično, promene u pravcima prostornog razvoja. Ujedno, omogućen je i uvid u strukturu učesnika i njihovu poziciju u odnosu na donete odluke. Hronološki prikaz formiran je na osnovu javno dostupnih informacija i dokumenata, u najvećoj mogućoj meri na primarnim izvorima.

Istraživanje sprovedeno kroz integralnu perspektivu je omogućilo prepoznavanje konfliktnih tačaka procesa prostornog razvoja kako samih predmetnih slučajeva, tako i opštih problema u razvoju Beograda i Srbije.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA:

Integralna analiza pet studija slučaja

Analiza primera je pokazala da naš, tranzicijom poljuljani i nestabilni institucionalni sistem nije uspeo da se izbori sa kompleksnom prirodom ovih problema. Bez konsenzusa u okviru institucija, a zapravo na nivou društva u celini, o elementarnim vrednostima i strateškim razvojnim opredeljenjima, sistem je demonstrirao nemoć, te su konflikti, usled odsustva medijacije, eskalirali.

Svaki od istraživanih slučaja osvetljava bar po jednu specifičnu temu od značaja za upravljanje razvojem (Beo)grada, ali su slučajevi potvrdili i neke istovetne slabosti sistema.

a) Studije slučaja „**Parka prijateljstva – Ušće**“ i „**Makiško polje**“ ilustruju procese planiranja i izgradnje međusobno različitih, ali veoma značajnih prostornih celina koje se nalaze pod posebnim režimima zaštite. U prvom slučaju, radi se o jednoj od najznačajnijih javnih zelenih površina Beograda koja uživa prethodnu zaštitu kao deo Priobalne zone Novog Beograda. U drugom slučaju, radi se o području pod posebnim režimima zaštite vodoizvorišta, kao jedno od najznačajnijih elementa sistema vodosnabdevanja Beograda. Njihov značaj je iziskivao da procesi njihovog planiranja i izgradnje budu pažljivo dizajnirani – naglašeno transparentni, inkluzivni i otvoreni, kao i da će rešenja biti u skladu sa najnovijim saznanjima u vezi sa klimatskim promenama, zaštitom životne sredine, prirode i sl. Međutim, upravo suprotno, slučaj „Parka prijateljstva-Ušće“ ilustruje kašnjenje planskih procedura za procesima izgradnje, čime planovi čak i centralnih i najznačajnijih

i zaštićenih gradskih zona postaju sredstvo legalizacije i pro forma dokumenti, a slučaj „Makiškog polja“ ilustruje koliziju dva suprotstavljena razvoja na opredeljenja – sužavanje uže zone sanitarne zaštite i intezivnu urbanizaciju tog područja, nasuprot inteziviranju oslanjanja na ovo vodizvorište i porast ulaganja u postrojenja za preradu vode.

b)

Studije slučaja „**Parka prijateljstva**“ i „**Spalionica otpada u Vinči**“ ilustruju uvođenje novih, neformalnih instrumenata formulisanim u netransparentnim i procedurama paralelim sa planerskim procedurama, te time i van dometa i uticaja javnosti. U prvom slučaju, radi se o procesu zasnivanja formalnog planskog rešenja na strategiji razvoja prostora parka na Ušću „People’s Park“, koju je izradio arhitektonski biro Gehl iz Kopenhagena. Nejasne su i netransparentne procedure izbora projektanta, ali što je još značajnije, sadržaj, autori i način formulisanja programa na osnovu kog je projektantski tim izradio rešenje. U drugom slučaju, izbor tehnološkog rešenja tretmana i odlaganja komunalnog otpada je, u procesu uspostavljanja javno-privatnog partnerstva, prepušten potencijalnim privatnim partnerima, uprkos postojanju zvaničnih strateških dokumenata i važećih urbanističkih planova koji su propisivali primenu drugih, čistijih tehnologija. Time je privatni partner, koji je u paralelnoj i regularnoj proceduridobio status povlašćenog proizvođača energije, dobio dodatno povoljniju poziciju na račun javnog zdravlja, stanja životne sredine i zaštite prirode.

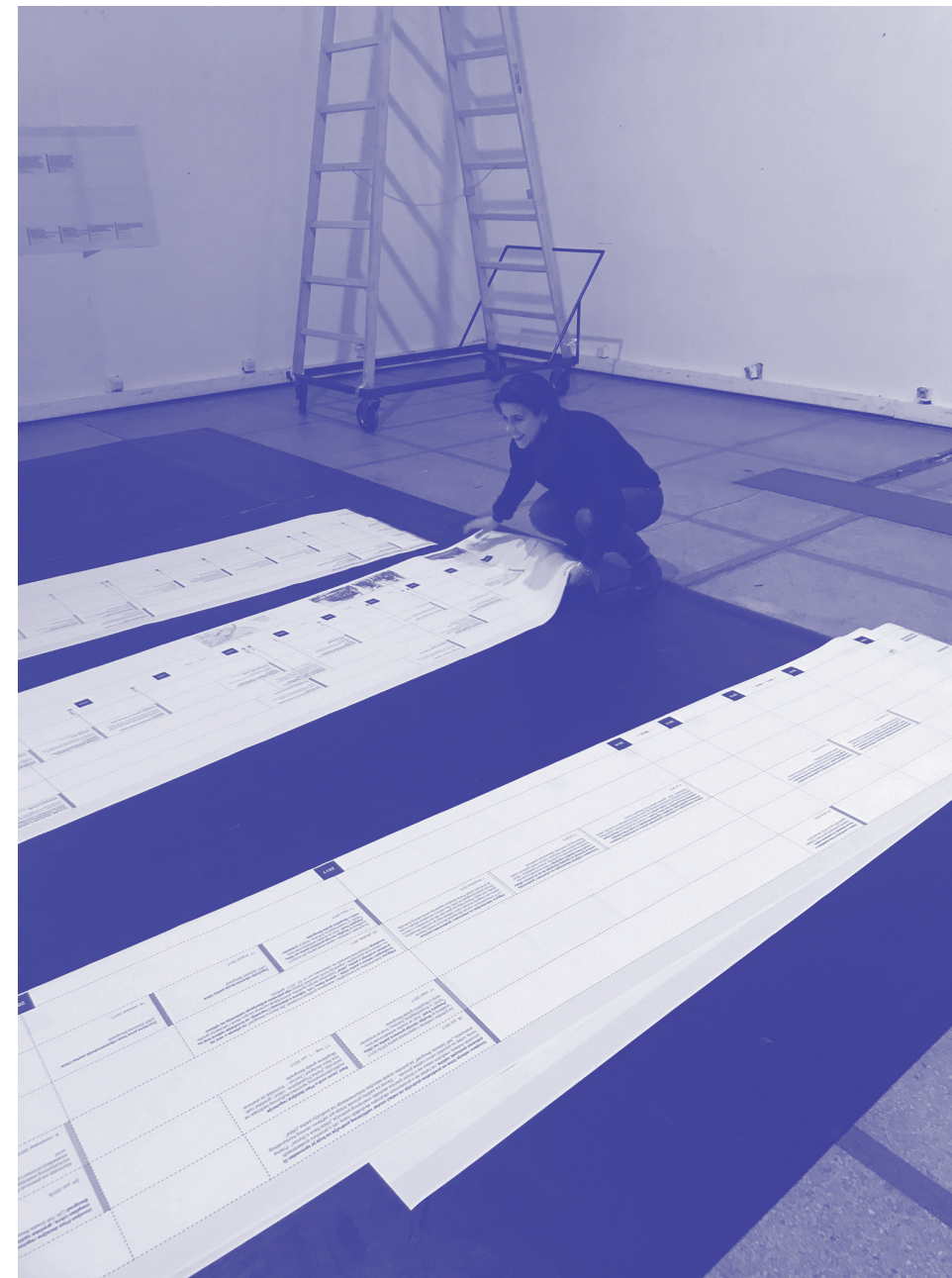
C)

Studije slučaja “Voždove kapije” i “Stepa Stepanović” predstavljaju ilustraciju posledica nedoslednosti i uvođenja promena u toku realizacije stambenih kompleksa, te njihovog uticaja na kvalitet života i vrednost nekretnina postojećih korisnika prostora. Obe studije pozivaju na preispitivanje tumačenja stečenih i ugovornih prava vlasnika izgrađenih stanova, jer je postojeće tumačenje njihove pravne (ne)sigurnosti proizvelo različite vidove sukoba suprotstavljenih strana, od protesta i primene fizičke sile, do onih sa sudskim epilogom. Pored toga, studija “Voždove kapije” je ilustracija stambene izgradnje kao efektivnog mehanizma reprodukcije i ekspanzije kapitala i uvođenja koncepta kondominijuma, kao zatvorenog modela korišćenja, vlasništva, upravljanja i održavanja stambenih kompleksa. Sa druge strane, “Naselje Stepa Stepanović” ilustruje rehabilitaciju uloge javnog sektora u izgradnji velikih stambenih kompleksa, koja se u celosti ili delimično finansira iz javnih sredstava (u ovom slučaju iz republičkog budžeta) uz uvođenje više različitih instrumenata subvencionisanja kupovine sa ciljem unapređenja pristupačnosti stanovanja.

Analize studija slučaja ukazale su na probleme ubrzane i međusobno neusklađene promene različitih zakona i njihovih podzakonskih akata, ali i gradskih propisa i planskih dokumenata; paralelnog odvijanja više međusobno nezavisnih upravljačkih i planskih procesa; postojanja velikog broja institucija nejasnih ili preklapajućih nadležnosti; porasta netransparentnosti i odsustva mogućnosti pristupa relevantnim dokumentima od značaja za razumevanje slučaja.

U nastavku su date analize kroz hronološki prikaz. Detaljnim verzijama hronoloških prikaza, uključujući izvode iz odabranih dokumenata i grafičke priloge, je moguće pristupiti na online platformi Interaktivni urbanizam (sekcija Studije) –

www.interaktivniurbanizam.com

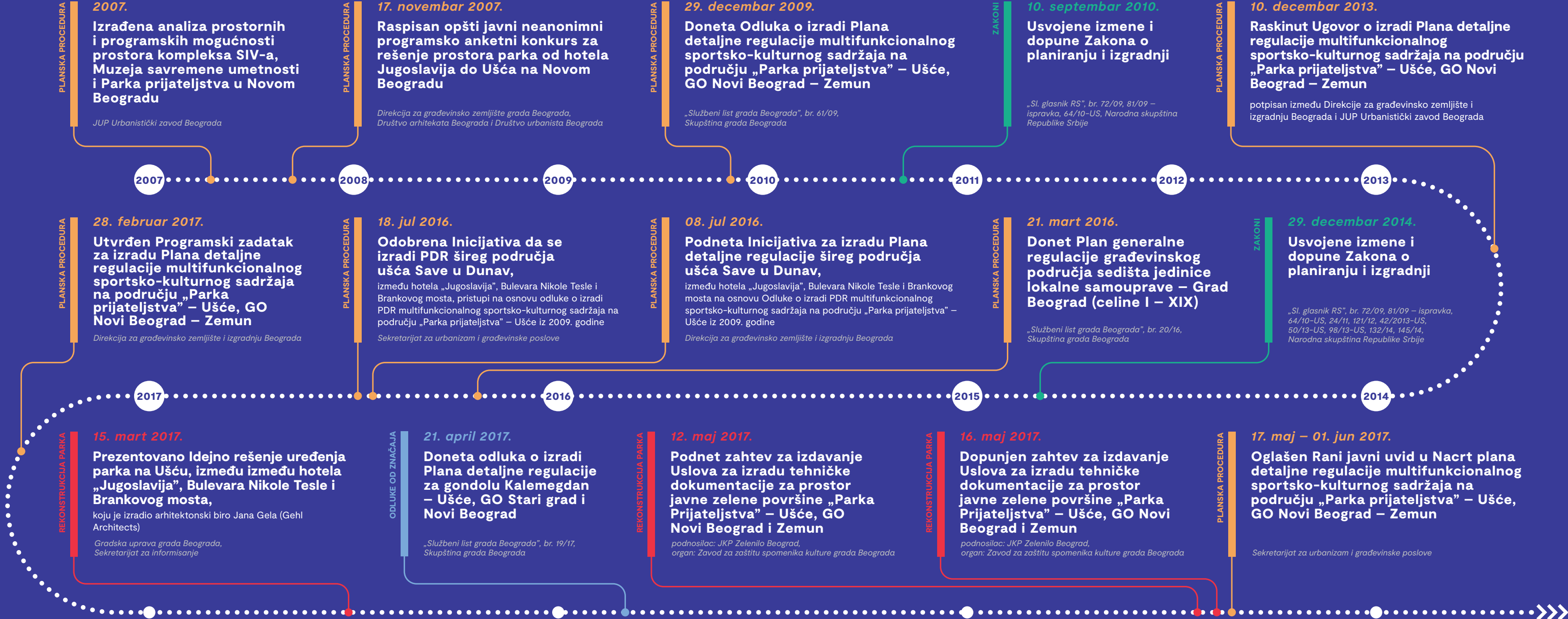


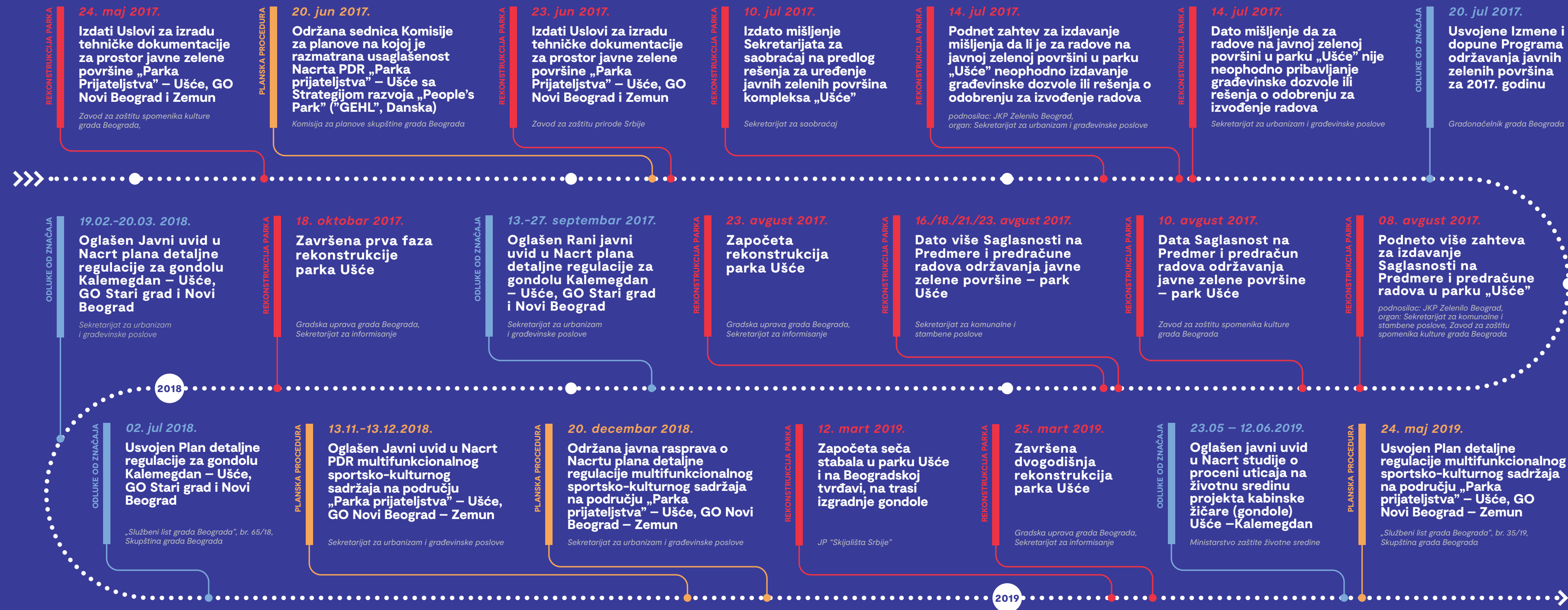
Studija slučaja: Rekonstrukcija „Parka prijateljstva – Ušće”

„Park prijateljstva – Ušće” predstavlja jedan od najznačajnijih elemenata sistema javnih zelenih površina Beograda. Nalazi se u okviru celine “Priobalna zona Novog Beograda” koja uživa prethodnu zaštitu. Proces rekonstrukcije “Parka prijateljstva – Ušće” karakterišu, sa jedne strane, zasnivanje formalnih planskih rešenja na neformalnim instrumentima formulisanim u netransparntnim procedurama (kao što su studije, strategije razvoja, vizije, idejna rešenja, master projekti, koncept makete i sl.), a sa druge, kašnjenje planskih procedura za procesima izgradnje, čime planovi čak i centralnih i najznačajnijih gradskih zona postaju sredstvo legalizacije i pro forma dokumenti.

Rekonstrukcija parka izvršena je u skladu sa rešenjem danskog arhitekta Jana Gela (Gehl Architects) u čijoj izradi građani nisu učestvovali, niti je konačni projekat uređenja prezentovan javnosti. Realizacija rešenja je podrazumevala izgradnju različitih igrališta, terena i staza, na širokom području ušća Save u Dunav. Za izvođenje radova je bilo zaduženo JKP „Zelenilo Beograd“, koje nije ishodovalo građevinsku dozvolu niti rešenje o odobrenju za izvođenje radova, već su radovi izvedeni na osnovu saglasnosti nadležnih javnih preduzeća, a u skladu sa mišljenjem Sekretarijata za urbanizam i građevinske poslove. Finalni projekat uređenja, sa prikazom obima izvedenih radova, ostao je nepoznat javnosti i nije učinjen dostupnim, čak ni nakon podnošenja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Sa druge strane, paralelno sa pripremanja za početak izvođenja radova na rekonstrukciji parka započeta je izrada Plana detaljne regulacije (PDR) multifunkcionalnog sportsko-kulturnog sadržaja na području „Parka prijateljstva – Ušće“, GO Novi Beograd – Zemun. U tekstu Plana je navedeno da su elementi i preporuke iz Studije tj. Strategije razvoja prostora parka na Ušću „People’s Park” koju je izradio arhitektonski biro GEHL iz Kopenhagena, Danska, predstavljali polazne podatke za izradu Plana. Zakonom garantovano pravo građana da učestvuju u proceduri izrade plana, tj. proceduri javnog uvida u Nacrt navedenog PDR-a je, usled navedenog kašnjenja za radovima u prostoru, predstavljalo samo formalnost bez mogućnosti korišćenja potencijala tog prava. Naime, iako je ovaj planski dokument tek trebalo da uspostavi pravni osnov za pristupanje radovima na rekonstrukciji javnih zelenih površina na području, u trenutku održavanja javnog uvida u nacrt PDR-a, radovi na rekonstrukciji parka su već ulazili u 14. mesec izvođenja. Odredbama Plana, uređenje javnih zelenih površina na području je trebalo da bude realizovano na osnovu idejnog i glavnog projekta pejzažnog rešenja koje je trebalo formulisati „u skladu sa osnovnom vizijom i rešenjem predloženim u Studiji „Ušće park – People’s park“ biroa “GEHL Architects”. U trenutku usvajanja (maj 2019) Plana detaljne regulacije multifunkcionalnog sportsko-kulturnog sadržaja na području „Parka prijateljstva – Ušće“ („Službeni list grada Beograda”, br. 35/19) radovi su uveliko bili završeni.





Izvor fotografije: www.beograd.rs

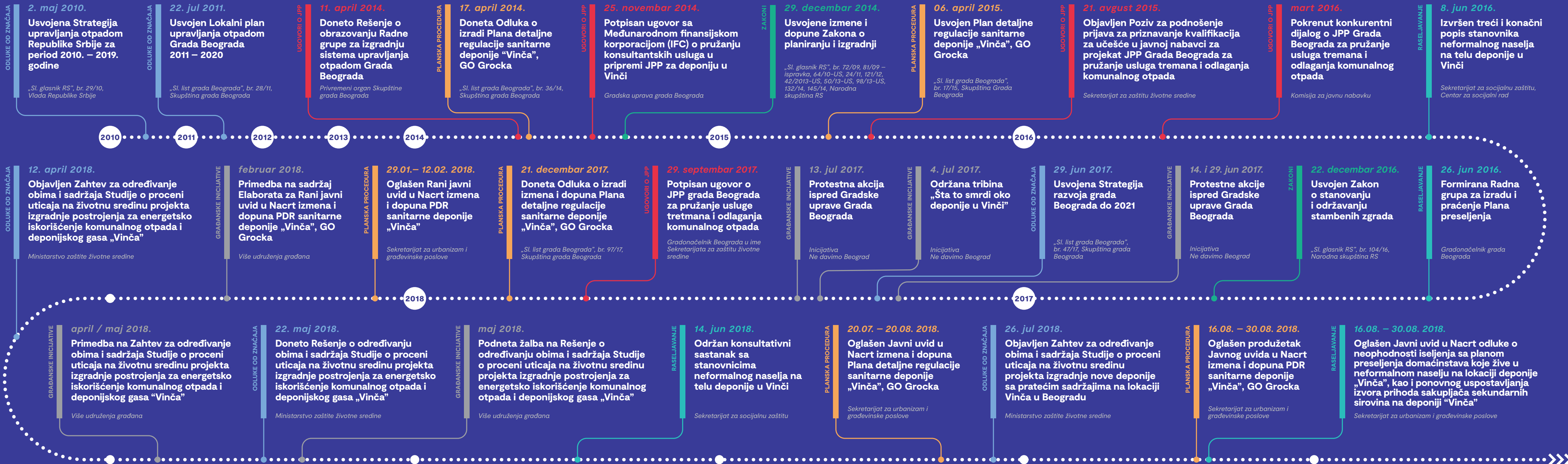
Studija slučaja: Izgradnja spalionice otpada u Vinči

Projekat izgradnje spalionice otpada u Vinči primer je prepuštanja strateških odluka o razvoju grada komercijalnim interesima, u ovom slučaju interesima privatnog partnera Grada Beograda u javno-privatnom partnerstvu u pružanju usluge tretmana i odlaganja komunalnog otpada.

Analiza procesa koji je prethodio potpisivanju ugovora o javno-privatnom partnerstvu pokazuje da je Grad Beograd prepustio potencijalnim privatnim partnerima da se pri odabiru tehnologije tretmana otpada ne pridržavaju zvaničnih strateških dokumenata i važećih urbanističkih planova. Izabrano tehnološko rešenje, direktno spaljivanje komunalnog otpada, nije bilo u skladu sa tehnološkim rešenjima koja su u javnom dijalogu razmatrana od strane institucija i zainteresovane javnosti, a koja su bila potvrđena sadržajem Lokalnog plana upravljanja otpadom grada Beograda 2011 – 2020 („Sl. list Grada Beograda”, broj 28/11) i ugrađena u Plan detaljne regulacije sanitarne deponije „Vinča”, Gradska opština Grocka („Sl. list grada Beograda”, br. 17/15). Zbog toga je, nakon potpisivanja Ugovora o javno-privatnom partnerstvu grada Beograda u pružanju usluge tretmana i odlaganja komunalnog otpada, započet proces (nepotpune) legalizacije ugovorenog tehnološkog rešenja kroz izradu izmena i dopuna Plana detaljne regulacije sanitarne deponije „Vinča”, koje su usvojene u septembru 2018. godine.

S obzirom na to da su rešenja predložena Nacrtom izmena i dopuna Plana detaljne regulacije sanitarne deponije „Vinča” prethodno već bila definisana Ugovorom o javno-privatnom partnerstvu grada Beograda u pružanju usluge tretmana i odlaganja komunalnog otpada tokom trajanja javne rasprave o ovom planskom dokumentu nije bilo moguće suštinski uticati na njegov sadržaj. Time je obesmišljeno zakonom propisano i garantovano pravo građana i stručne javnosti da učestvuju u procesu oblikovanja svog grada.

Izgradnja spalionice otpada u Vinči



Studija slučaja: Urbanizacija Makiškog polja

Makiš predstavlja najstarije i najznačajnije vodoizvorište Beograda – od 1892. godine pet cevastih bunara izbušenih na Makišu predstavljaju začetak korišćenja podzemnih voda na kojem je zasnovan veliki deo savremenog vodovoda Beograda.

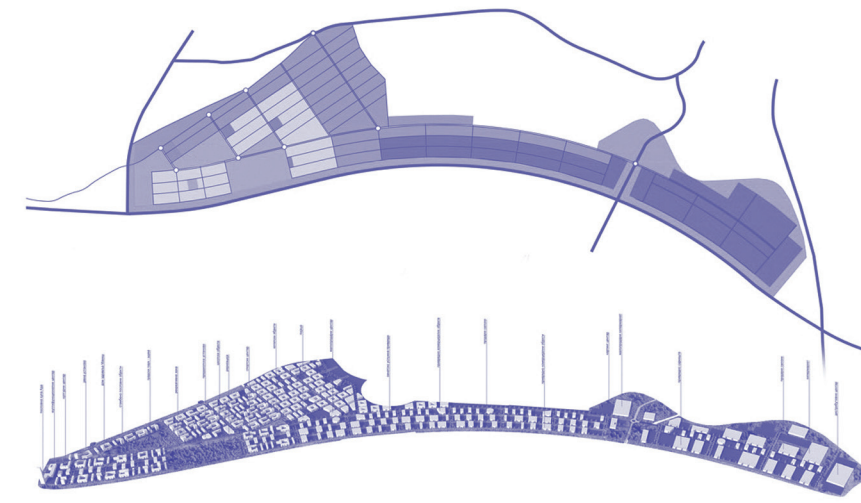
Slučaj upravljanja razvojem ovog izuzetno važnog područja grada karakterišu paralelni procesi u međusobnoj koliziji: a) sužavanje uže zone sanitarne zaštite i intenzivna urbanizacija tog područja, i b) ulaganje u postrojenje za preradu vode Makiš i zaduživanje u te svrhe.

Možda upravo postojanje ta dva paralelna procesa bazirana na suprotstavljenim sistemima vrednosti i idejama o razvoju, leži u osnovi druge ključne karakteristike upravljanja razvojem područja – netransparentnost procesa planiranja i odlučivanja, odnosno nemogućnost ili otežan pristup dokumentima od značaja. Ilustrativan je primer studije “Podzemne i površinske vode vodosnabdevanja Grada Beograda” iz 2013. godine koju je uradio Institut „Jaroslav Černi“ i koja predstavlja osnov „Elaborata o zonama sanitarne zaštite” koje je Ministarstvo zdravlja 2014. godine usvojilo i na osnovu njega donelo Rešenje. 2014. god o određivanju zona sanitarne zaštite na administrativnoj teritoriji grada Beograda (br. 530–01–48/2014–10 od 01.08.2014). Ovim Rešenjem zone sanitarne zaštite su redefinisane, nove granice su unete u Plan upravljanja vodama sliva reke Save (2014), Generalni urbanistički plan Beograda (2016) i Plan generalne regulacije – Grad Beograd, celine I–XIX, 2016, čime je omogućena i legitimisana intenzivna izgradnja područja. Sa druge strane, Stručna komisija je 2015. godine odbila pomenutu Studiju proglašivši je neosnovanom i neadekvatno obrazloženom. Ova Studija nije javno dostupna, kao ni veliki deo ostale dokumentacije od značaja, čime smo ostali uskraćeni za razumevanje razloga koji su u osnovi ubrzane izmene čitavog seta zakonskih rešenja, gradskih propisa, strateških prioriteta i planova razvoja grada. Ilustracija je više promena rešenja sistema metro linija, pri čemu je aktuelno ono rešenje u okviru kog je trasa linije Železnik–Makiš–Mirijevo prioritet.

Otežan ili onemogućen pristup informacijama je obeležilo ovo istraživanje u kojem su informacije o slučaju prikupljane prevashodno iz medijskih prikaza događaja u vezi sa teritorijom. To je ujedno i mogući razlog odsustva značajnije diskusije u javnoj sferi o razvoju ovog područja od izuzetnog značaja za budućnost Beograda.

Urbanizacija Makiškog polja





Izvor fotografija: www.beoland.com



Studija slučaja: Naselje „Stepa Stepanović”

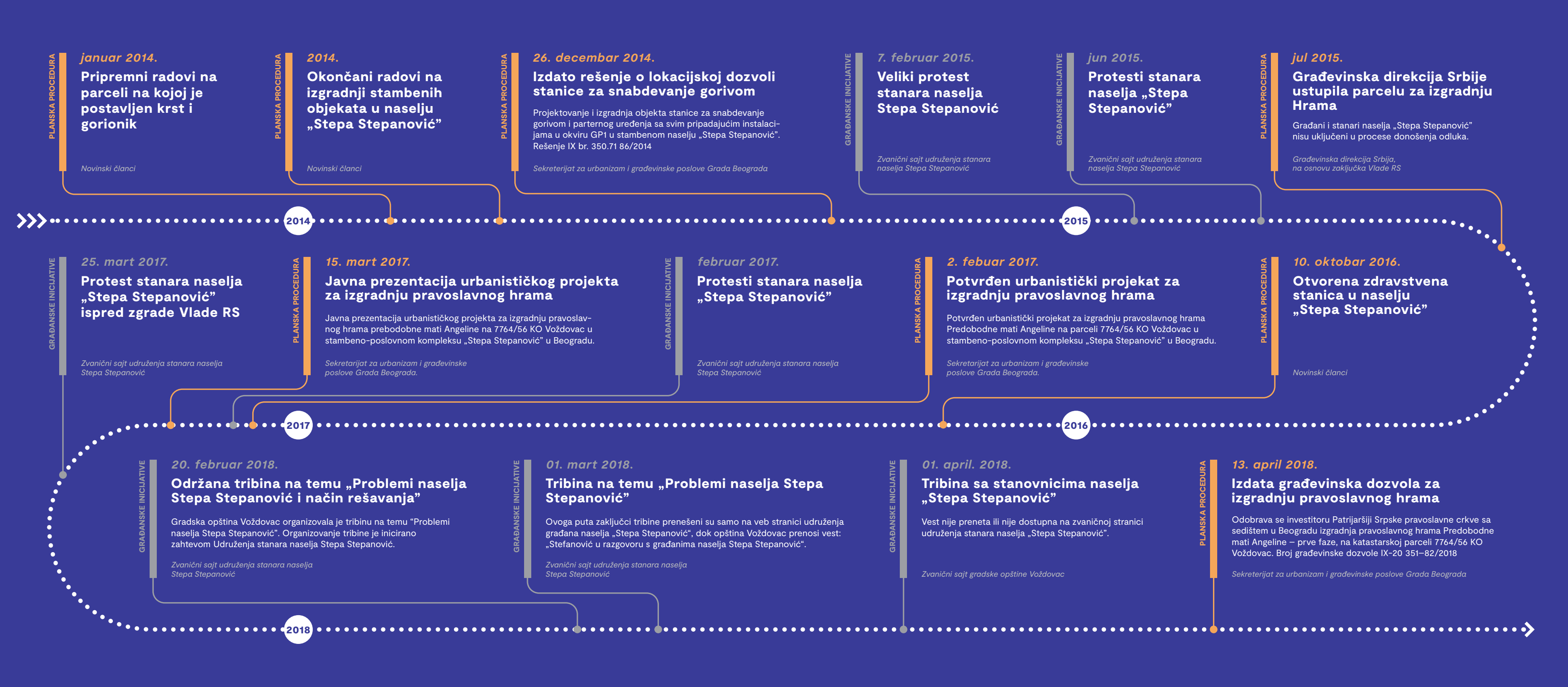
Naselje „Stepa Stepanović“ predstavlja najveći projekat državne stanogradnje – izgradnje koja se u celosti ili delimično finansira iz javnih sredstava – u postsocijalističkom periodu razvoja Srbije.

Problemi nastaju od 2013. godine usled usvajanja više planskih dokumenata i rešenja kojima se menja rešenje definisano Urbanističkim projektom iz 2010. godine, a kojima se vrše izmene namena površina i objekata, kao i preparacelacija, čime je omogućena izgradnja benzinske pumpe i izgradnja verskog objekta. To, kao i neizgradnja, odnosno nepravovremena izgradnja planiranih doma zdravlja, škole i vrtića, su izazvale velike proteste stanara naselja, koji traju u kontinuitetu i u različitim formama od 2013. godine do danas. Stanari su zarad organizacije svog delovanja na zaštiti interesa registrovali „Udruženje stanara naselja Stepa Stepanović“ (USNSS).

Celokupan proces karakteriše netransparentnost procesa donošenja odluka, nedoslednost realizacije planiranog razvoja koji utiče na kvalitet života i vrednost nekretnina i različite vidove eskalacija sukoba (od fizičkih na terenu, do onih sa sudskim epilogom) različitih zainteresovanih aktera.

Naselje Stepa Stepanović





Izvor fotografije: www.gds.rs



Studija slučaja: Kondominijum – stambeno poslovni kompleks „Voždove kapije“

Projekat stambeno-poslovnog kompleksa, odnosno kondominjuma Voždove kapije, predstavlja primer stambene izgradnje kao efektivnog mehanizma reprodukcije i ekspanzije kapitala koji uvođenjem koncepta „zatvorenog“ modela korišćenja, vlasništva, upravljanja i održavanja stambenim kompleksima, podstiče diskusiju o vrednostima i principima planiranja grada preporučenim aktuelnim globalnim i evropskim razvojnim agendama, kao što su društvena segregacija, bezbednost, zaštita vrednosti nekretnina i kvaliteta stanovanja.

Grad Beograd je Generalnim planom Beograda 2021 (2003) kapitalna ulaganja u izgradnju stambeno-poslovnih urbanih centara proglasio jednim od strateških ciljeva razvoja, iza koje su planskim dokumentima odabrane pogodne lokacije. To su pre svega lokacije velikih industrijskih kompleksa, pod stečajem ili potpuno ugašenih, u centralnim ili zonama šireg gradskog centra. U odsustvu jasno definisane stambene politike, Grad je ovo vredno građevinsko zemljište prodavao za izgradnju elitnih stambeno-poslovnih centara. Na taj način je uvećano stambeno tržište stanova u privatnom vlasništvu, uz istovremeno smanjenje „prostora“ za drugačije intervencije u sferi stambenih javnih politika.

Projekat Voždove kapije karakterišu brojne izmene u toku izgradnje. Naime, kompleks je dobio dozvolu na osnovu urbanističkog projekta kojim je izgradnja podeljena u četiri faze. Kupci stanova izgrađenih u prvoj i drugoj fazi su kupoprodajnim ugovorom dobili garancije da se izgled kompleksa neće bitno menjati do završetka izgradnje kompleksa. Međutim, godinu dana nakon izgradnje prve i druge faze, investitor je podneo zahtev za izmenu planske dokumentacije za predmetnu parcelu radi povećanja urbanističkih parametara. Zahtev je odobren, te je u ostatku kompleksa omogućena izgradnja objekata znatno većih visina i površina, čime je značajno izmenjen izgled kompleksa, ali i planirani i garantovani standardi iz prve i druge faze izgradnje, koji se tiču zajedničkih otvorenih i zatvorenih prostora, odnosno kvalitet života u kondominijumu.

Kondominijum – stambeno poslovni kompleks „Voždove kapije“



08. jun 2016.**Usvojen Plan detaljne regulacije**

Usvojen Plan detaljne regulacije šireg područja uz ulicu Vojvode Stepe – Faza I, gradska opština Voždovac. Određuje pravila građenja za područje koje obuhvataju granice plana.

„Sl.list Grada Beograda”, br.58/2016,
Skupština grada Beograda

17. oktobar 2016.**Otvorena javna prezentacija urbanističkog projekta**

Javna prezentacija urbanističkog projekta za izgradnju objekta na KP 7670/1 KO Voždovac. Detaljna razrada faze I; 17-24.10.2016;. Broj UP 350.13-46/2016.

Mašinoprojekt, Sekretarijat za
urbanizam i građevinske poslove

31. januar 2017.**Početak radova**

Započeto kopanje temelja na mestu bivšeg skladišta fabrike „Novi dom”.

Beobuild forum

2. februar 2017.**Odobren zahtev za lokacijske uslove**

Dobijeni lokacijski uslovi, faza I. Osnov. PGR 2016. i PDR-ovi 2011 i 2016, urbanistički projekat 350.13-46/2016.

Sekretarijat za urbanizam i
građevinske poslove

22. mart 2017.**Izdana građevinska dozvola**

Dobijena građevinska dozvola, faza I.

Sekretarijat za urbanizam i
građevinske poslove

2016

10. avgust 2018.**Organizovan javni uvid u PDR**

Javni uvid u Plan detaljne regulacije bloka između ulica Vojvode Stepe, Otokara Keršovanija, Bilečke i Generala Rašića, gradska opština Voždovac.

Sekretarijat za urbanizam i
građevinske poslove

03. avgust 2018.**Odobren zahtev za lokacijske uslove**

Dobijeni lokacijski uslovi, faza II. Osnov: PGR 2016 i PDR-ovi 2011 i 2016, urbanistički projekat 350.13-38/2017.

Sekretarijat za urbanizam i
građevinske poslove

26. septembar 2017.**Doneta odluka o izradi PDR-a**

Odluka o izradi Plana detaljne regulacije bloka između ulica Vojvode Stepe, Otokara Keršovanija, Bilečke i Generala Rašića, gradska opština Voždovac.

Sekretarijat za urbanizam i
građevinske poslove

2017

27. april 2017.**Otvorena javna prezentacija urbanističkog projekta**

Javna prezentacija urbanističkog projekta za izgradnju objekta na kp 7670/1 KO Voždovac. Detaljna razrada faze II. Urbanistički projekat 360.13-38/2017

Sekretarijat za urbanizam i
građevinske poslove

04. april 2017.**Odobrena prijava radova**

Prijava radova u fazi I nadležnom organu.

Sekretarijat za urbanizam i
građevinske poslove

2018

31. oktobar 2018.**Izdana građevinska dozvola**

Dobijena građevinska dozvola, faza II.

Sekretarijat za urbanizam i
građevinske poslove

14. novembar 2018.**Usvojen PDR**

Usvojen Plan detaljne regulacije bloka između ulica Vojvode Stepe, Otokara Keršovanija, Bilečke i Generala Rašića, gradska opština Voždovac.

„Sl.list Grada Beograda”, br. 104/2018,
Skupština grada Beograda

14. novembar 2018.**Virtuelni protesti**

Kupci stanova u fazi I, II i III na forumu Beobuild u okviru teme Voždove kapije izražavaju nezadovoljstvo promenom urbanističke koncepcije nakon što su kupili stanove u prve tri faze, iako im je kupoprodajnim ugovorom garantovano da neće doći do znatnih odstupanja od situacionog plana tokom gradnje. Kupci razmatraju zajedničku tužbu Investitora.

Beobuild forum

2019

10. jun 2019.**Odobren zahtev za lokacijske uslove**

Dobijeni lokacijski uslovi, faza III. Osnov. PDR 2018.

Sekretarijat za urbanizam i
građevinske poslove



Izvor fotografije: www.exing.co.rs

JAVNI DOGAĐAJ: Kolaps ili komunikacija – Urbanizam suprotstavljenih interesa

Prvi u seriji javnih debata/razgovora o stanju i problemima sistema planiranja u Srbiji, pod nazivom *Kolaps ili komunikacija: urbanizam suprotstavljenih interesa* održan je 10. decembra 2019. godine u Paviljonu CZKD-a. Bili su pozvani predstavnici iz sva tri sektora. Iako su načelno potvrđena učešća predstavnika i privatnog sektora, svoj dolazak su otkazali neposredno pred sam događaj. U prvom razgovoru su učestvovali predstavnici institucija javnog sektora (Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda, Urbanistički zavod Beograda) i predstavnici civilnog sektora (Inicijativa Ne dam kej, Inicijativa Ulice za bicikliste).

Razgovor je bio usmeren ka problematizovanju sledećih aspekata:

- *Koja je uloga institucija u izboru razvojnih ciljeva? Na koji način i sa kim utvrđuju prioritete?*
- *Na koji način treba uspostavljati dogovor oko suprotstavljenih ideja o prioritetima? Kako prevazići konfliktne interese?*
- *Kako utvrditi šta je javni interes?*

Pozvani učesnici su, u zadatom vremenskom intervalu, sa svoje tačke gledišta dali odgovore na sledeće dve grupe pitanja:

- *Kako objašnjavate konflikte koji se javljaju u prostornom razvoju Beograda? Šta su razlozi koji ih izazivaju? Da li su to nejasne procedure, nedovoljna informisanost, nedovoljno znanje o kompleksnosti prostornog razvoja i sl?*
- *Šta vidite kao moguće načine za prevazilaženje tih problema?*



Razgovoru je prethodilo predavljanje rezultata sprovedenog istraživanja pet slučajeva planiranja i izgradnje, i prezentacija urbanistkinje Ane Graovac o urbanističkom planiranju u Beogradu. Nakon izlaganja pozvanih učesnika, usledila je diskusija sa zainteresovanom publikom.

Javni razgovor održan je pred punom salom, Paviljonom CZKD-a, uz brojna pitanja publike i u trajanju od čitava tri sata. Više informacija o razgovoru, uključujući video snimke prezentacija i diskusije, nalaze se na online platformi *Interaktivni urbanizam* (sekcija *Događaji*) –

www.interaktivniurbanizam.com

U razgovoru su učestvovali:

- **dr Siniša Trkulja**, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture;
- **Branislav Popović**, Komisija za planove Skupštine grada Beograda, Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju;
- **dr Jasmina Đokić**, Urbanistički zavod Beograda;
- **Ana Graovac**, Urbanistički zavod Beograda;
- **Dušan Čavić**, Inicijativa Ne dam Kej;
- **Zoran Bukvić**, Inicijativa Ulice za bicikliste;

Moderacija: v.prof. dr Marija Maruna i doc. dr Danijela Milovanović Rodić

Istraživanja studija slučaja: Ksenija Radovanović, Milica Đurđević, Milica Ristić, Milica Tomašević, Margita Vajović

Urednica: Ljubica Slavković



Kao glavni zaključci sprovedenog razgovora izdvojeni su sledeći aspekti koji ujedno otvaraju teme, odnosno pitanja, za dalju diskusiju i predstavljaju smernice za promišljanje o mogućnostima unapređenja sistema planiranja u Srbiji:

Nadležnosti i odgovornosti

- *Oснаživanje institucija urbanog razvoja na svim nivoima;*
- *Pozicioniranje stručnjaka/urbanista u okviru različitih sektora uključenih u urbani razvoj;*
- *Jačanje institucija urbanog razvoja na lokalnom nivou;*

Procedure

- *Uspostavljanje intenzivnije saradnje između različitih institucija urbanog razvoja;*
- *Transparentnost i razumljivost informacija za sve učesnike u urbanom razvoju;*
- *Oснаživanje građana za učešće u pitanjima urbanog razvoja;*

Metode

- *Kolaboracija zainteresovanih strana u procesima odlučivanja o urbanom razvoju;*
- *Povezivanje urbanog razvoja sa društvenim vrednostima;*
- *Strateško promišljanje kao osnov za odlučivanje o urbanom razvoju;*
- *Anticipacija konflikata u planskim rešenjima;*
- *Razmatranje finansijske utemeljenosti planskih rešenja;*

Instrumenti

- *Vrednosni okvir kao polazni dokument za kreiranje planskih rešenja;*
- *Prioritetni ciljevi kao rezultat društvenog konsenzusa;*
- *Planovi sprovođenja kao neposredni ishod strateških dokumenata;*



An abstract graphic on a teal background. It features a central cluster of white-outlined geometric shapes, including rectangles, squares, and a circle. Inside these shapes are various white symbols: arrows (some pointing down, some right), question marks, exclamation marks, a plus sign, a checkmark, and target-like symbols (a dot inside a circle). Dotted white lines curve around the central cluster, and dashed white lines extend from the top left towards the shapes. The overall composition suggests a process of planning or decision-making.

Korak 2_javni interes u urbanističkom planiranju

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA:

Definisanje i odbrana javnog interesa

Istraživanje pod nazivom „Definisanje i odbrana javnog interesa“ predstavlja komponentu druge faze projekta „Ka kolaborativnom upravljanju – Interaktivni urbanizam“. Tematski i sadržajno se direktno nadovezuje na rezultate istraživanja iz prve faze projekta, u kojoj su na integralan način predstavljeni procesi prostornog razvoja pet karakterističnih primera u Beogradu. Cilj istraživanja u okviru prve faze projekta je bila promocija koncepta upravljanja urbanim razvojem, odnosno pozicioniranje delatnosti planiranja u okviru šireg konteksta odlučivanja o intervencijama u prostoru. Važan aspekt prvog istraživačkog koraka je bilo ukazivanje na različite interesne pozicije učesnika u prostornom razvoju grada i samim tim različita očekivanja od ishoda izgradnje. U svakom od pet primera izgradnje su identifikovane tačke konflikata koje, pored nedorečenosti i slabosti planskog sistema, ilustruju sukobe različitih interesa uključenih aktera i time jasno ukazuju na odsustvo konsenzusa u društvu oko razvojnih opredeljenja, odnosno odsustvo jasnih razvojnih politika. Implicitno, ukazano je na odsustvo društveno usaglašenog javnog interesa koji bi trebalo da predstavlja osnov javnih politika.

U odnosu na navedene rezultate, cilj istraživanja druge faze projekta je promišljanje i preispitivanje sadržaja i pojma javnog interesa, načina na koji se taj sadržaj definiše, a zatim i institucionalizuje u različitim formama i na različitim nivoima upravljanja razvojem. Kao poligon za istraživanje su odabrane tri studije slučaja iz prvog koraka: Makiško polje, Naselje Stepa Stepanović i stambeni blok Voždove Kapije. U okviru svake studije slučaja se problematizuje jedna, za taj slučaj karakteristična razvojna tema sa ciljem unapređenja razumevanja interpretacije javnog interesa u procesu planiranja, kroz dva ključna aspekta:

- **Poreklo i tumačenje javnog interesa:** prikaz pravnog i planskog osnova konkretnog slučaja;
- **Planska interpretacija:** tumačenje načina na koji je javni interes tumačen, odnosno ugrađen u konkretne planske procedure i planska rešenja.

U okviru odabranih studija slučaja, istraživanje je usmereno ka razumevanju i preispitivanju sledećih tema:

- **Makiško polje:** Vodoizvorište. Kako se i na osnovu čega definiše teritorija vodoizvorišta? Ko je zadužen za upravljanje vodoizvorištem? Kako se štiti i koristi vodoizvorište? Na osnovu čega se, u ovom slučaju, donose odluke o promeni granica i režima zaštite?
- **Naselje Stepa Stepanović:** Urbanističke norme i javne namene. Kako i na osnovu čega se definišu urbanističke norme? Ko je zadužen za njihovo definisanje? Kako se, u ovom slučaju, utvrđuje i na osnovu čega procenjuje potreba za društvenom infrastrukturom u naselju (koliko takve infrastrukture je potrebno)?
- **Stambeni blok Voždove kapije:** Urbanističke norme i poštovanje prava svojine. Kako i na osnovu čega se definišu urbanističke norme? Ko je zadužen za njihovo definisanje? Kako se, u ovom slučaju, planskim rešenjima utiče na kvalitet života i vrednost nekretnina?

REZULTATI ISTRAŽIVANJA:

Integralna analiza tri studije slučaja

Rezultati istraživanja su tabelarno prikazani kroz sledeće aspekte:

- **Tema.** *Kratko podsećanje i objašnjenje istraživačkog problema.*
- **Pravni osnov.** *Definicija javnog interesa u okviru zakonskih i podzakonskih dokumenata koji predstavljaju formalni osnov za predmetne planove.*
- **Planski osnov.** *Tumačenja javnog interesa preuzeta iz planskih dokumenata višeg reda i način njihovog ugrađivanja u planove nižeg reda*
- **Dokumenti javnih politika i Ostali planski dokumenti.** *Tumačenja javnog interesa u drugim dokumentima, formalno neobavezujućih, koja se odnose na predmetnu teritoriju.*

Način prikazivanja rezultata istraživanja ima kao primarni cilj pozicioniranje definicije javnog interesa u okviru legislativnog sistema. Kao sekundarni cilj, istraživanje identifikuje poziciju tako definisanog javnog interesa u okviru planskog procesa, a potom i njegovu interpretaciju u planskim rešenjima. Ovakav način prikazivanja rezultata istraživanja omogućava sagledavanje i razumevanje pozicije javnog interesa u okviru aktuelnih javnih politika i načina njegove institucionalizacije i operacionalizacije u okviru planskog procesa. Pojedini uvidi u nedorečenosti i nelogičnosti celokupnog sistema, dati su u vidu komentara na konkretnim mestima u okviru tabela.

U nastavku su date analize kroz tabelarni prikaz. Detaljnim verzijama tabelarnih prikaza, uključujući izvode iz odabranih dokumenata i grafičke priloge, moguće je pristupiti na online platformi Interaktivni urbanizam (sekcija Studije) –

www.interaktivniurbanizam.com

Studija slučaja: Makiško polje

Problemi zakonodavnog okvira:

Zakon o vodama identifikuje **vode i vodno zemljište kao dva odvojena entiteta** koja se različitim članovima zakona različito i uređuju. Time se omogućava njihovo zasebno i nezavisno tretiranje, uprkos fizičkoj neraskidivosti i uzročno-posledičnoj povezanosti ova dva entiteta, što dalje otvara mogućnosti različitih tumačenja i primene Zakona.

Izmenama i dopunama Zakona o vodama iz 2016. godine uvedene su značajne promene, kao što je promena odredbe da je voda dobro od opšteg interesa, odredbom da voda predstavlja prirodno bogatstvo. Takođe, iako je vodno dobro definisano kao neotuđivo, izmenom istog člana pomenutog Zakona dodata je mogućnost zakupa nad vodnim zemljištem. Kroz dalju analizu drugih zakona, odnosno podzakonskih akata, mogu se preciznije definisati posledice dva pomenuta člana, prevashodno u smislu potencijalne eksploatacije voda u svrhe koje ne moraju biti u javnom interesu.

Voda je dobro od izuzetnog značaja i u slojevitoj upotrebi, stoga je upravljanje njome definisano kroz veliki broj delatnosti i pravilnika. Shodno tome, u procesu upravljanja vodama nadležnost ima veliki broj institucija čije ingerencije jesu u određenoj meri definisane, ali ne i njihove granice odnosno preklapanja, u smislu upravljanja jednim entitetom – koji i na drugi ima direktan uticaj. Takođe, kroz postojeći pravni okvir integralni pristup upravljanju jeste deklarativno definisan kao strateško opredeljenje, međutim Zakon nema obligacione elemente u ovom smislu, a provodivost ovog modela u praksi je upitna s obzirom na prethodno pomenut veliki broj institucija sa različitim ingerencijama (i nedovoljno definisanim međusobnim preklapanjima).

(NE)Transparentnost:

Pored unošenja u urbanističke i prostorne planove, izmene zona zaštite se unose prevashodno u Plan upravljanja vodama, čije je javno izlaganje Zakonom definisano samo u fazi izrade nacrtu, dok ostaje nejasno gde se ovaj dokument objavljuje po usvajanju. Sa druge strane, iako Zakon predviđa „aktivno učešće javnosti“ ono se uglavnom svodi na informisanje, odnosno izveštavanje javnosti o stanju i planiranim koracima, što ne podrazumeva pojam „aktivno“ i predstavlja samo jedan vid transparentnosti.

Sama procedura pokretanja inicijative i sistema donošenja odluka u procesu proglašenja i izmena zona zaštite izvorišta nije precizno definisana. Time se stvara prostor za dalju razradu ovako važne teme kroz podzakonske akte, dok se u samom Zakonu veći deo odluka ostavlja resornom Ministru, čineći procedure odlučivanja nedovoljno javno dostupnima.

Uloga urbaniste i problem pribavljanja uslova:

Vodoizvorište i njegova zaštita sa stanovišta prostornog i urbanističkog planiranja predstavlja usko stručnu oblast za koju se dobijaju uslovi od nadležnih institucija koji se u urbanistički i prostorni plan implementiraju. Shodno tome, urbanistički i prostorni planovi predstavljaju dokument u kome se prikazuju odluke donete u prethodnim koracima i relevantnim institucijama, koje stoga u procesu planiranja nije moguće preispitati niti na njih uticati. Nameće se pitanje uloge urbanističke i planerske struke i mehanizama koje ima u odbrani javnog interesa u ovom, ali i brojnim drugim poljima za koja dobija i dužna je da poštuje uslove drugih javnih institucija. Takođe, može se postaviti i pitanje kvaliteta, merodavnosti i primenjivosti uslova sačinjenih iz uglova pojedinačnih oblasti, bez sveobuhvatnog sagledavanja.

U prilog prethodnoj tvrdnji ide i činjenica da je u Generalnom urbanističkom planu i u Planu generalne regulacije implementirana odluka o povlačenju zone vodoizvorišta, i u skladu sa tim namena zemljišta izmenjena je iz poljoprivrednog u građev-

vinsko, i to prevashodno kroz komercijalne namene i mešovite gradske centre. Međutim, kada je u pitanju zaštita izvorišta, ova dva dokumenta se pozivaju na ranije pomenute zakone i podzakonska akta koji bliže određuju ovu oblast, kao i u plansku dokumentaciju, te se implementiraju u vidu uslova nadležnih institucija.

Analizom su uočene i neusklađenosti faza u planskoj proceduri, kao i u strateškom planiranju, jer se određeni akti oslanjaju na zastarele verzije zakona u odnosu na period kada su donete. Zatim, konkurs, kao model implementacije PGR-a nije predviđen za Makiš – iako je sproveden, dok PDR kao planski dokument nižeg reda jeste predviđen za dato područje, ali je u vreme izrade istraživanja (mart – nov 2020) i dalje u izradi – i to u fazi ranog javnog uvida od septembra 2017. godine.

Zaključno:

Polje upravljanja vodama izrazito je kompleksno i sveobuhvatno, sa velikim brojem uzročno – posledičnih veza koje se tiču mnogobrojnih oblasti od velikog značaja i javnog interesa. Kao takvo, ono mora biti sagledano i tretirano na integralan način i jasnije definisano u pogledu preklapajućih ingerencija i entiteta koji su formalno razdvojeni, ali suštinski, usled svoje međusobne uslovljenosti, ne bi smeli biti. Stoga, oblast upravljanja vodama predstavlja rečit primer i poligon za implementaciju novih modela integralnog upravljanja u cilju primenjivog planiranja održivog prostornog razvoja.

Pravni osnov – definicija javnog interesa

Zakon o vodama ("Sl. glasnik RS", br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018)	
ČLAN 3	Značenje pojmova – voda za piće, vode, izvorište, javni vodovod, javno vodosnabdevanje
ČLAN 4	Pojam vodnog dobra: Definisan je pojam vodnog dobra u opštem smislu i Zakon o vodama kao krovni kada je u pitanju njegovo korišćenje. Pojam vodnog dobra identifikuje vode i vodno zemljište kao dva odvojena entiteta koja se različitim članovima ovog drugačije tretiraju, nezavisno od njihove fizičke i uzročno-posledične neraskidivosti.
ČLAN 5 (93/2012) ČLAN 5 (101/2016)	Javno vodno dobro: Primetne su dve značajne izmene izvršene Izmenama i dopunama zakona 2016. godine. Odredba da je voda dobro od opšteg interesa , zamenjena je odredbom da ona predstavlja prirodno bogatstvo . Takođe, iako je vodno dobro definisano kao neotuđivo, izmenom poslednjeg stava ovog člana dodata je mogućnost zakupa nad vodnim zemljištem . Kroz dalju analizu drugih zakona, odnosno podzakonskih akata, mogu se jasnije definisati posledice izmene datog člana i ukidanja statusa dobra od opšteg interesa, u smislu potencijalne eksploatacije voda u svrhe koje nisu od takvog interesa. Razdvojenost vode i vodnog zemljišta kao dva entiteta sa kojima se može različito postupati, pomenuto i u prethodnom članu, pruža mogućnost različitog tumačenja, kao i primene zakona.
ČLAN 8	Vodno zemljište: Postavlja se pitanje šta je vodno zemljište u slučaju podzemnih voda i izdani
ČLAN 9A	Upravljanje vodnim zemljištem u javnoj svojini: Vodnim zemljištem upravlja javno vodoprivredno preduzeće osnovano za obavljanje vodne delatnosti na određenoj teritoriji
ČLAN 18	Definisanje vodnih objekata

ČLAN 23	Upravljanje vodnim objektima: Kroz analizu ovog i drugih članova Zakona koji definišu upravljanje vodnim dobrom, svim njegovim entitetima, kao i vodnim objektima, zaključuje se da se radi o velikom broju institucija čije ingerencije jesu u određenoj meri definisane, ali ne i njihove granice odnosno preklapanja, u smislu upravljanja jednim entitetom, koji na drugi ima direktan uticaj.
ČLAN 24	Iako dva posmatrana člana deklarativno definišu integralni pristup upravljanju vodama, Zakon nema obligacione elemente u ovom smislu već integralno upravljanje vodama propisuje kao opredeljenje na strateškom nivou. Sprovodivost ovog modela u praksi je upitna s obzirom na prethodno pomenut veliki broj institucija sa različitim ingerencijama, kao i na raslojenost entiteta u vodnom sistemu nad kojima se te ingerencije sprovode.
ČLAN 29	Planska dokumenta za upravljanje vodama: 1) Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije; 2) plan upravljanja vodama; 3) godišnji program upravljanja vodama; 4) planovi kojima se uređuje zaštita od štetnog dejstva voda, i to: plan upravljanja rizicima od poplava, opšti i operativni plan za odbranu od poplava,
ČLAN 33 ČLAN 34	Plan upravljanja vodama predstavlja jedan od najvažnijih dokumenata, s obzirom da se samo u njega, kada su upitanju dokumenti iz domena vodoprivrede, unose Zone sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja nakon usvajanja . Pored PUV-a zone se unose i u prostorne i urbanističke planove, međutim, za vodoprivredu, oni su sekundarni.
ČLAN 38	Učešće javnosti u pripremi plana upravljanja vodama: Iako posmatrani član predviđa „ aktivno učešće javnosti “, predviđene aktivnosti se svode na transparentnost u radu i izveštavanje javnosti o stanju i planiranim koracima . Iz ovoga, kao i prethodno navedenog, postavlja se pitanje na koji način se može obezbediti aktivno učešće nestručne javnosti u donošenju odluka vezanih za usko stručnu oblast kakva je vodoprivreda, a da ono bude svrsishodno i u cilju ostvarivanja i zaštite javnog interesa.

ČLAN 41 Poseban plan upravljanja vodama: Za podslivove koji se nalaze na teritoriji dva vodna područja donosi se jedan poseban plan upravljanja vodama.

Vodno područje Beograda obuhvata deo rečnog sliva Dunava, deo podsliva Sava (Odluka o određivanju granica vodnih područja Vlade Republike Srbije od 14.10.2010. gdo.) – prema čemu bi trebalo da postoji Poseban plan upravljanja vodama za vodno područje Beograda.

ČLAN 43 **Vodna delatnost:** Posmatrani član kategoriše vodnu delatnost kao delatnost od opšteg interesa, što otvara mogućnost za njeno striktno definisanje bez obzira da li se vrši od strane javnog ili privatnog sektora.

ČLAN 77 **Zone sanitarne zaštite izvorišta za snabdevanje vodom za piće:** Član 77 najdirektnije definiše zone sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja, kako u smislu njihove tipologije, tako i u smislu nadležnosti. Upravljačka struktura nije raslojena, već se definiše donošenje krovnih odluka od strane ministarstava. Takođe, navodi se Elaborat kao osnov za proglašenje ili korekciju zona sanitarne zaštite.

Iako je definisano da zahtev za određivanje zona podnosi organ JLS, iz ovog zakona, kao i iz podzakonskih akata ostaje nejasno koje institucije unutar jedinice lokalne samouprave ili van nje pokreću inicijativu za izradu Elaborata i preispitivanje postojećeg stanja kada je u pitanju zaštita vodoizvorišta.

Pravilnik o načinu određivanja i održavanja zona sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja ("Sl. glasnik RS", br. 92/2008)

ČLAN 4 Upostavljanje zona, u cilju zaštite vode u izvorištu

ČLAN 5 **Određivanje zona sanitarne zaštite**

Definisane su u najkraćim crtama i opisno zona u kojoj se određuje sanitarna zaštita, kao i kakav je model ponašanja, bez naznačenog načina određivanja samih zona.

ČLAN 25 **Elaborat o zonama sanitarne zaštite izvorišta**

ČLAN 26 Stavka koja je najpreciznije definisana je Elaborat o zonama sanitarne zaštite – međutim više u pogledu sadržine, a manje u pogledu formalnog značaja i procedure za donošenje.

ČLAN 27–33 **Održavanje zona sanitarne zaštite**

Zakon o javnoj svojini ("Sl. glasnik RS", br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 – dr. zakon, 108/2016, 113/2017 i 95/2018)

ČLAN 9 **Prirodna bogatstva**

U značajnoj meri upućuje na Zakon o vodama

ČLAN 10 **Dobra od opšteg interesa i dobra u opštoj upotrebi u javnoj svojini**

Posmatranim članom Zakona o javnoj svojini, vodno zemljište i vodni objekti određeni su kao dobra od opšteg interesa i kao takvi podležu zakonskim merama i strateškim opredeljenjima u upravljanju i razvoju datog vida dobara.

Zakon o eksproprijaciji ("Sl. glasnik RS", br. 53/95, "Sl. list SRJ", br. 16/2001 – odluka SUS i "Sl. glasnik RS", br. 20/2009, 55/2013 – odluka US i 106/2016)

ČLAN 20** **Il utvrđivanje javnog interesa**

Zakon o eksproprijaciji jeste jedini zakonski akt koji na bilo koji način definiše pojam javnog interesa i slučajeve u kojima on može biti proglašen. Između ostalog kao takav javlja se i izgradnja objekata vodoprivrede.

Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja ("Sl. glasnik RS", br. 64/2015)

ČLAN 45. **Pribavljanje uslova i podataka**

ČLAN 46. Vodoizvorište i njegova zaštita sa stanovišta prostornog i urbanističkog planiranja predstavlja usko stručnu oblast za koju se dobijaju uslovi od nadležnih institucija prema članu u prilogu.

Kao takvi, urbanistički planovi u ovom slučaju predstavljaju dokument kojim se prikazuju i oprostori odluke donete u prethodnim koracima i relevantnim institucijama. To implicira da ih u procesu izrade nacrtu plana nije moguće preispitati, niti na njih uticati.

Planski osnov – tumačenje javnog interesa

Generalni urbanistički plan Beograda (Sl. list grada Beograda“ br. 11/2016)	
2.0 PLANSKI DEO	Kao što je prethodno navedeno, pitanje snabdevanja vodom, zaštite vo-
2.1 Podela na	doizvorišta kao i zone koje će obuhvatati, predstavljaju deo usko stručne
prostorne zone i	oblasti za koju se dobijaju uslovi od nadležnih institucija.
urbanističke celine	Kao takvi, planovi u ovom slučaju predstavljaju dokument u koji se imple-
Celina XII – Makiš,	mentiraju odluke donete u prethodnim koracima i relevantnim institucijama.
Ada Ciganlija	Prilikom sagledavanja postojećih i planiranih namena sagledavamo da je,
	izuzimajući ranžirnu stanicu, prostor iz prevashodno poljoprivrednog zem-
	ljišta sa manjim delom pod zelenim površinama, transformisan u građev-
	vinsko zemljište – pretežno komercijalnih namena, uz manju zonu stanova-
	nja i redukovanu zonu zelenih površina.
	Sa druge strane, u karti „Vode i vodne površine“, prikazane su uža i šira
	zona sanitarne zaštite kao i gusta mreža kanala na posmatranom području.
2.3.1.2 Vode i	Integralno upravljanje vodnim resursima
vodne površine	
Zaštita izvorišta	Generalni urbanistički plan se, kada je u pitanju zaštita izvorišta, oslanja na ra-
	nije pomenute zakone i podzakonska akta kojima se ova oblast bliže određu-
	je, što govori u prilog činjenici da predstavlja implementaciju prethodno do-
	nešenih odluka u ovoj oblasti u sveobuhvatni plan prostornog razvoja grada.
Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice	
lokalne samouprave – Grad Beograd, celine I – XIX („Sl. list grada	
Beograda“ br. 20/2016)	
4. Karakteristične	*Navedeno je Rešenje sa pogrešnom pravnom adresom
celine	
Celina XII –Ada	U opisu karakteristika celine ne pominje se deo Makiškog polja predvi-
Ciganlija, Makiš	đen za formiranje novih mešovitih gradskih centara i komercijalnih zona.
	Sa druge strane, zajedno sa implementacijom rešenja o povlačenju Zona
	sanitarne zaštite izvorišta i prenamenama definisanim i u GUP-u, vidimo da
	su komercijalne namene sa oznakom K2, što ih čini zonom srednje sprat-
	nosti, dok mešoviti gradski centri nose oznake M4 i M5, što ih čini zonama
	srednje i više spratnosti. Na ovaj način definisan je okvir i nivo urbanizacije
	ovog područja nakon povlačenja zone zaštite.

3.2. Površine za	Kao i GUP, PGR se oslanja na važeće zakone i podzakonska akta kada je u
infrastrukturne	pitanju zaštita izvorišta.
objekte i komplekse	
3.2.1. Vodovodna	
mreža i objekti	
Celina XII	
2. Područja za koja	U tekstualnom delu plana, područja za koja je obavezna izrada PDR-a dati
je obavezna izrada	su opisno u vidu situacija, ne teritorija. Prostorna odrednica data je u gra-
planova detaljne	fičkom prilogu u kome se može videti da posmatrano područje spada u
regulacije	ona za koja je obavezna razrada kroz PDR.
4. Područja za	Za razliku od područja za koja je neophodna izrada PDR-a koja su data
izradu konkursa	opisno, područja za izradu konkursa taksativno su navedena, a među njima
i javne stručne	nema Makiša.
provere	
Konkursna dokumentacija za javnu nabavku	
Urbanističko-arhitektonski konkurs dela Makiškog polja, GO Čukarica	
Konkurs za dizajn, broj javne nabavke k-2/17	
1. Povod i cilj izrade	Kao povod za raspisivanje konkursa navodi se neuslovno korišćenje prostora
konkursa	nasuprot njegovom značaju u prostornom i investicionom smislu, posebno
	nakon povlačenja granice sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja.
	Sa druge strane, za cilj konkursa se navodi pribavljanje ideja za dalji pro-
	storni razvoj ovog područja u skladu sa novim okolnostima, sa akcentom
	na urbanizaciji i korišćenju pomenutih lokacijskih i investicionih potencijala,
	bez posebnog osvrta na problem zaštite voda i životne sredine uopšte.
	U okviru grafičkog priloga Ograničenja za konkursno područje, prikazane
	su granice uže i šire zone sanitarne zaštite, dok se drugi elementi odno-
	se na preostale infrastrukturne sisteme koji utiču na oblikovanje prostora.
	Sa druge strane, kroz tekstualni deo, veća pažnja posvećena je zaštiti od
	voda, s obzirom na ugroženost područja od reke Save, dok se u pogledu
	zaštite voda i izvorišta tekst raspisa bazira na objektima koji su izgrađeni u
	ovom pogledu i čija se izgradnja planira.
4.2.4. Urbanističko-	Konkursom se, kada su u pitanju parametri izgradnje, poziva na PGR i na
parametarske	prethodno pomenute parametre koji su u njemu definisani u okviru pravila
uslovljenosti i	građenja.
smernice	

Dokumenti javnih politika

Strategija upravljanja vodama na teritoriji republike Srbije do 2034. godine („Sl. glasnik RS“, br. 3/2017)

2.3.1. Zakonodavni okvir Iako je usvojena 2017. g, Strategija se poziva na Zakon o vodama kakav je bio pre izmena donetih 2016. godine.

U Strategiji se detaljnije definišu Planovi upravljanja vodama i pominje učešće građana u njima, međutim, kao ni sam Zakon, nisu definisani u operativnom smislu.

b) Kapaciteti Strategija usvojena 2017. g. bazira se na podacima iz 2009. godine.

Plan upravljanja vodama

! Trenutno je u procesu izrada Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije 2021–2027.

Važeći planovi nisu pronađeni na internet prezentacijama: Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Direkcije za vode, JVP Srbijavode, JVP Beogradvode.

PREDLOG – Program rada i dinamika izrade plana Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije 2021–2027

1. Uvod Prva stavka pomenute direktive glasi: „Voda nije komercijalni proizvod kao drugi, vec nasleđe koje mora biti štićeno, branjeno i tretirano kao takvo.“

Ističe se značaj Plana upravljanja vodama kada je u pitanju ova delatnost, kao i akteri u njegovoj izradi, što u Zakonu o vodama nije precizirano. Sa druge strane definiše se učešće i drugih stručnih subjekata u skladu sa nadležnostima, bez preciziranja o kojim se subjektima i kakvom vidu uključivanja radi.

Dok su u Zakonu o vodama taksativno navedeni elementi koje Plan upravljanja vodama mora da sadrži, u posmatranom segmentu Programa za izradu PUV sagledava se suštinski značaj ovog dokumenta i pitanja koja se njime obrađuju.

Prepoznaje se značaj učešća javnosti u procesu izrade donošenja i implementacije Plana upravljanja vodama, pozivajući se na prethodno pomenutu Okvirnu direktivu o vodama.

4. Mogućnosti za uključivanje zainteresovanih strana i šire javnosti u proces izrade Plana upravljanja vodama

Kroz nacrt Programa definisani su konkretniji koraci predviđeni za što efikasnije i efektivnije učešće javnosti kako u definisanju programa rada, tako i nacrta samog Plana.

Prema dinamici rada (pogledati tabelu ispod) u preliminarnom programu učešće javnosti u definisanju programa rada i značajnih pitanja u oblasti upravljanja vodama bilo je moguće do aprila 2020. godine, dok je za decembar 2020. najavljeno objavljivanje nacrta Plana.

Na sajtu ministarstva u trenutku rada na ovom projektu (avgust 2020. godine) se nalaze predlozi „Programa rada i dinamike izrade Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije“ i „Izveštaja o značajnim pitanjima u oblasti upravljanja vodama u Republici Srbiji“, ali ne i finalne verzije pomenutih dokumenata.

! Pomenuta internet stranica još uvek nije aktivna ili postoji problem u pristupu, s obzirom na to da prilikom posete linku ostavljenom u predlogu programa izrade plana stranica prijavljuje grešku.

Dinamika rada Tabelarni prikaz osnovnih koraka programa rada i dinamike njihovog izvršenja.

PREDLOG – Izveštaj o značajnim pitanjima u oblasti upravljanja vodama u Republici Srbiji

d. Pritisci na kvantitet i kvalitet podzemnih voda U predlogu izveštaja o značajnim pitanjima u oblasti upravljanja vodama, kada je reč o pritiscima na kvalitet i kvantitet podzemnih voda, akcenat je stavljen na poljoprivredu i njene uticaje, kao i moguće prekomerno zahvatanje u te ili svrhe snabdevanja stanovništva vodom.

Ostali planski dokumenti

Elaborat o zonama sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja

! Dokument nije javno dostupan, predstavlja sastavni deo Rešenja o određivanju zona sanitarne zaštite i kao takav deo uslova pribavljenih za izradu Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, celine I – XIX („Sl. list grada Beograda“ br. 20/2016)

! Dokument nije javno dostupan i ne postoji zakonska obaveza za njegovim javnim objavljivanjem u toku ili nakon izrade, s obzirom na to da predstavlja stručnu analizu posmatranog problemskog zadatka.

Studija slučaja: Stambeno naselje „Stepa Stepanović“

Analizom slučaja urbanog razvoja naselja Stepa Stepanović uočavaju se **tri različita perioda** u procesu planiranja i realizacije planiranih sadržaja naselja Stepa Stepanović:

Prvi period počinje 2010. godine kada je usvojen prvi Urbanistički projekat kojim se uređuje razvoj savremenog gradskog naselja sa svim neophodnim kapacitetima. Karakteriše ga multidisciplinarna saradnja na više nivoa upravljanja, kao i niz novih mehanizama za omogućavanje finansiranja i realizacije ovog projekta. Ovaj period prati snažna promocija javnog interesa i isticanje značaja učešća države u rešavanju stambenog pitanja građana kroz razne upravljačke mehanizme i instrumente. Promocija javnog interesa je čitljiva u Urbanističkom projektu iz 2010. godine, gde su jasno definisani ciljevi razvoja naselja visokog kvaliteta života. Pored toga, promocija javnog interesa je čitljiva i u zakonima donošenim tokom i neposredno pre izrade i realizacije urbanističkog projekta, koji su javni interes štitili i promovisali kroz stvaranje adekvatnog pravnog okvira za realizaciju planiranog naselja, te garancijama za kredite. Iako su napravljeni određeni iskoraci u procesu planiranja kroz međusektorsku saradnju i donošenje pravnih akata, samo urbanističko rešenje nije bilo predmet arhitektonsko-urbanističkog konkursa, što bi za projekat ovih razmera bilo primereno. Uprkos nedostacima u okviru prve faze razvoja naselja, jasno je definisano opredeljenje države ka zaštiti javnog interesa. Posebno treba naglasiti da je Urbanističkim projektom iz 2010.g. predviđena fazna realizacija planiranih sadržaja, prema nezavisnim funkcionalnim celinama – građevinskim parcelama.

Drugi period razvoja naselja počinje 2013. g. izradom drugog urbanističkog projekta – Urbanistički projekat za izgradnju komercijalnih sadržaja u naselju "Stepa Stepanović" na Voždovcu. Njegov obuhvat pokriva deo naselja gde je prvim urbanističkim projektom iz 2010. g. predviđena realizacija multifunkcionalnog centra sa javnim uslugama i komercijalnim sadržajima. Novim urbanističkim projektom se predlažu izmene koje jedinstvenu parcelu definisanu kao multifunkcionalni centar prethodnim urbanističkim projektom, dele na manje parcele na kojima se planiraju objekti javne i komercijalne namene na odvojenim parcelama. Planirani kapaciteti javnih usluga iz prvog Urbanističkog projekta iz 2010. g. se zadržavaju, dok se ostali sadržaji redukuju i prema obimu i prema raznolikosti. Preparcelacijom iz 2013. godine, razdvajanjem javnih i komercijalnih sadržaja na pojedinačne parcele, omogućeno je da se planirani sadržaji realizuju odvojeno, što se i desilo kada je Direkcija Srbije, kao glavni investitor, kao prioritet postavila izgradnju komercijalnih sadržaja. Dakle, usvajanjem drugog Urbanističkog projekta 2013. godine omogućena je realizacija komercijalnih sadržaja i ujedno odlaganje ulaganja države u objekte javne namene.

Ove odluke rezultovale su činjenicom da prvobitno planirani kapaciteti savremenog gradskog naselja kojima se omogućava visok kvalitet života stanovnika budu revidirani na način koji taj kvalitet života snižavaju. Naime, realizovani kapaciteti stambenih jedinica i posledično broja stanovnika su sa novim urbanističkim projektom dovedeni u nesrazmeru sa zakonski definisanim kapacitetima javnih namena. Ovakvo rešenje je proizvelo nezadovoljstvo među stanovništvom naselja, koje je

kasnije formalizovano formiranjem udruženja građana pod nazivom „Udruženje stanara naselja Stepa Stepanović“. Proteklih godina Udruženje stanara naselja Stepa Stepanović je sprovedo niz akcija, kao što su sastanci sa predstavnicima opštinskih i gradskih institucija, protestne šetnje, pokretanje zvanične veb stranice sa informacijama vezanim za zaštitu javnog interesa koji bi planski proces trebalo da garantuje. Javni interes se u ovom slučaju prvenstveno posmatra kao zaštita kvaliteta života, ali i kao pravo građana da učestvuju u planskom procesu i procesu donošenja odluka. Za razliku od prve faze, gde je niz državnih i gradskih institucija aktivno radio na promociji javnog interesa, druga faza planiranja i izgradnje naselja se odlikuje usložnjavanjem planskog procesa i rastućim konfliktom između stanara i javnih institucija.

Treći period razvoja naselja otpočinje planiranjem pravoslavnog hrama u naselju, što nije bilo predviđeno prvobitnim urbanističkim projektom. Vlada RS 2015. godine je donela odluku kojom se parcela namenjena za osnovnu školu dodeljuje Srpskoj pravoslavnoj crkvi, u svrhu izgradnje verskog objekta i dodatnih sadržaja (parohijski dom). Doneta odluka je proizašla kao rezultat imovinskih pregovora države i Srpske pravoslavne crkve u procesu restitucije, međutim bez planskog osnova kojim se parcela određuje za novu namenu – verski objekat. Ovom odlukom je postojeći konflikt interesa između stanara i javnih institucija zamenjen konfliktom u kojem se crkva i stanari spore oko prava na parcelu. Odluka Vlade RS, doneta mimo institucija nadležnih za planiranje razvoja grada, omogućila je izradu Urbanističkog projekta za izgradnju pravoslavnog hrama Prepodobne mati Angeline na kp. 7764/56, KO Voždovac, u stambeno-poslovnom kompleksu Stepa Stepanović u Beogradu.

Analizom planiranih i realizovanih kapaciteta, kao i planskih izmena tokom deset godina planiranja i razvoja naselja Stepa Stepanović, zaključuje se da je rezultat predloženog procesa stambeno naselje koje ima podstandardne kapacitete (ne-realizovani kapaciteti javnih usluga), nezadovoljavajući kvalitet života i nerazrešen konflikt interesa suprotstavljenih strana. Analizirani slučaj odlikuje nedoslednost u procesu urbanističkog planiranja preskakanjem institucija nadležnih za urbanističko planiranje prilikom donošenja odluka o potrebnim kapacitetima za razvoj kvalitetnog naselja, kao i nedostatak transparentnosti u procesu planiranja, jer se odluke donose bez znanja aktera na koje one direktno utiču, i bez mogućnosti njihovog učestvovanja u odlučivanju. Iako stanari više godina preduzimaju niz aktivnosti sa ciljem zaštite javnog interesa i insistiraju da budu uključeni u proces planiranja svog neposrednog okruženja, do sada nije donet dokument koji bi poslužio kao pravni ili

planski osnov za realizaciju zahteva građana i zaštitu njihovih prava u prikazanom slučaju. Nasuprot tome, sprovode se odluke i planska rešenja koja su u direktnom sukobu sa interesom građana koji bi planskim procesom i zakonima trebalo da bude garantovan. Takođe, nedostaju konkretni koraci kojima bi se unapredila saradnja građana i nadležnih institucija u procesu donošenja odluka i razrešenja konflikta.

Posledično, naselje Stepa Stepanović koje je prvim Urbanističkim projektom i nizom odluka koje su prethodile planirano kao reprezentativan primer javnog stanovanja, u svojoj konačnici predstavlja primer netransparentnog procesa planiranja, ignorisanja potreba građana, manjka odgovornosti državnih i gradskih institucija i nemogućnosti zaštite javnog interesa.

Pravni osnov – definicija javnog interesa

Zakon o planiranju i izgradnji (“Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – dr. zakon i 9/2020

ČLAN 13 Urbanistički projekat definisan kao dokument za sprovođenje planskih dokumenata.

Zakon o podsticanju građevinske industrije Republike Srbije u uslovima ekonomske krize („Sl. glasnik RS“, br. 45/2010)

ČLAN 2 Usvojen Program vanredne podrške građevinskoj industriji u uslovima svetske ekonomske krize u 2010. godini. Osnovni cilj Programa je vanredna podrška domaćoj građevinskoj industriji kroz angažovanje domaćih građevinskih preduzeća iz oblasti visokogradnje na realizaciji projekata od širereg društvenog značaja, uz korišćenje domaćeg građevinskog materijala. Sredstva su namenjena za izgradnju, rekonstrukciju, odnosno adaptaciju škola i obdaništa, bolnica i drugih zdravstvenih ustanova, sportskih objekata, institucija kulture, kao i **drugih objekata od javnog značaja**. Nosioci Programa su Republika Srbija, zainteresovani gradovi, odnosno jedinice lokalne samouprave, kao i Autonomna Pokrajina Vojvodina preko Fonda za kapitalna ulaganja.

ČLAN 3. Zakonom se predviđa prioritizacija pojedinačnih projekata u skladu sa definisanim namenama (član 4) i postavlja pravni osnov za velika ulaganja iz javnog budžeta u projekte od javnog značaja koji bi obezbeđivali usluge i aktivnosti za građane i poboljšali sveukupni kvalitet života.

Projekat izgradnje naselja Stepa Stepanović je izveden sredstvima koja su odobrena na osnovu ovog zakona i činjenice da je smatran projektom od javnog značaja.

ČLAN 4. U Zakonu se navode kategorije projekata koje mogu biti finansirane iz javnog budžeta i sve se odnose na projekte javnih sadržaja ili projekte od javnog interesa (npr. stanovanje – rešavanje stambenog pitanja određenih socijalnih kategorija od interesa za državu). Stambeno naselje Stepa Stepanović, sa delom stambenog fonda predviđenog za rešavanje stambenog pitanja pripadnika vojske, ali i pratećim sadržajima i infrastrukturom, je ispunjavalo uslove za ovaj tip investiranja.

Ciljevi (opšti) zakona i definisani tipovi projekata za koje se predviđa ulaganje pokazuju ideju da se ulaže u opšte poboljšanje kvaliteta života u urbanim sredinama, unapređenje socijalnog položaja građana i da se kao prioritete oblasti razvoja građevinske industrije postavljaju objekti javnih namena i javnih usluga. Na taj način se javni interes stavlja u prvi plan i promovise kroz nacionalnu razvojnu politiku, te postaje značajan pokretač urbanog razvoja.

Ističe se da nijedan od sadržaja koji je kasnijim izmenama Urbanističkog projekta (benzinska pumpa, supermarket i crkva) planiran na parcelama koje su u prvobitnom Urbanističkom projektu iz 2010. namenjene za javne sadržaje ne spadaju u kategorije za koje je ovaj Zakon predvideo ulaganja iz javnog budžeta

ČLAN 5. Naručilac, u smislu ovog zakona, može biti nadležno ministarstvo, nadležni organ autonomne pokrajine ili nadležni organ jedinice lokalne samouprave, odnosno privredno društvo iz člana 3. stav 1. ovog zakona.

U slučaju naselja Stepa Stepanović investitori su Vlada Republike Srbije i Građevinska direkcija Srbije, dok je sama lokacija ustupljena od strane Ministarstva odbrane – lokacija bivše kasarne 4 juli, s tim da je 21% ostvarenog stambenog fonda namenjeno za stambeno zbrinjavanje pripadnika vojske kao nadoknada za vrednost zemljišta koje je ustupilo Ministarstvo odbrane.

Obrazloženje Ističe se je razlog usvajanja teška kriza u građevinskoj industriji i podsticanje tražnje, ali i izgradnja objekata od javnog značaja. Obrazloženje takođe prikazuje da je osnovna ideja (strateška odluka) koja stoji iza njegovog donošenja zaštita javnog interesa. Zakonom se podstiče investiranje u velike stambene komplekse, te omogućava pritučnost kvalitetnog stambenog prostora sa pripadajućim javnim uslugama. Time se ističe ideja da je kvalitet života građana interes koji država štiti i aktivno radi na njegovom ostvarivanju.

II. Razlozi za donošenje

U slučaju Stepe Stepanović primena Zakona se ogleda u dve stvari: garancijama koje je Republika Srbija dala za kredite Građevinske direkcije Srbije u svrhu realizacije projekta izgradnje naselja i opravdanosti ustupanja parcele Ministarstva odbrane Vladi Republike Srbije i Građevinskoj direkciji Srbije, kao investitorima, za izgradnju stambenog kompleksa Stepa Stepanović (deo fonda može se tretirati kao socijalno stanovanje – 21% namenjeno za rešavanje stambenog pitanja pripadnika vojske Srbije – grupe od interesa za državu) i planiranim objektima javne namene.

Zakon o socijalnom stanovanju ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009)

ČLAN 2

Određeni broj stambenih rešenja u Srbiji je sproveden na osnovu posebnih zakona i projekata, a takav je i slučaj naselja Stepa Stepanović. Takođe, projekat naselja Stepa Stepanović u planerskoj praksi Srbije se posmatra kao vid socijalnog stanovanja, jer se posebnim zakonskim okvirom – usvajanjem zakona za podsticanje građevinske industrije, stvaraju uslovi za izgradnju stambenog kompleksa sa pratećim javnim sadržajima na lokaciji koju Ministarstvo ustupa za izgradnju i 21% stambenog fonda se određuje za rešavanje stambenog pitanja vojnih lica.

U periodu 2010–2013. godine, Građevinska direkcija Srbije realizovala je projekat izgradnje oko 4.600 stanova na lokaciji nekadašnje kasarne "Stepa Stepanović". Krajem 2011. i početkom 2012. godine, Narodna skupština Republike Srbije je dala garancije za zaduživanje Građevinske direkcije Srbije u ukupnom iznosu od 50 miliona evra. Iako nema preciznih podataka o obimu ulaganja, pretpostavlja se da je u realizaciju projekta bilo uloženo više od 150 miliona evra. Od ukupnog broja stanova 80% je bilo namenjeno prodaji građanima po tržišnim uslovima, bez provere da li lice koje kupuje stan ispunjava bilo kakve uslove sa stanovišta stambene ugroženosti ili prihoda. Najveći broj stanova koji su bili namenjeni komercijalnoj prodaji građani su kupovali po ceni od 1290 evra/m² bez PDV, dok je manji broj stanova u kasnijoj fazi (2014–2015. god.), kupovan po nešto nižoj ceni (oko 980 evra/m² bez PDV). Ostatak stanova od oko 20%, prenet je Ministarstvu odbrane za vrednost zemljišta koje je Vojska Srbije ustupila Građevinskoj direkciji za izgradnju stambenog kompleksa. Stambene raspodele za zaposlene u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije sprovedene su na osnovu internih akata, koje propisuje Ministar odbrane. (Analiza uslova za održivi razvoj stanovanja u Republici Srbiji – Polazište za Nacionalnu strategiju, septembar, 2019.)

Zakon o crkvama i verskim zajednicama ("Sl. glasnik RS", br. 36/2006)

ČLAN 32

Definisano da verske zajednice mogu samostalno podizati hramove i druge verske objekte i da prilikom izrade planova iskazane potrebe treba uzeti u obzir. Prilikom izrade urbanističkih planova, nadležni je organ lokalne samouprave dužan da razmotri iskazane potrebe verskih zajednica za potrebama izgradnje verskih objekata. Nije precizirano na koji način se ta potreba utvrđuje (pravila, norme, relevantni parametri), te na koji je način moguće sprovesti procenu o realnim potrebama stanovništva za verskim objektima.

U slučaju naselja Stepa Stepanović Zaključak Vlade Republike Srbije 05 broj: 351-7551/2015 predstavlja polaznu tačku i prvi dokument koji određuje parcelu u naselju Stepa Stepanović za izgradnju pravoslavnog hrama, iako je Vlada organ na nacionalnom nivou, a ne na lokalnom nivou kako Zakon predviđa. S obzirom na to da nema jasnih osnova da se objekat može smatrati od posebnog nacionalnog pitanja, nejasna je procedura u kome je došlo do donošenja odluka na višem nivou nego lokalnom.

Zakon o davanju garancije Republike Srbije u korist Komercijalne banke a.d. Beograd po zaduženju Građevinske direkcije Srbije d.o.o. Beograd ("Službeni glasnik RS: 078/2011")

ČLAN 1.

Omogućena zaduženja Građevinske direkcije Srbije, kao glavnog investitora na projektu Stepa Stepanović. Ovaj aranžman je značajan jer pokazuje opredeljenost države da u uslovima ekonomske krize omogući prioritizaciju javnog interesa kroz iznalaženje načina za finansiranje projekata od javnog značaja, s obzirom na to da je Urbanistički projekat za naselje Stepa Stepanović predviđao i javne namene kroz uređenje javnih površina i obezbeđivanje javnih usluga.

ČLAN 2.

Uredba o merama podrške građevinskoj industriji kroz dugoročno stambeno kreditiranje u 2011. godini ("Službeni glasnik RS", br. 1/2011)

ČLAN 4

Olakšana mogućnost kreditiranja fizičkim licima u svrhu rešavanja stambenog pitanja.

Analizirajući set donetih pravnih akata, uključujući i ovu Uredbu, zaključuje se da je Republika Srbija imala aktivnu ulogu u stvaranju olakšica za stambeno zbrinjavanje građana.

Pravilnik o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju ("Službeni glasnik RS", br. 22/2015)

ČLAN 20

Pravilnik definiše kompatibilne namene u okviru pojedinačnih zona. U slučaju naselja Stepa Stepanović, to predstavlja pravni osnov za plansku odluku u Planu generalne regulacije iz 2016.g. kojim se definiše kompatibilnost izgradnje objekta crkve (ostale namene) sa već planiranim i postojećim namenama. U okviru PGR-a Beograda, ova namena je definisana kao kompatibilna komercijalnoj nameni definisanoj za predmetnu zonu, čime je omogućeno planiranje pravoslavnog hrama i izdavanje neophodnih dozvola za izgradnju verskog objekta.

Planski osnov – tumačenje javnog interesa

Urbanistički projekat na lokaciji kasarne “Stepa Stepanović” na Voždovcu, u Beogradu, u cilju izgradnje stambeno-poslovnog kompleksa sa pratećim sadržajima
Urbanistički zavod Beograda, 2010.

1.1. Povod i cilj izrade urbanističkog projekta
1.2. Pravni i planski osnov

Urbanistički projekat iz 2010.g predstavlja dokument sprovođenja tadašnjeg Generalnog plana Beograda 2021 (“Sl. list grad Beograda, br/ 63/09) zajedno sa njegovim izmenama (“Sl. list grad Beograda, br/ 63/09) prema kome je lokacija vojnog kompleksa kasarne Stepa Stepanović (4. juli) predviđena za transformaciju u stambeno naselje. Lokacija se nalazi u zoni plana za koju se izrađuje plan detaljne regulacije, ali i u zoni za koju je bilo moguće direktno sprovođenje Generalnog plana kroz izradu Urbanističkog projekta.

Urbanističkim projektom se u skladu sa normama definisanim zakonom i podzakonskim aktima određuju neophodni kapaciteti za javne službe u planiranom stambenom naselju Stepa Stepanović: dve osnovne škole, vrtići, depadans i zdravstvena stanica sa pratećim sadržajima za obezbeđivanje primarne zdravstvene zaštite. Stoga, svaka kasnija izmena u kapacitetima direktno utiče na zadovoljavanje osnovnih potreba stanovništva koji su definisani noramama i standardima i predstavljaju minimum za planiranje uređenih stambenih naselja.

Izradi urbanističkog projekta se pristupa na zahtev Građevinske direkcije Srbije koja je na lokaciji nekadašnje kasarne kao glavni investitor trebalo da realizuje stambeno naselje Stepa Stepanović.

II Uslovi izgradnje

2.1. Namena objekata i koncept uređenja prostora

Višestruko se ističe planiranje i projektovanje na najvišem nivou sa stanovišta javnih sadržaja i kvalitet života, te da bi rešenje predloženo Urbanističkim projektom trebalo da bude primer savremenih trendova u javnom stanovanju. Time se ističe stav javnih institucija da definisani javni sardžaji predstavljaju osnov za ponuđeni kvalitet života na lokaciji, i da upravo javni sadržaji, planirani kulturni život stanovnika i javni prostori, čine Stepu Stepanović naseljem koje zadovoljava savremene standarde stanogradnje.

Značajno je i da je Urbanistički projekat sa predloženim konceptom razvoja prostora prikazivan kupcima tj. budućim stanarima tokom kupovine stana u ovom naselju, u čemu su značajnu ulogu nosili predviđani javni sadržaji, javni prostori i prateći sadržaji. Urbanistički projekat je predstavljao planski osnov kojim je definisan način na koji će se ovaj deo grada razvijati. Ukoliko pođemo od stanovišta da kvalitet stanovanja ne čini samo stan i njegove prostorno-funkcionalne karakteristike (kvadratura, orjentacija, funkcionalna organizacija itd.), već i neposredan život van stana koji se odnosi na zadovoljenje (osnovnih) potreba za savremen život u urbanoj sredini i koji se obezbeđuje kroz dostupnost javnih usluga i javnih prostora naselja, možemo zaključiti i da je vrednost ovih stanova i kvalitet života njenih stanovnika direktno povezan sa dostupnošću istih.

S obzirom na to da je ovo predstavljalo kapitalni nacionalni projekat u vremenu ekonomske krize, da je pokretanje brojnih odluka i pravnih akata bilo neophodno za njegovu realizaciju, da je predstavljalo rezultat saradnje različitih sektora i institucija na različitim nivoima državnog uređenja, te saradnju sa domaćim privatnim sektorom, i naposljetku, da je u pitanju planski razvoj određene lokacije u Beogradu od izuzetnog značaja, fokus je stavljen na to da se javni interes koji je proklamovan kroz ceo proces, od ideje, preko izrade urbanističkog projekta, do njegovog sprovođenja, “operacionalizuje” – kroz adekvatno plansko rešenje i njegovu blagovremenu i potpunu realizaciju.

2.1.1. Namena površina i objekata

Definišu se kapaciteti i sadržaji neophodni za optimalan kvalitet života u naselju Stepa Stepanović i parcele koje su predviđene za neophodne javne sadržaje. Ne samo da je planirano razviti nove sadržaje za 13,300 planiranih novih stanovnika, već je deo planiranih javnih sadržaja trebalo da nadomesti i nedostajuće kapacitete iz neposrednog urbanog okruženja naselja (osnovna škola).

Definisani kapaciteti predstavljaju minimum definisan standardima neophodan da bi se ostvarile potrebe za planirani broj stanovnika. To implicira da bi svako odstupanje od definisanih normi i standarda rezultiralo podstandardnim stanovanjem i direktnim umanjnjem kvaliteta života stanovništva na lokaciji.

Na predmetnoj lokaciji planiran mjlutifunkcionalni centar kojim se pored komercijalnih sadržaja neophodnih za naselje predviđaju i javni sadržaji namenjeni zdravstvenoj zaštiti i kulturnom životu stanovnika. Za ovaj objekat je CIP izradio idejno rešenje sa planiranim sadržajima, koje je takođe prezentovano potencijalnim kupcima pri prodaji stanova u naselju Stepa Stepanović.

Razlog dat za odustajanje od ovog projekta je nedostatak finansijskih sredstava za njegovu izgradnju. Od ovog rešenja se i zvanično odustaje u 2013. g. kada Građevinska direkcija Srbije naručuje drugi Urbanistički projekat za izgradnju komercijalnih sadržaja u naselju Stepa Stepanović, kojim se parcela deli na šest manjih parcela, a brojni sadržaji koji su bili planirani u inicijalnom idejnom rešenju poslovno-komercijalnog kompleksa se odbacuju i nisu u planu.

III Sprovođenje urbanističkog projekta

Planirano je da se kompleks izvodi u fazama po nezavisnim funkcionalnim celinama – građevinskim parcelama, sa čime se i počinje 2011. godine izgradnjom prvih stambenih objekata.

Planirani stambeni objekti se izvode, ali ne i objekti predviđeni za javne usluge od kojih se u kasnijim fazama izgradnje i planskim izmenama odustaje. Sredstva se izdvajaju i izvode se samo objekti za određene sadržaje (komercijalni – supermarket, benzinska stanica i crkva).

Plan generalne regulacije mreže stanica za snabdevanje gorivom ("Sl. list grada Beograda", br. 34/2009)

G1.4. Način daljeg sprovođenja za nove lokacije SSG

Planom se definišu uslovi i pravila građenja novih stanica: za nove lokacije neophodno je sprovesti mikrolokacijsko vredovanje, gde jedan deo/kriterijum predstavlja odnos prema javnim namenama i površinama. Proveru minimalnog stepena valjanosti svake nove lokacije u skladu sa kriterijumima za mikrolokacijsko vredovanje i usvojenim programom PGR mreže stanica za snabdevanje gorivom obavlja JUP Urbanistički zavod, koji je to u slučaju naselja Stepe Stepanović i učinio.

Urbanistički projekat za izgradnju komercijalnih sadržaja u naselju "Stepa Stepanović" na Voždovcu Urbanistički zavod Beograda, 2013.

1.1. Povod i cilj izrade urbanističkog projekta

Građevinska direkcija Srbije 2013. godine inicira izradu još jednog Urbanističkog projekta na lokaciji naselja Stepa Stepanović, a sa ciljem preparcelacije katastarskih parcela 7764/23 i 7764/44, da bi se formiralo šest građevinskih parcela za izgradnju komercijalnih sadržaja. Kao što je i u samim ciljevima izrade novog urbanističkog projekta prikazano, Građevinska direkcija zahteva preparcelaciju gorenavedenih parcela da bi nakon usvajanja urbanističkog projekta mogli da se grade na ovoj lokaciji komercijalni sadržaji.

predmetna lokacija planirana je za ...

Planski osnov za Urbanistički projekat iz 2013. g. čine Generalni plan Beograda 2021 i PGR mreže SSG, kojim se pruža planski osnov za izmene prvobitnog Urbanističkog projekta iz 2013. g. Prema Generalnom planu Beograda, lokacija je planirana za stanovanje i stambeno tkivo - otvoreni gradski blok van centralne zone, gde se u okviru stanovanja kao osnovne namene mogu naći i trgovine na malo. To postaje planski osnov za planiranje supermarketa koji je predviđen za kasniju prodaju.

Prema PGR mreže SSG, za realizaciju novih stanica..

PGR mreže SSG predstavlja planski osnov za odluku da se na predmetnoj lokaciji planira stanica za snabdevanje goriva, tako što se za nove lokacije predviđa sprovođenje mikrolokacijske analize koju sprovodi Urbanistički zavod Beograda kao nadležno lice. S obzirom da je lokacija označena uslovno povoljna, pristupa se daljem sprovođenju kroz Urbanistički projekat (2013.g) koji postaje osnova za izdavanje lokacijske dozvole za stanicu za snabdevanje goriva na GP1 na odgovarajućoj katastarskoj parceli KP br. 7764/44.

2.1.1. Namena površina i objekata

Građevinska parcela GP-P se deli na šest manjih parcela u okviru kojih se definišu nove namene. Nove namene nude manju raznovrsnost sadržaja u odnosu na rešenje iz Urbanističkog projekta iz 2010. godine, kojim se predlagao poslovno-komercijalni objekat sa znatno većom raznovrsnošću sadržaja. Preparcelacija jedinstvene parcele na šest manjih parcela omogućava Građevinskoj direkciji Srbije kao glavnom investitoru da, nakon izvođenja pojedinačnih objekata supermarketa i stanice za snabdevanje gorivom, objekte stavi na prodaju. S obzirom na to da je novo rešenje razdvojilo komercijalne i javne sadržaje po parcelama, Građevinska direkcija na osnovu Urbanističkog projekta iz 2013. godine dobija mogućnost da realizuje komercijalne sadržaje, bez realizacija javnih sadržaja, što se prethodnim rešenjem sa jednim multifunkcionalnim objektom na objedinjenoj parceli nije omogućavalo.

Urbanistički projekat za izgradnju pravoslavnog hrama Prepodobne mati Angeline na kp. 7764/56, KO Voždovac, u stambeno-poslovnom kompleksu Stepa Stepanović u Beogradu, Urbanistički zavod Beograda, 2017.

1.2.2. PGR-poglavlje 5.6. Verski objekti i kompleksi

Pravni osnov za izgradnju verskog objekta crkve prvobitno se nalazi u Zaključku Vlade kojim se Građevinskoj direkciji Srbije nalaže da preduzme aktivnosti organizovanja i izrade Urbanističkog projekta za izgradnju pravoslavnog hrama na parceli gde su planirani komercijalni sadržaji. Planski osnov je PGR iz 2016. godine, prema kome su verski objekti određeni kao kompatibilni sa namenom stanovanja, te je tako njihovo planiranje u okviru naselja Stepa Stepanović pravno i planski utemeljeno.

Iako verski objekti pripadaju kategoriji javnih sadržaja, SPC ima potpunu samostalost određivanja namena i sadržaja na parceli predviđenoj za izgradnju objekta.

Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd (celine I – XIX), („Sl. list grada Beograda“, br. 20/2016 i 97/2016)

Celina XVII

Kao obrazloženje za planiranje izgradnje verskog objekta se navodi uvećani broj stanovnika, ali i generalno mala površina pravoslavnih verskih objekata u ovoj zoni u odnosu na broj stanovnika. Na ovaj način, nadležni organ verske aktivnosti posmatra kao potrebu građana i na određeni način izjednačava je sa ostalim potrebama stanovnika, kao što su kulturni sadržaji, rekreativni, obrazovni i ostali javni sadržaji. Objekat se planira, na sada privatnoj parceli koja pripada SPC, i koja prema Zakonu o crkvama i verskim zajednicama ima visok stepen samostalnog odlučivanja o nameni i uređivanju same parcele. To utiče i na njenu 'javnu' dostupnost stanovnicima naselja, s obzirom na to da aktivnosti i sadržaje i način na koji se oni organizuju reguliše samostalno SPC.

Pravila građenja u zoni 17.K2.1

Planom generalne regulacije koji je u skladu sa pravilnikom o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju, koji ovu namenu definiše kompatibilnu za predmetnu zonu, utemeljena je izgradnja verskog objekta i označena kao kompatibilna sa komercijalnim sadržajima koji su na predmetnoj lokaciji planirani UP-om iz 2013. godine.

Strategija odbrane državne zajednice Srbija i Crna Gora ("Sl. list SCG", br. 55/2004)

Uvod

6. Planiranje i finansiranje odbrane

Lokacija naselja Stepa Stepanović je nekadašnja kasarna "4. juli" koja je ustupljena Vladi Republike Srbije i građevinskoj direkciji Srbije za izgradnju naselja Stepa Stepanović da bi nakon izgradnje 21% izgrađenog fonda pripalo Ministarstvu odbrane u svrhu rešavanja stambenog pitanja pripadnika vojske. Ovo je omogućeno odlukom Srbije i Crne Gore da radi sprovođenja reformi usled novog novog opredeljenja za članstvo u međunarodnim bezbedonosnim strukturama, prvenstveno za priključenje NATO savezu (Strategija odbrane), obezbedi dodatna finansijska sredstva za reforme vojske. Stoga je 2004. godine doneta Uredba kojom je osnovan Fond za reformu sistema odbrane (Uredba o Fondu za reformu sistema odbrane državne zajednice Srbija i Crna Gora, "Službeni list SCG", broj 28/04) čija je jedna od aktivnosti bila i rasprodaja viška vojne imovine koja je Master planom donetim 2006. godine (dokument nije javno dostupan) bila određena kao nepotrebna za funkcionisanje vojske. Ovim planom je za "otuđenje" predviđeno 447 vojnih kompleksa uz tri načina komercijalizacije: prodajom putem tendera, razmena sa institucijama koje koriste sredstva u državnoj svojini i ulaganje u zajedničku izgradnju stanova, a realizacija je poverena Republičkoj direkciji za imovinu RS. (Manić, B., Bajić, T. i Niković, urbana obnova u kontekstu klimatskih promena na primeru prenamene kompleksa kasarne u beloj Crkvi, Arhitektura i urbanizam, 2015, nr.40, str.24-36). Na listi imovine bila je i kasarna "4 juli" koja je Ugovorom između Ministarstva Odbrane i Vlade Republike Srbije i Građevinske Direkcije Srbije ustupljena Građevinskoj direkciji kao glavnom investitoru radi izgradnje stambenog naselja Stepa Stepanović.

Kako je Fond ukinut 2006. godine Uredbom o prestanku važenja uredbe o Fondu za reformu sistema odbrane državne zajednice Srbije i Crne Gore ("Službeni list SCG", broj 51/2006), njegove aktivnosti preuzima Ministarstvo odbrane Republike Srbije. Na internet stranici http://www.mod.gov.rs/master_plan/ moguće je i danas pristupiti spisku nepokretnosti, po opštinama, koje su stavljane na prodaju.

Zaključak Vlada Republike Srbije 05 Broj: 351-7551/2015, 10.jul 2015 godine, Beograd

Tačke 1, 2. i 3.

Parcela koja je ranijim planskim odlukama bila definisana za izgradnju škole se sada namenjuje za izgradnju verskog objekta. Obaveze za realizaciju ima Građevinska direkcija Srbije. Ova odluka u Zaključku u trenutku donošenja nisu imale naveden planski osnov, već je na osnovu ove odluke kasnije rađena izmena namene u planskim dokumentima.

Ova situacija ja dalje pojašnjena u okviru delimičnog rešenja Agencije za Restituciju Republike Srbije gde se navodi da je predmetna parcela u naselju Stepa Stepanović crkvi dodeljena kao zamenska parcela za parcelu na drugoj lokaciju koja crkvi pripada, i koje se ona odriče u korist države. Opravdanje za ovakvo rešenje se nalazi u činjenici da prvobitnu parcelu nije moguće vratiti u naturalnom obliku, jer su na njoj planirani javni sadržaji, te u praksi da se u procesu restitucije može ponuditi zamenska parcela u odgovarajućoj vrednosti.

Zaključak se ne bavi problemom rešavanja javnih usluga koje su bile predviđene na parceli koju dodeljuje Srpskoj pravoslavnoj crkvi. Ova odluka je rezultovala višegodišnjim sukobom između stanara naselja i Srpske-pravoslavne crkve.

Studija slučaja: Stambeno-poslovni kompleks „Voždove kapije“

Analiza planiranja poslovno – stambenog kompleksa tj. kondominijuma Voždove kapije ukazuje na postojanje mogućnosti izmene urbanističkih normi definisanih planom u toku same (fazne) izgradnje kompleksa, i to uprkos tome što su pod određenim uslovima i u odnosu na prvobitno idejno rešenje stanari kupili i uselili stanove u samom kompleksu.

Plan generalne regulacije (PGR) na različite načine uređuje sprovođenje uslova za izgradnju. Odnosno, PGR-om je definisano za koje je lokacije neophodna izrada planova detaljne regulacije (PDR), za koje lokacije se PGR sprovodi na osnovu važećeg ili preispitanog postojećeg plana detaljne regulacije, i za koje lokacije se PGR sprovodi kroz primenu neposrednih pravila građenja. U slučaju primene neposrednih pravila građenja, lokacijski uslovi se izdaju bez obavezne izrade plana detaljne regulacije – kroz izradu urbanističkog projekta na osnovu koga se izrađuju lokacijski uslovi, ili direktno kroz lokacijske uslove.

Međutim, PGR-om se takođe definiše da se za određene zone meštovitog gradskog centra (kao i za određene zone porodičnog stanovanja i zone sa komercijalnim sadržajima) visina i spratnost objekata definisane u pravilima građenja mogu povećati, s tim da se urbanistički parametri i položaj objekata moraju uskladiti kroz izradu Plana detaljne regulacije (PDR) koji u sebi sadrži Analizu i potvrdu o ispunjenosti kriterijuma za izgradnju visokog objekta, a za koji saglasnost daje Komisija za planove Skupštine grada Beograda.

Parcela na kojoj se gradi kondominijum Voždove kapije pripada zoni definisanoj za neposrednu primenu pravila građenja, gde su pomenuta pravila data kroz tabelu sa parametrima u tekstu PGR-a, a za koju je potrebno izraditi urbanistički projekat. Urbanistički projekat za ceo kompleks Voždovih kapija je planiran za faznu izradu (1-6 faza). Za fazu 1 je izrađen 2016. godine i dostupan je za javnost; za fazu 2 2017 i ovaj Urbanistički projekat nije dostupan javnosti. Ostatak kompleksa nije razrađivan kroz urbanističke projekte, jer je 2018. doneta odluka o izradi PDR-a na osnovu koje je dato idejno rešenje za ostatak kompleksa.

Kako lokacija stambeno – poslovnog kompleksa Voždove kapije pripada i zoni mešovitih gradskih centara za koju je PGR-om omogućeno povećanje visine i spratnosti objekata, uz uslov da se usklađivanje parametara vrši kroz izradu plana detaljne regulacije (PDR), kompanija koja je investitor poslovno-stambenog kompleksa u izgradnji (gradnja počela 2017. godine na osnovu Urbanističkog projekta iz 2016.g) 2018.g. naručuje izradu Plana detaljne regulacije za obuhvat istovetan tretiranom kroz Idejno rešenje u postojećem Urbanističkom projektu. Iako su već realizovane dve faze poslovno-stambenog kompleksa prema lokacijskim uslovima iz Urbanističkog projekta, pokretanjem izrade PDR-a se utvrđuju novi urbanistički parametri za preprojektovanje ostalih planiranih objekata. Na osnovu ovog PDR-a izrađuje se novi Urbanistički projekat 2017.g. na osnovu koga se dobijaju lokacijski uslovi za dalju izgradnju u okviru kompleksa, sada prema izmenjenim (povećanim) parametrima.

Posledično, od planiranih 12 lamela koje čine kontinualni zatvoreni blok – kondominijum, četiri su izvedene po parametrima iz urbanističkog projekta (UP). U toku izgradnje, izradom PDR-a, dolazi do promene parametara u okviru kompleksa, što podrazumeva smanjenje površine unutrašnjeg dvorišta, povećavanje spratnosti na tri lamele iz Faze 3 za 1-3 sprata, dok se ka Ulici Vojvode Stepe umesto stambenih lamela P+7+Pk grade tri visoka objekta visine do 75m, što bi odgovaralo objektu od 25 spratova.

Dodatno, iako se pominje u Urbanističkom projektu iz 2016.g. pojam kondominijum je tek izmenom Zakona o planiranju i izgradnji početkom 2020. definisan kao tip svojine nad zajedničkim sadržajima u objektima i na građevinskom zemljištu kao zajedničkoj svojini stanara. Ipak, ovo pravo svojine se upisuje tek nakon izgradnje kompleksa i pribavljanja upotrebne dozvole. To znači da stanari koji su kupili stan u prvim fazama izgradnje nisu vlasnici zajedničkih sadržaja, te ne mogu da koriste Ugovor kao sredstvo kontrole izmena stambenog kompleksa u toku njegove dalje izgradnje. U ovom slučaju, u trenutku izrade planova, tokom 2016 – 2018. godine. pojam kondominijum nije bio definisan Zakonom.

Pravni osnov – definicija javnog interesa

Zakon o planiranju i izgradnji ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – dr. zakon i 9/2020)	
ČLAN 2, STAV 20V	Pojam kondominijuma nije definisan u Zakonu u trenutku planiranja objekta, usvajanja Urbanističkog projekta, ni izrade i usvajanja PDR-a za ovu lokaciju. Pojam kondominijuma je definisan tek izmenama i dopunama Zakona iz februara 2020. godine. Zakonom je definisan tip svojine nad zajedničkim sadržajima u objektima i na građevinskom zemljištu kao zajednička svojina stanara kondominijuma. Ipak, ovo pravo svojine se upisuje tek nakon izgradnje kompleksa i pribavljanja upotrebne dozvole. To znači da svi stanari koji su kupili stan u fazi izgradnje nisu vlasnici zajedničkih sadržaja i da ne mogu da koriste Ugovor kao sredstvo kontrole izmena stambenog kompleksa u toku njegove izgradnje.
ČLAN 2, STAV 42A)	Prema ovom članu zakona „uslovi za projektovanje, odnosno priključenje jesu uslovi koje izdaju imaoci javnih ovlašćenja u objedinjenoj proceduri...“. U pitanju su javna preduzeća i institucije poput JP EPS, JP Srbijašume, Zavod za zaštitu spomenika itd. Uslovi koje dostavljaju imaoci javnih ovlašćenja ne mogu biti u suprotnosti sa uslovima iz planskog dokumenta na osnovu koga se izdaju lokacijski uslovi, niti se njima mogu menjati urbanistički parametri.
ČLAN 11	Planska dokumenta, njihova izrada i implementacije (što obuhvata i propisane urbanističke norme i parametre), se prepoznaju kao dokumenta od javnog interesa za Republiku Srbiju.
ČLAN 25, STAV 4 –	Plan generalne regulacije (PGR) kao dokument koji uređuje prostorna pravila i procese na jako velikoj površini, kao na primer PGR za grad Beograd, na različite načine uređuje sprovođenje uslova za izgradnju. PGR-om je definisano za koje je lokacije neophodna izrada planova detaljne regulacije (PDR), za koje lokacije se PGR sprovodi na osnovu važećeg ili preispitanog postojećeg plana detaljne regulacije, i za koje lokacije se PGR sprovodi kroz primenu neposrednih pravila građenja. U slučaju primene neposrednih pravila građenja se lokacijski uslovi izdaju na osnovu pravila uređenja i građenja datim u samom PGR-u, bez izrade plana detaljne regulacije, već direktno kroz izradu urbanističkog projekta na osnovu koga se izrađuju lokacijski uslovi, ili direktno kroz lokacijske uslove.
ČLAN 26	Određivanje lokacije za koju je obavezna izrada urbanističkog projekta se vrši kroz napomenu u poglavlju PGR-a koje se tiče pravila građenja za datu zonu, kao što se vidi sa priloženog odlomka iz PGR-a za grad Beograd.

ČLAN 31	Urbanističkim projektom za Voždove kapije iz 2016. g. su uvažena pravila građenja data u PGR-u. Na primer, idejno rešenje koje je bilo deo urbanističkog projekta predviđa maksimalnu visinu slemena lamela u kondominijumu h=30 m.
ČLAN 33, STAV 1	Plan nižeg reda, plan detaljne regulacije (PDR) mora biti u skladu sa planom višeg reda, PGR-om.
ČLAN 36	Izradom planskog dokumenta može da se bavi javno preduzeće ili privatna firma, ukoliko ispunjavaju uslove u smislu dovoljnog broja zaposlenih lica sa odgovarajućim licencama i ostale dokumentacije.
ČLAN 39, STAV 1	Izradu planskih dokumenata može finansirati javni sektor (državne i lokalne institucije – opštine, gradovi, ministarstva, različite javne ustanove i sl.) ili privatni sektor (pravna i fizička lica).
ČLAN 45A, STAV 1 ČLAN 45A, STAV 6	Rani javni uvid i javni uvid su zakonom propisani obavezni koraci u planskom procesu. Ipak, istraživanja i praksa ukazuju na bronje manjkavosti postojećih procedura koje rezultuju izostankom aktivnog učestvovanja javnosti u planskom procesu.
ČLAN 49, STAV 2 ČLAN 52	Komisija za planove je telo koje vrši stručnu kontrolu. Javna sednica Komsije za planove je jedini trenutak kada zainteresovani građanin/ka ima priliku da raspravlja o sadržaju nacрта planskog dokumenta, i to isključivo ukoliko je tokom javnog uvida uputio/la primedbu.

Odluka o izradi Plana detaljne regulacije bloka između Ulica Vojvode Stepe, Otokara Keršovanija, Bilečke i Generala Rašića, gradska opština Voždovac (Službeni list Grada Beograda 69/2017)	
ČLAN 3 ČLAN 4 ČLAN 8	PGR-om je definisano da se za određene zone meštovitog gradskog centra (kao i za određene zone porodičnog stanovanja i zone sa komercijalnim sadržajima) visina i spratnost objekata definisane u pravilima građenja mogu povećati, s tim da se urbanistički parametri i položaj objekata moraju uskladiti kroz izradu Plana detaljne regulacije (PDR) koji u sebi sadrži Analizu i potvrdu o ispunjenosti kriterijuma za izgradnju visokog objekta, na koji saglasnost daje Komisija za planove Skupštine grada Beograda. S obzirom na to da se pomenuta analiza posmatra kao deo dokumentacione osnove planskog dokumenta, ona nije dokument koji je dostupan javnosti i podleže javnoj raspravi.

Prostorni i urbanistički planovi

Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd (Celine I-XIX); 21.03.2016; (Službeni list Grada Beograda 20/2016)

b) Pravila uređenja i građenja	Za određene zone se PGR-om dozvoljava izmena urbanističkih parametara iz Opštih pravila uređenja i građenja kroz izradu PDR-a. Ukoliko investitor želi da izgradi objekat (komercijalni, poslovni ili stambeni) visine preko 32m, pogodnost lokacije za izgradnju visokog objekta može da dokaže izradom PDR koji u sebi sadrži Analizu i potvrdu ispunjenosti kriterijuma za izgradnju visokog objekta.
2. Opšta pravila uređenja i građenja	Mogućnost donošenja planova nižeg reda kojima se utvrđuju drugačija pravila uređenja i građenja, predstavlja osetljivo mesto u planskoj proceduri.
6. Područja za neposrednu primenu pravila građenja	Određivanje lokacije za koju je obavezna izrada urbanističkog projekta se vrši kroz napomenu u poglavlju PGR-a koje se tiče pravila građenja za datu zonu. Uslovi za izgradnju kondominijuma Voždove kapije se dobijaju iz urbanističkog projekta koji mora pratiti pravila uređenja i građenja date za zonu 17.M4.2 u PGR-u.

Urbanistički projekat za izgradnju objekta na kp 7670/1 KO Voždovac – Detaljna razrada faze I; 17-24.10.2016; Broj UP 350.13-46/2016

„Planom generalne regulacije, predmetna lokacija pripada zoni mešovitog gradskog centra u zoni više spratnosti,17. M4.2“	Planom je obuhvaćen čitav blok namenjen izgradnji kondominijuma. Pri sprovođenju UP, za svaku od predviđenih faza (tj. za po dve lamele) izdati su posebni lokacijski uslovi. Prve dve faze dobijaju lokacijske uslove na osnovu potvrđenog Urbanističkog projekta. U toku izgradnje kompleksa, pristupa se izradi PDR kojim se povećavaju parametri, odnosno visine i spratnosti objekata, pa se i lokacijski uslovi za dalje faze izdaju na osnovu ovih, uvećanih, parametara. Urbanistički projekat je u svemu izrađen u skladu sa pravilima uređenja i građenja, odnosno maksimalnim parametrima definisanim PGR-om, pa je i visina objekata određena na 26m prema pravilima građenja PGRa. Međutim, PGR istovremeno u Opštim pravilima uređenja i građenja navodi da se izuzetno, kroz izradu PDR, mogu utvrditi i drugačija pravila građenja, u saradnji sa nadležnim institucijama. U toku izgradnje kompleksa, za naredne faze (3,4...) se izrađuje PDR kojim se povećavaju parametri, odnosno visine i spratnosti objekata na lokaciji. Uvodi se pojam kondominijuma, iako je on Zakonom definisan prilikom izmena Zakona koje nastupaju tek četiri godine kasnije.
--	--

Urbanistički projekat za izgradnju objekta na kp 7670/1 KO Voždovac – Detaljna razrada faze II; 27.04 – 05.05.2017; Broj UP 350.13-38/2017

!	Dokument nije javno dostupan. Po članu 83 Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenta prostornog i urbanističkog planiranja, Organ koji je potvrdio urbanistički projekat u roku od pet dana od datuma potvrđivanja projekta dužan je da taj projekat objavi na svojoj internet stranici.
---	---

Plan detaljne regulacije PDR) kompleksa Voždove kapije u bloku između ulica Vojvode Stepe, Otokara Keršovanija, Bilečke i Generala Rašića, GO Voždovac, Grad Beograd, (Službeni Glasnik grada Beograda broj 104, 2018)

Kompanija koja je investitor kondominijuma u izgradnji (gradnja počela 2017. godine na osnovu Urbanističkog projekta iz 2016.g), je 2018. naručila izradu Plana detaljne regulacije za obuhvat identičan onom tretiranom kroz Idejno rešenje u Urbanističkom projektu. Iako su 2 faze kondominijuma po lokacijskim uslovima iz Urbanističkog projekta već realizovane, investitor pokreće izradu PDR-a koji će utvrditi nove urbanističke parametre za ostalih objekata, i na osnovu koga će se dobijati lokacijski. PDR je izradila privatna planerska kuća.

Obradivač je izradio, a Komisija za planove odobrila dokument Analiza i potvrda ispunjenosti kriterijuma koja je deo dokumentacione osnove plana, a kojom je u kompleksu VK omogućena izgradnja 3 visoka objekta u stambeni kompleks čime se povećava maksimalna visina slemena sa 30m na 75m, što je 2.5 puta više.

JAVNI DOGAĐAJ: U potrazi za javnim interesom – Dometi urbanizma

Drugi u seriji javnih debata/razgovora o stanju i problemima sistema planiranja u Srbiji, pod nazivom *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* planiran je za mart 2020. godine, ali je usled promena uzrokovanih globalnom pandemijom korona virusa održan 17. novembra 2020. godine u Paviljonu CZKD-a uz *online* prisustvo publike.

Razgovor je koncipiran u formi seminara, gde su pozvani sagovornici predstavili svoja istraživanja, nakon čega je usledila diskusija. Sagovornici su stručnjaci iz različitih oblasti – urbanizam, urbana sociologija, prostorno planiranje, javno pravo, kulturne politike i menadžment, odnosno predstavnici institucija javnog sektora, akademije i civilnog društva.

Prezentovali su i u razgovoru učestvovali:

- **prof. u penziji dr Ksenija Petovar**, Geografski fakultet i Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu;
- **Ana Graovac i dr Jasmina Đokić**, Urbanistički zavod Beograda;
- **dr Siniša Trkulja**, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture;
- **van. prof. dr Mirjana Drenovak Ivanović**, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;
- **doc. dr Višnja Kisić**, UNESCO Master program za kulturnu politiku i menadžment Univerziteta umetnosti u Beogradu;

i autorke projekta:

prof. dr Marija Maruna i doc. dr Danijela Milovanović Rodić, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, **Ksenija Radovanović i Ljubica Slavković**, CZKD.

Predstavljeni su i rezultati istraživanja alumnistkinja Master kursa Integralni urbanizam Arhitektonskog fakulteta u Beogradu, usmerenih na poreklo i tumačenje javnog interesa u konfliktnim projektima.

Tim projekta i autorke istraživanja: Milica Ristović, Milica Đurđević, Margita Vajović.

Sam događaj praćen je značajnim odzivom zainteresovanih građana. Preko 700 građana izrazilo je svoje interesovanje putem *Facebook* najave događaja, dok je uživo pratilo preko 350 gledalaca, od kojih se desetina uključila s komentarima i pitanjima.

Video snimak razgovora dostupan je na CZKD Youtube kanalu i na platformi Interaktivni urbanizam (sekcija *Događaji*) – www.interaktivniurbanizam.com.

Predstavljena istraživanja i razgovor bili su usmereni ka problematizovanju definisanja i *odbrane javnog interesa u urbanističkom planiranju* iz pozicije različitih naučnih disciplina i polja delovanja. Sagovornici su se fokusirali na sledeće aspekte od značaja za razumevanje teme (redom izlaganja):

Planiranje i javni interes: stanje i preduslovi – prof. dr. Marija Maruna:

Šta je svrha planiranja i koja je uloga planera? Koje su karakteristike dva dominantna modela planiranja (racionalnog i kolaborativnog) i na koji način se u okviru njih definiše javni interes? Kada se prostorni razvoj posmatra kao proizvod, a kada kao proces? Šta su osnovni preduslovi za planiranje u savremenom demokratskom društvu i kako se sagledavaju snage u društvu? Koje su karakteristike društveno-ekonomskog okvira od značaja za delatnost planiranja u Srbiji danas? Šta su problemi trenutnog modela planiranja u Srbiji?

Transformacija institucija za definisanje i odbranu javnog interesa – doc. dr Danijela Milovanović Rodić:

Zašto postoji diskrepanca između vrednosnog sistema, konceptualnih i razvojnih opredeljenja institucija javnog sektora iskazanih u našim zakonima, strategijama i planovima, načina na koji rade i rezultata koje ostvaruju u domenu planiranja i upravljanja prostornim razvojem? Zašto su ideje demokratije, vladavine prava, participacije, održivog razvoja sve prisutnije u narativima i naših političkih elita i institucija sistema, dok ih

je sve manje u praksi upravljanja razvojem? Zašto nastaje razlika između propisanog i urađenog i kako se postiže njihova usklađenost? Da li je kolaborativni pristup još jedna mantra, utopija, sredstvo manipulacije ili jedini izlaz za definisanje i odbranu javnog interesa?

Milica Ristović je ispred tima projekta predstavila prvi i drugi korak istraživanja na primeru studije slučaja Makiškog polja.

Javno dobro i gradski prostor – prof. dr Ksenija Petovar:

Da li javna dobra mogu opstati bez aktivnih građana i njihovih udruženja? Koje su tendencije uzurpacije javnih dobara, kada znamo da u totalitarnim režimima javna dobra su bez pravne i stručne zaštite prepuštena (samo)volji i proizvoljnim odlukama vladajućih grupa, dok u demokratskim režimima vladavina prava udruženi građani su osnovni, ključni, temeljni stub odbrane javnog dobra? Da li se sa tendencijom jačanja autoritarnih oblika vlasti u Srbiji povećava rizik za javna dobra i ubrzava njihovo uzurpiranje i uništavanje? Da li to znači da će se Srbiji uzurpacija i uništavanje javnih dobara nastaviti sve dok građani i njihova udruženja ne budu dovoljno jaki, glasni i masovno umreženi da postanu pretnja za vlast na svim nivoima (lokalni, nacionalni)? Takođe, da li to znači da vlast sama po sebi i po biti svog ustrojstva neće čuvati i unapređivati javna dobra, ako na to ne bude primorana od strane građana i njihovih udruženja? N.B. Izgradnja i uspostavljanje pravne države i vladavine prava se podrazumeva.

Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju – Ana Graovac i dr Jasmina Đokić:

Šta je javni interes u urbanističkom planiranju? Kako pitanje javnog interesa vide planeri, kako oni koji donose odluke, a kako građani i stručna javnost? Da li javni interes utvrđuju institucije kroz svoje uslove, političari kroz svoje odluke, ili šira javnost kroz argumentovanu debatu?

Šta su teme od javnog interesa o kojima treba diskutovati i na koji način se o njima diskutuje na strateškom, a na koji na nivou konkretne regulacije i namene prostora? Da li je arhitektonski konkurs taj koji može danas uspešno da pomiri različite uglove i nivoe sagledavanja javnog interesa u Beogradu?

Odgovori na ova pitanja dati su na primeru izrade urbanističkih planova za prostor leve i desne obale reke Save, sa fokusom na aktuelnu temu Makiškog polja.

Sprovođenje i efekti strategije urbanog razvoja – dr Siniša Trkulja:

Strategija urbanog razvoja Republike Srbije je dokument javne politike. Kako se u dokumentima javne politike određuje javni interes? Ko određuje javni interes – eksperti, građani, investitori, političari, službenici? Iskustvo izrade prvog dokumenta javne politike za oblast urbanog razvoja na državnom nivou u periodu od 2017. do 2019. godine daje odgovor na ovo pitanje. Koji su bili izazovi tokom izrade strategije? Koji su izazovi njenog sprovođenja? U toku je izrada akcionog plana za prve tri godine sprovođenja strategije. Kako uskladiti javni interes sa drugim interesima u prostoru? Kako na najbolji način obezbediti konstruktivno učešće građana u formulisanju i sprovođenju javnih politika?

Zaštita životne sredine kao javni interes: primena Arhuske konvencije – v.prof dr Mirjana Drenovak Ivanović:

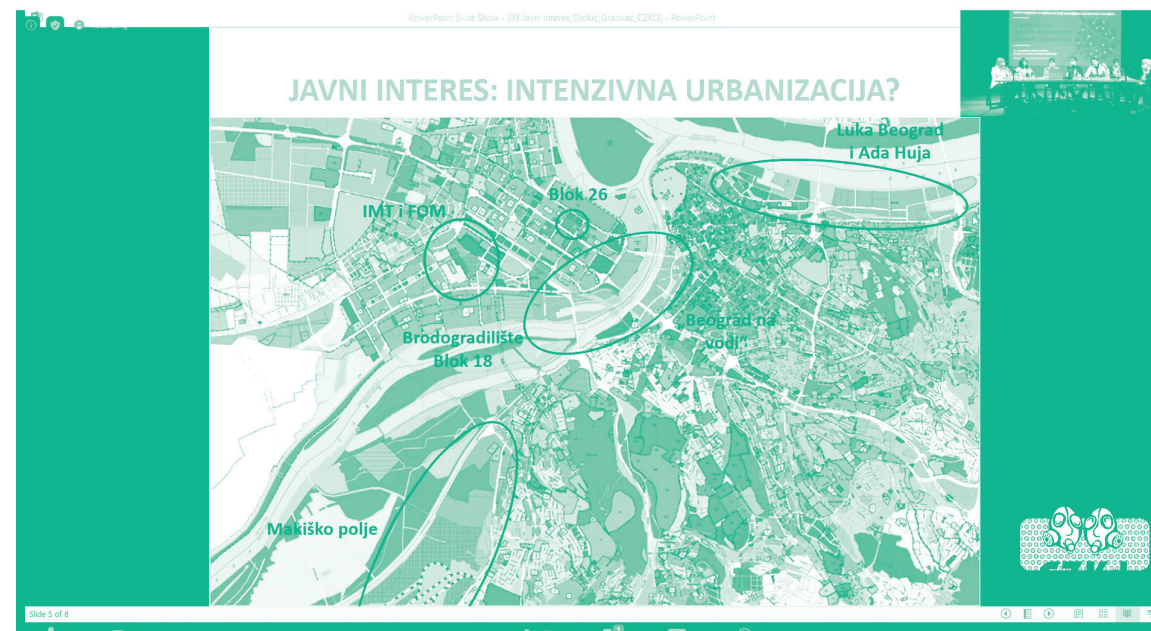
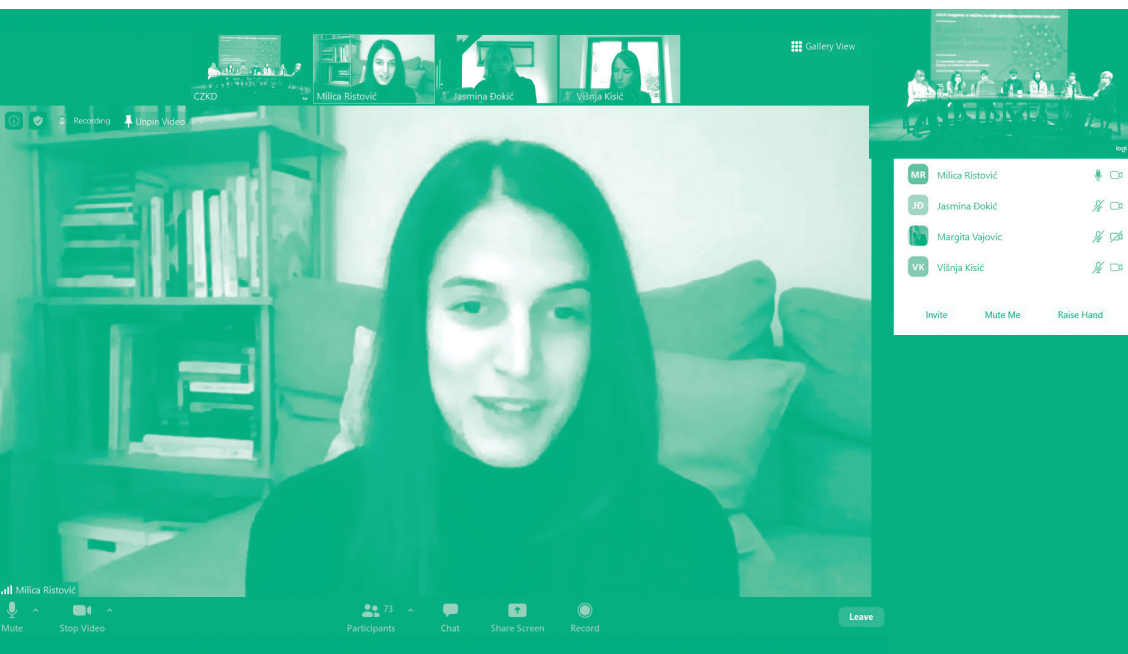
Zbog čega pravna kultura i pravna tradicija imaju ključnu ulogu u zaštiti prava na zdravu, sigurnu, ekološki uravnoteženu i održivu životnu sredinu? Koja je uloga pojedinca u zaštiti životne sredine kao javnog interesa? Da li je jedanaestogodišnja primena Arhuske konvencije u Srbiji dovela do bolje informisanosti i adekvatnog uključivanja javnosti u postupke u kojima se donose odluke o aktivnostima koje imaju uticaj na životnu sredinu?

Ka pluralnim budućnostima: kulturno nasleđe kao javno dobro – doc. dr Višnja Kisić:

Zašto je koncept kulturnog nasleđa od svog „rođenja“ u modernim nacionalnim državama neraskidivo povezan sa konceptom javnog dobra? Na koji način ne samo državno već i međunarodno pravo štite kulturno nasleđe kao zajedničko dobro celog čovečanstva? Na koji način se kulturno nasleđe kao javno dobro i javni interes poslednjih dvesta godina „brani“ a na koji „uzurpira“ posredovanjem javnih institucija i javnih profesija koje bi trebalo da štite javni interes? Koji su savremeni problemi i dileme u vezi sa ovim pravnim i institucionalnim okvirima? I, šta su to neki novi pristupi – pluralniji, demokratičniji i participativniji?

Razgovor je vodila **Ljubica Slavković**.

Iscrpniji prikaz navedenih tema u vidu stručnih tekstova će biti objavljen u okviru zasebne publikacije „*U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma*“ (CZKD, 2021), koja će biti dostupna i na online platformi *Interaktivni urbanizam*.



Mesto gde ljudi dolaze da se osećaju slobodno*

Centar za kulturnu dekontaminaciju (CZKD) osnovan je 1. januara 1995. godine, tačno u podne, ulaskom u tada napušteni i ruševni *Museo* porodice Veljković. Nekadašnji prvi privatni muzej na Balkanu urušavao se s izostankom ljudi – krov je prokišnjavao, struje i vode nije bilo, a prazan prostor je težio pod razbacanim knjigama i raznim zaboravljenim i neprepoznatljivim stvarima. Među njima zadesili su se letak sa upozorenjima civilne zaštite u slučaju opasnosti i jedan stari klakson, sirena. Zduženom radnom akcijom, u zimu 1994. godine, Borka Pavićević i njene saborkinje i saborci su ovaj prostor oživeli, nazvali ga *Paviljon Veljković* kao omaž porodici, i „prvom dekontaminacijom“ započeli kulturni i društveni život koji je prkosio razaranjima koja su na svim poljima izjedala društvo, a gradove rušila.

Punih 26 godina aktivnog i neprestanog rada, CZKD misli, stvara, propituje i proizvodi, udružuje i spaja, ne čuti i ne pristaje, i na sebi svojstven način, oslobađa. CZKD je uspostavljanje kulturnog i javnog dobra i osvajanje polja za političku akciju. Relizovano je na hiljade programa iz različitih „oblasti“ i „disciplina“ teatar, film, likovne umetnosti, arhitektura i urbanizam, književnost, muzika... politika, ekologija, obrazovanje, stvaralaštvo... debate, radionice, izložbe, predstave, predavanja, koncerti, projekcije... Teško je reći šta je to što spaja ove nebrojene programe i aktivnosti, sve različitosti koje su se u Centru susrele u proteklih 26 godina i osetile da baš one tu pripadaju. A možda se upravo tu krije zajednički imenitelj – „CZKD je mesto gde ljudi dolaze da se osećaju slobodno“, oni koji to žude da budu.

U toj srži Centra stoji „mesto“. Prostor, koji je Centar osvojio svojim delovanjem, aktivnostima, ljudima, jer sloboda se stalno i iznova osvaja. Prostor kao graditeljski element Centra – koji oživljava i vrednost dobija delovanjem ljudi, programima i aktivnostima.

Od prvog koraka, prvog ulaska i „prve dekontaminacije“, CZKD je polje društvenosti i javnog prostora. Pa i mnogo pre toga – Borka Pavićević, jedna od osnivačica i čvrt veka direktora, u svojim novinskim kolumnama je oduvek promišljala prostor, pisala o onome što se *oprostorava* oko nas i kroz fizičke elemente, potrebe i pristupe, čitala naše druš-

*CZKD moto

tvo i njegove vrednosti, relacije, emocije i kulturu u onom najširem smislu, koja je uvek politična. Ulaskom u napušteni objekat tog prvog januara 1995. godine izvršena je intervencija u našem društvu, u našoj kulturi, u našem političkom delovanju, usmerena protiv rata, razaranja, diskriminacije i mržnje. Usmerena ka našem ličnom angažovanju, i pre svega ka odgovornosti u stvaranju boljeg društva i boljeg sutra. Jer drugačije se ne može.

CZKD već 26 godina pokušava i uspeva da stvori mesto *javnog delovanja*, javni prostor u sredini u kojoj se on neprestano otuđuje. CZKD poručuje da (javni) prostor ne može da živi bez ljudi, bez zajedničkih napora, bez stalnog promišljanja, neprestanog pomeranja i razmene iskustava, znanja i oslanjanja. Kao ni bez hrabrosti koja je za to potrebna.

U CZKD-u je svaki program, svaka aktivnost, svaka ideja, borba za opstanak i napredak. Ne (samo) Centra, već društva kome pripadamo i koje činimo. I zato je i mišljenje o prostoru, o načinu na koji ga stvaramo, o širini koju on obuhvata i složenosti kojom ga moramo misliti, neizostavni deo napora Centra.

U ovoj publikaciji su prikazana prva dva koraka u jednom od naših napora koji smo usmerili ka promišljanju stvaranja prostora, širenju znanja i ojačavanju ekspertskog mišljenja i građanskog delovanja. Ovaj napor smo, zajedno sa ekspertkinjama sa Arhitektonskog fakulteta, urbanistkinjama, zamislili kao dugoročni, jer samo tako možemo doći do željenih istinskih promena.

CZKD već 26 godina radi u kontinuitetu, i iako Borka više nije sa nama, naša i njena borba se ne zaustavlja, jer je sve više razloga da se ona nastavlja. O sledećim koracima u okviru projekta „Ka kolaborativnom upravljanju“ informišite se na internet portalima CZKD-a, i onima prikazanim u ovoj publikaciji, kao i u sledećoj koju već pripremamo, jer (kao što bi Borka u dvorištu Centra uzviknula) ogroman je posao pred nama.

Borki, za naš grad.

Ljubica Slavković
Centar za kulturnu dekontaminaciju

**Ništa se ne može učiniti,
osim malo po malo.**

Šarl Bodler

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

061.2:71(497.11)
711.4(497.11)

KA kolaborativnom upravljanju razvojem grada : interaktivni urbanizam / [autorke Ljubica Slavković ... [et al.]]. - Beograd : Centar za kulturnu dekontaminaciju, 2020 (Beograd : Standard 2). - 93 str. : ilustr. ; 22 cm

" ... u okviru dugoročnog projekta Ka kolaborativnom upravljanju koji CZKD sprovodi u saradnji s alumnijima i profesorkama master kursa Integralni urbanizam Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu ... u okviru projekta Interaktivni urbanizam: platforma za razumevanje prostornog razvoja ... kroz inicijativu #GrađanilmajuMoć." --> kolofon. - Podaci o autorkama preuzeti iz kolofona. - Tiraž 200.

ISBN 978-86-88001-24-3

1. Славковић, Љубица, 1984- [аутор]

а) Центар за културну деконтаминацију (Београд) -- Програмска целина "Разумети град" б) Ка колаборативном управљању. Пројекат в) Урбанизам -- Србија

COBISS.SR-ID 26876937

RAZUMETI GRAD



Beograd 2020