

Уредници / Editors:
др Верољуб Трифуновић
мр Душан Минић
Зоран Крејовић



Удружење урбаниста Србије
Serbian Town Planners Association

**НОВИ И АКТУЕЛНИ ЗАКОНИ О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ЊИХОВО СПРОВОЂЕЊЕ
ПРИОРИТЕТНИ ИНВЕСТИЦИОНИ ПРОГРАМИ И ОБЈЕКТИ**

**NEW AND ACTUAL LAWS ON SPATIAL PLANNING AND THEIR IMPLEMENTATION
PRIORITY INVESTMENT PROGRAMS AND FACILITIES**

Тара, 30. мај - 01. јун 2013.

УДРУЖЕЊЕ УРБАНИСТА СРБИЈЕ
SERBIAN TOWN PLANNERS ASSOCIATION

РЕПУБЛИЧКИ ГЕОДЕТСКИ ЗАВОД
REPUBLIC GEODETIC AUTHORITY

*У сарадњи са
In cooperation with*

Републичком агенцијом за просторно планирање
Republic Agency for Spatial Planning of the Republic of Serbia
and
GIZ/AMBERO/ICON



МЕЂУНАРОДНИ НАУЧНО-СТРУЧНИ СКУП
ЛЕТЊА ШКОЛА УРБАНИЗМА

INTERNATIONAL SCIENTIFIC AND PROFESSIONAL SYMPOSIUM
SUMMER SCHOOL OF TOWN PLANNING

**НОВИ И АКТУЕЛНИ ЗАКОНИ О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА
И ЊИХОВО СПРОВОЂЕЊЕ
ПРИОРИТЕТНИ ИНВЕСТИЦИОНИ ПРОГРАМИ И ОБЈЕКТИ**

**NEW AND ACTUAL LAWS ON SPATIAL PLANNING
AND THEIR IMPLEMENTATION
PRIORITY INVESTMENT PROGRAMS AND FACILITIES**

30. мај – 01. јун 2013.

**Група аутора: НОВИ И АКТУЕЛНИ ЗАКОНИ О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА
И ЊИХОВО СПРОВОЂЕЊЕ
ПРИОРИТЕТНИ ИНВЕСТИЦИОНИ ПРОГРАМИ И ОБЈЕКТИ**

Издавач: Удружење урбаниста Србије, Београд

За издавача: мр Душан Минић

Уредници:

др Верољуб С. Трифуновић
мр Душан Минић
Зоран Крејовић

Рецензенти:

Проф. др Весна Златановић Томашевић
Проф. др Ненад Липовац
Доц. др Светислав Г. Поповић

Научни одбор:

Председник:

Проф. др Миодраг Ралевић, Архитектонски факултет Београд

Чланови:

Др Верољуб Трифуновић, Удружење урбаниста Србије
Др Милан Пунишић, Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања
Доц. др Драгутин Радосављевић, Удружење урбаниста Србије
Зоран Крејовић, Републички геодетски завод
Мр Драган Дунчић, Републичка агенција за просторно планирање
Доц. др Светислав Г. Поповић, Архитектонски факултет Подгорица
Проф. др Ненад Липовац, Архитектонски факултет Свеучилишта у Загребу
Др Бранкица Милојевић, Грађевинско-архитектонски факултет, Бањалука
Мр Душан Минић, Удружење урбаниста Србије
Мр Драган Јевтић, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију Републике Српске
Др Ратка Чолић, GIZ/AMBERO
Проф. др Весна Златановић Томашевић, Београд
Мр Миодраг Ференчак, Удружење урбаниста Србије
Др Александар Јевтић, Војвођанско удружење урбаниста
Проф. др Драган Коматина, Архитектонски факултет Подгорица
Мр Мирослав Вујатовић, ДАГИТ, Бања Лука
Мр Борко Ђурић, Привредна комора Републике Српске

Организациони одбор:

Председник: Мр Душан Минић, Удружење урбаниста Србије

Заменик: Зоран Јовановић, Републички геодетски завод

Чланови:

др Александар Јевтић, Војвођанско удружење урбаниста
Љубиша Митић, ЈП Завод за урбанизам Ниш
Светлана Јаковљевић, Удружење урбаниста Србије
Славица Ференц, Удружење урбаниста Србије
Славо Лукић, Завод за урбанизам и пројектовање Бијељина
Милутин Мандић, Удружење урбаниста Србије
Драгана Синобад, Удружење урбаниста Србије
Зоран Прокић, пр., Удружење урбаниста Србије

Технички уредник: Јасна Марићевић

Дизајн корица: Јасна Марићевић

Тираж: 700 примерака

Штампа: СГР "Жиг", Београд

Година: 2013.

ISBN 978-86-84275-29-7

ИЗДАВАЧ ЗАДРЖАВА СВА ПРАВА: РЕПРОДУКЦИЈА НИЈЕ ДОЗВОЉЕНА

САДРЖАЈ

I NOVI I AKTUELNI ZAKONI O UREЂEЊU PROSTORA I ЊИХОВО СПРОВОЂЕЊЕ	1
<i>Проф. др Миодраг Ралевић, Доц. мр Бисерка Митровић, Бранислав Антонић</i> ТРАНЗИЦИЈА И ЊЕН УТИЦАЈ НА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ У ОБЛАСТИ СТАНОВАЊА: ПРАВИЛА, ЊИХОВА ПРИМЕНА И САГЛЕДАВАЊЕ ИЗАЗОВА НА ПРИМЕРУ ПРАВИЛНИКА О ОПШТИМ ПРАВИЛИМА ЗА ПАРЦЕЛАЦИЈУ, РЕГУЛАЦИЈУ И ИЗГРАДЊУ	3
<i>мр Драган Дунчић, Ђорђе Милић</i> ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР И СИСТЕМ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ - ИСКУСТВА, АКТУЕЛНА ПРАКСА И ПРЕПОРУКЕ	13
<i>мр Драган Јевтић, Славоко Лукић</i> НОВИ ЗАКОН О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ГРАЂЕЊУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ	25
<i>Проф. др Ненад Липовац, Доц. др Светислав Поповић</i> НОВИ И СТАРИ ЗАКONI У ПРОСТОРНОМ УРЕЂЕЊУ (ПЛАНИРАЊУ) И ГРАДЊИ (ИЗГРАДЊИ)	43
<i>Славоко Лукић, мр Драган Јевтић</i> ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ У ЗАКОНУ О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ГРАЂЕЊУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ	57
<i>Проф. др Нусрет Мујаџић</i> НОВИ И АКТУЕЛНИ ЗАКONI О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ЊИХОВО СПРОВОЂЕЊЕ У ФЕДЕРАЦИЈИ БиХ	65
<i>мр Душан Милић, Зоран Д. Јовановић</i> ИНТЕРАКЦИЈА ЗАКОНСКИХ ОДРЕДБИ И СПРОВОЂЕЊА У ПЛАНИРАЊУ И ИЗГРАДЊИ	73
<i>Бранко Беговић</i> НЕОПХОДНОСТ СТВАРАЊА ДЕТАЉНЕ ЗАКОНСКЕ РЕГУЛАТИВЕ ЗА ПРОЦЕС УРБАНЕ КОМАСАЦИЈЕ	87
<i>мр Миодраг Ференчак</i> ТРИ ПИТАЊА ЗА ДИСКУСИЈУ У НОВОМ ЗАКОНУ: Зашто се раде урбанистички планови? Да ли постојеће форме поступака, планова и пројеката одржавају неформалну изградњу? Зашто постоје начела у ставу 3. важећег Закона?	97
<i>др Милена Вукмировић, Надежда Матић</i> АЖУРНЕ ГЕОДЕТСКЕ ПОДЛОГЕ И ГЕОДЕТСКО-КАТАСТАРСКИ ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМ КАО ПРЕДУСЛОВ УРЕЂЕЊА ПРОСТОРА ЗАСНОВАНОГ НА ХОРИЗОНТАЛНОЈ КООРДИНАЦИЈИ	107
<i>Проф. др Миодраг Ралевић, Доц. мр Бисерка Митровић, Бранислав Антонић</i> УРБАНИСТИЧКА ДИМЕНЗИЈА СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА У ТРАНЗИЦИОНОЈ СРБИЈИ: ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКИХ УЗОРА И ДОМАЋЕГ ЗАКОНОДАВНОГ И СТРАТЕШКОГ ОКВИРА	117
<i>Мирјана М. Вулић, Зоран Д. Јовановић</i> ПОСТОЈЕЋА РЕГУЛАТИВА ЗА УПИС У КАТАСТАР НЕПОКРЕТНОСТИ БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНИХ ОБЈЕКТАТА	129
<i>МSc Предраг Живић</i> РЕШЕЊА ЗА ПРИСТУП ПОДАЦИМА КАТАСТРА НЕПОКРЕТНОСТИ	141
<i>Гордана Зорић</i> УПИС ПРАВА СВОЈИНЕ НА БЕСПРАВНО ИЗГРАЂЕНИМ ОБЈЕКТИМА НА ОСНОВУ LEX SPECIALIS	151
<i>Проф. др Дејан Филиповић, Проф. др Велимир Шећеров</i> ПРОСТОРНО-ЕКОЛОШКИ АСПЕКТ ПЛАНИРАЊА ВЕТРОПАРКА „НИКИНЕ ВОДЕ“ У ОПШТИНИ НЕГОТИН	155

<i>Весна Томић</i> АКТУЕЛНИ ПРОБЛЕМИ НЕУСАГЛАШЕНОСТИ ЗАКОНА И ПРОЦЕДУРА У ПОСТУПКУПРИБАВЉАЊА ДОЗВОЛА И УКЊИЖБЕ ОБЈЕКТА У СРБИЈИ	163
<i>Даринка Голубовић Матић</i> „БАНКЕ ЛОКАЦИЈА“ – ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОДРШКУ ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА НА ПУТУ КА ОДРЖИВОМ МЕНАЏМЕНТУ КОРИШЋЕЊА ЗЕМЉИШТА	169
<i>др Ратка Чолић</i> ИСКУСТВА ПИЛОТ ПРОЈЕКТА КАО ОСНОВ ЗА УВОЂЕЊЕ РАНЕ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ	177
<i>Јелена Ђурић, др Петар Митковић, мр Милена Динић</i> УПРАВЉАЊЕ ОТПАДОМ У ПРОСТОРНИМ ПЛАНОВИМА – ПРИМЕНА ЗАКОНА И ПРОПИСА	185
<i>Евица Рајић, Мирјана Андрић, Ана Матовић, Иван Благојевић</i> УНАПРЕЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ПОСТУПКА СТРАТЕШКЕ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ	193
<i>Мирјана Ђурић, Лазар Мандић</i> МОГУЋНОСТИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ ПЛАНСКИХ И УРБАНИСТИЧКИХ ДОКУМЕНАТА ГРАДА КРАГУЈЕВЦА И ШИРЕГ РЕГИОНА	197
<i>др Татјана Мрђеновић</i> ИНСТРУМЕНТИ УРБАНОГ ДИЗАЈНА ЗА УРБАНУ РЕГЕНЕРАЦИЈУ	201
<i>мр Милена Динић, др Петар Митковић, Јелена Ђурић</i> ПЛАНСКИ ТРЕТМАН НАСЕЉА НА ПОДРУЧЈУ ГУП-а У СРБИЈИ СА ОСВРТОМ НА ГУП НИШ	215
<i>Проф. др Тоша Нинков, Дејан Васић, Марко Марковић, Доц. др Владимир Булатовић, Зоран Сушић, Јасмина Нинков</i> ЗНАЧАЈ И УЛОГА КАРАТА ПЛАВНИХ ЗОНА РЕКА У СРБИЈИ НА ОПТИМАЛНО УРЕЂЕЊЕ ПРОСТОРА	225
<i>мр Наташа З. Крстић, Владимир Кулашевић, Вера Арџина</i> ЗАКОНСКА РЕГУЛАТИВА У СВОЈСТВУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	235
<i>Проф. др Миодраг Ралевић, Сања Симеунчевић Радуловић, Бранислав Антонић</i> ДУНАВСКА СТРАТЕГИЈА ПО МЕТОДОЛОГИЈИ КОНЦЕПТА ОСТВАРЉИВЕ ВИЗИЈЕ	247
II ПРИОРИТЕТНИ ИНВЕСТИЦИОНИ ПРОГРАМИ И ОБЈЕКТИ	257
<i>мр Зоран Радосављевић, Душан Момчиловић, Оливера Шкољевић</i> УТВРЂИВАЊЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА ЗА ЕКСПРОПРИЈАЦИЈУ НЕПОКРЕТНОСТИ ЗАКОНОМ – ПРИМЕР ПРОАКТИВНОГ ПРИСТУПА У РЕАЛИЗАЦИЈИ ИЗГРАДЊЕ СТРАТЕШКИХ ДРЖАВНИХ ПРОЈЕКТА	259
<i>Јелена Лукић, Јелена Бишевац, мр Драган Дунчић</i> ОД ИДЕЈЕ ДО РЕАЛИЗАЦИЈЕ КАПИТАЛНИХ ИНВЕСТИЦИОНИХ ПРОЈЕКТА У СРБИЈИ – НА ПРИМЕРУ ВОДНОГ ПУТА ХИДРОЕНЕРГЕТСКОГ СИСТЕМА КАНАЛА ДУНАВ – МОРАВА – ВАРДАР – ЕГЕЈСКО МОРЕ	271
<i>др Верољуб Трифуновић</i> ПРОЈЕКАТ РЕКОНСТРУКЦИЈЕ КЛИНИЧКИХ ЦЕНТАРА СРБИЈЕ	283
<i>Проф. др Весна Златановић Томашевић</i> ПРИКАЗ ПРИОРИТЕТНИХ ИНФРАСТРУКТУРНИХ СИСТЕМА ГРАДА БЕОГРАДА У ПЛАНСКОЈ ДОКУМЕНТАЦИЈИ	287
<i>Доц. др Драгутин Радосављевић</i> ИНВЕСТИЦИЈЕ У НОВЕ АЛТЕРНАТИВНЕ ИЗВОРЕ ЕНЕРГИЈЕ	299

<i>др Светлана Трајковић, др Љиљана С. Михајловић, Предраг Михајловић</i> ОЦЕНА ЕФИКАСНОСТИ ИНВЕСТИЦИЈА	305
<i>Биљана Јовановић Шушњар, Иванка Арадски, ЈП „Урбанизам“ Завод за урбанизам Нови Сад</i> АРХЕОЛОШКИ ПАРК У НОВОМ САДУ КАО МОГУЋИ ПРИОРИТЕТНИ ИНВЕСТИЦИОНИ ОБЈЕКАТ (ПЛАН ГЕНЕРАЛНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ ПРОСТОРА ЗА МЕШОВИТУ НАМЕНУ ЗАПАДНО ОД СУБОТИЧКОГ БУЛЕВАРА И СЕВЕРНО ОД БУЛЕВАРА ВОЈВОДЕ СТЕПЕ У НОВОМ САДУ)	311
<i>Предраг Михајловић, др Љиљана С. Михајловић, др Светлана Трајковић</i> ОДРЖИВИ ПРИВРЕДНИ РАЗВОЈ ЗАСНОВАН НА ЈАВНО-ПРИВАТНОМ ПАРТНЕРСТВУ У ПРИОРИТЕТНИМ ИНВЕСТИЦИОНИМ ОБЈЕКТИМА – ПРИМЕР: ИНДУСТРИЈСКЕ ЗОНЕ	317
<i>Мара Ј. Јевтић</i> ЗЕЛЕНИ ОБЈЕКТИ КАО ПРИОРИТЕТНИ ИНВЕСТИЦИОНИ ОБЈЕКТИ	325

Нови и актуелни закони о уређењу
простора и њихово спровођење

Проф. др Миодраг Ралевић¹
Доц. мр Бисерка Митровић
Бранислав Антонић

ТРАНЗИЦИЈА И ЊЕН УТИЦАЈ НА УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ У ОБЛАСТИ СТАНОВАЊА: ПРАВИЛА, ЊИХОВА ПРИМЕНА И САГЛЕДАВАЊЕ ИЗАЗОВА НА ПРИМЕРУ ПРАВИЛНИКА О ОПШТИМ ПРАВИЛИМА ЗА ПАРЦЕЛАЦИЈУ, РЕГУЛАЦИЈУ И ИЗГРАДЊУ

РЕЗИМЕ

Српско друштво је од 2000. у процесу транзиције, особено по наглим и брзим променама на економском, друштвеном, културном и политичком плану. Све дате промене су видљиве у простору. Сходно томе, област урбанистичког планирања у Србији такође је у раздобљу промена. Као последица јавља се много отворених питања и недоумица како у урбанистичкој пракси тако и у законодавству које је уређује. Уочавање датих питања и недоумица на оба поља јесте и основни циљ истраживања. Због тога је за предмет истраживања изабран важећи Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу. Овај подзаконски акт је у је јасно везан за урбанистичку праксу. Његове поједине одредбе биле су сачуване са примерима добре праксе из Европске уније. Сужавање теме биле усмерено на поље становања, као најзаступљенију и веома осетљиву намену у насељском ткиву. Очекује се да ће примери добре праксе показати да се дати пропис може значајно унапредити. Ово је и основна намера рада; указати да српско законодавство тражи даље унапређење и „ширење вида”.

ABSTRACT

Serbian society is in the process of transition since 2000, which is distinctive by sudden and fast changes in economic, social, cultural and political field. All these changes are visible in space. In accordance to this, the field of urban planning in Serbia is also in the period of changes. Many issues and confusions can be found as a consequence in both urban planning praxis and in related legislature. The identification of them in both levels is the general aim of the research. Because of that the Act of the general rules of parcelization, regulations and building is chosen as a subject of the research. This legislature act is clearly connected to urban planning praxis. Its particular regulations will be confronted with the examples of EU best practice. The narrowing of the topic will be directed to the field of housing as the most represented and very sensitive function in settlement structure. The possibility of the significant improvement of the act is expected after its confrontation with EU examples. This is as the main purpose of this research; to indicate that Serbian legislature needs further upgrading and "widening of view".

1. УВОД

Српско друштво од 2002. пролази кроз процес транзиције², који се осећа у свим областима. У Србији се веома лако сагледавају нагле и брзе промене друштвеног система из „старог” у „нови”, што је главно обележје процеса транзиције (Пиквенс, 2005, стр. 346). Дате промене готово увек доводе до појаве отворених питања, раскорака и недоумица, што посебно утиче на области где су највеће разлике између „старог” и „новог облика” друштвеног система. Додатно треба узети у обзир да је транзиција на простору бивше Југославије била отежана насилним распадом некадашње државе и свим пропратним тешкоћама³.

Како се све значајне економске, социјалне, културне и политичке промене уцртавају у урбане матрице (Петровић, 2000., стр. 101) тако и транзиционе промене у Србији, које обухватају све наведено, неминуовно имају утицај на област српског урбанистичког планирања. Шира област планирања и изградње је раније, током времена СФРЈ, била „продужена рука” планске привреде и под јаким утицајем политичких носилаца (Петовар, 2003, стр. 9-11), што је био посебан изазов за тадашње стручњаке. Данас урбанистичко планирање у Србији има нове изазове, пристекле из транзиционих

¹ Проф. др Миодраг Ралевић, дипл.инг.арх., редовни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду, е-пошта: miodrag.ralevic@arh.bg.ac.rs.

Асс Сања Симеунчевић Радуловић, дипл.инг.арх., асистент Архитектонског факултета Универзитета у Београду; е-пошта: simsarjaja@gmail.com.

Бранислав Антонић, дипл.инг.арх., истраживач-приправник Архитектонског факултета Универзитета у Београду; е-пошта: antonic83@gmail.com.

² Транзицију можемо објаснити као прелазак друштвеног система из једног препознатљивог облика у други, такође препознатљив, уз нагле и брзе промене (Пиквенс, 2005, стр. 346). У случају Србије први облик друштвеног система јесте систем самоуправљања СФРЈ, док је други систем социјалног капитализма ЕУ. Тренутно (2013. година) друштвени систем у Србији наликује више либералном капитализму.

³ Дате тешкоће су: ратови, кризе, изолација, насилне миграције, избеглица и расељена лица.

процеса. Они, било да су оцењени повољно или неповољно, су, свакако, значајно другачији у односу на изазове из времена СФРЈ.

У складу са промена околности у којима се развија урбанистичко планирање дошло је и до промена везаних за суштину **правила и прописа која се односе на област планирања и изградње**, као и за карактер њихове примене. Слично претходном, и овде има много нових изазова, недоумица и отворених питања, нарочито када се сагледа примена прописа кроз деловање урбанистичких планова у стварности.

Уочавање датих изазова и недоумица јесте и основни циљ рада. Сходно карактеру истраживања, пажња при истраживању ће управо бити усмерена на пропис који се лако може повезати са применом у стварности. Због тога ће бити изабран подзаконски акт (правилник) у области урбанистичког планирања, чије ће поједине одредбе бити сучељене са примерима добре праксе из Европске уније⁴. Ради сужавања поља истраживања усмерење ће бити на одредбе везане за **област становања**, као најзаступљеније и веома осетљиве намене у градском/насељском ткиву. Као крајњи исход очекује се да ће примери добре праксе показати да се дати пропис може значајно унапредити, тј. да српско законодавство тражи даље унапређење и „ширење видика“.

2. ТРАНЗИЦИЈА И ПРОПИСИ У ОБЛАСТИ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА

Иако област урбанистичког планирања има вишедеценијску традицију у Србији чини да последњих десетак година дошло до уласка у његову **нову, живљу фазу**. Она долази после раздобља општер наздовања током 1990-их година, када је, услед изолације државе и опште кризе у друштво, дошло је до застоја у области. Као и многе друге области, и урбанистичко планирање није напредовало и удаљило се од тадашњих токова развоја планирања у свом окружењу, тј. од концепта новог „неолибералног“ и „постиндустријског“ урбанистичког планирања у „старим чланицама“ ЕУ (Петровић, 2000, стр. 103-104).

После смене власти у тадашњој СР Југославији и отварања државе ка свету дошло је до општер преиспитивања и тражења **нових путева обнове, осавремењавања и развоја**, са крајњим циљем превазилажења вишегодишњег раскорака у развоју и пуног придруживања Србије ЕУ. Са једне стране, увидела застарелост и превазиђеност начина наслеђеног планирања⁵. Такође, стално је наглашавана потреба **усвајања примера добре праксе**, посебно из развијених земаља ЕУ, али и на основу искустава других држава које су пре ушле у процес транзиције⁶. Са друге стране, изазов промена у новом начину деловања урбанистичке струке наметнуо се истовремено са њеним осавремењавањем и развојем, па се отворило питање преиспитивања основних полазишта урбанистичког планирања у новом друштвеном и привредном окружењу (Ралевић, 2006, стр. 8).

Поред самих урбанистичких планова значајне новине претрпела је и **област прописа** везаних за урбанистичко планирање и њему блиских области (просторно планирање, изградња, државни премоер и катастар). Донет је низ нових закона и подзаконских аката, што свакако говори о корацима напред. Но, и поред тога раздобље транзиције⁷, отворило је нова питања и недоумице везане за суштину прописа и правила за урбанистичко планирање и начин и могућности њихове примене.

Ово се може уочити и на утицају **привредног развоја у Србији** и урбанистичког планирања. Свакако, бржи привредни развој повољно утицао на обим урбанистичког планирања. Убрзана је израда урбанистичких планова, а многа места или подручја су први пут добила урбанистички план⁸. Са друге стране, општа либерализација тржишта и продор капитализма у српску привреду сузили су поље јавне интервенције у области планирања и изградње (Мојовић, Чарнојевић, Станковић, 2009, стр. 5). Посебно су приметне промене у власништву над земљиштем, као посебно важним питањем у транзицији (Петровић, 2005, стр. 11). На тај начин привреда, а конкретно измењена потреба и услова за новом изградњом и уређењем простора, поставила је сасвим нове захтеве пред урбанистичко планирање и прописе везане за њега.

Стање наглих и непредвидивих промена у време транзиције **утицало је и на политику** у Србији. Очит пример је непостојаност министарстава и мењање њихових надлежности на сваких две-три године. Тако је, на пример, министарство са основном надлежношћу планирања и изградње најмање 4 пута мењало делокруг надлежности током протеклих 10 година, да би се по последњем „разграничавању“ надлежности између појединих министарстава министарство поделило на два, а сам област планирања и изградње је подељена између 3 министарства. Као последица ово је свакако довело до неповољних утицаја по постојаност закона и подзаконских аката, који су брзо мењани и допуњавани.

⁴ У даљем тексту: ЕУ.

⁵ Вуковић, 2010.

⁶ Дobar пример јесу програми вођени од стране страних влада на тлу Србије, попут СИРП-а (програма становања и трајног смештаја избеглица), где су размењивана искуства других држава ЕУ, посебно оних са сличним (не)приликама, тј. државама у окружењу.

⁷ Транзиција у Србији које и данас траје.

⁸ Последњих година урађено је много планова радних или привредних зона, као и за насеља која су последњих деценија постала предграђа.

Све ово је значајно отежало процес израде урбанистичких планова и њиховог спровођења као крајњег циља целокупног деловања.

И поред свега наведеног видна је тежња да се са кроз рад на уређењу и спровођењу закона и подзаконских аката **направи и веза ка токовима развоја у ЕУ**. У складу са многи прописи (махом закони) се непосредно ослањају на одговарајуће документе ЕУ. Тако је један од „основних циљева просторног развоја Републике интеграција Србије у шире окружење и постизање одрживог развоја кроз дефинисање, подстицање и усклађивање модалитета међународне/регионалне сарадње и примену одредби међународних стратешких докумената“ (МЖСИП, 2010). Поред тога у базама прописа министарства и других важнијих јавних предузећа у Србији неретко се срећу документи ЕУ, њихови преводи и/или уредбе о њиховом потписивању и усвајању. На крају, већина главних носилаца државне управе (министарства, државна предузећа и агенције, образовне установе) су укључена у међународну сарадњу, што додатно доприноси приближавању ЕУ.

Конечно, овде се **увиди проблем**, а то је раскорак између тежње да се законодавни оквир у области урбанистичког планирања што више осавремени и приближи законодавству ЕУ и бројних недоумица и отворених питања проистеклих из како из раније урбанистичке праксе тако и створених у условима транзиције.

3. СЛУЧАЈ ИСТРАЖИВАЊА: ПРАВИЛНИК О ОПШТИМ ПРАВИЛИМА ЗА ПАРЦЕЛАЦИЈУ, РЕГУЛАЦИЈУ И ИЗГРАДЊУ

Као што је речено у уводу за анализу је изабран пропис који се лако може повезати са применом у стварности, конкретно подзаконски акт. То је **Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу**⁹. Њиме се дају основни урбанистички показатељи, који су битни за конкретну изградњу¹⁰. Ови показатељи се узимају у обзир приликом утврђивања правила уређења и грађења у свим урбанистичким и просторним плановима, који су основ за издавање дозволе за изградњу грађевине¹¹. На тај начин њихово дејство се лако уочава у стварном животу, па се лако могу анализирати.

Значајно је и то што је важећи Правилник **релативно нов**, будући да је донет средином 2011. године од стране бившег Министарства за заштиту животне средине, рударства и просторног планирања средином 2011. године¹². Дати Правилник је донет као подзаконски акт Закона о планирању изградњи, усвојеног 2009. године од стране Народне скупштине РС, уз три накнадне измене и допуне¹³. До данас (февруар 2013. године) Правилник није имао измене и допуне. Ово је и предност и мана и за истраживање. Предност за истраживање, јер ово посредно говори о квалитету у односу на неке сличне прописе, који су брзо били мењани по усвајању. Мана за истраживање, јер да су биле евентуалне измена и допуна оне би биле „плодно тле“ за истраживање.

Иако је дати Правилник релативно нов, у њему обрађена **правила нису нова** и била су законски прописивана и раније. Конкретно, она су била уграђена у Правилник о општим условима о парцелацији и изградњи и садржини, условима и поступку издавања акта о урбанистичким условима за објекте за које одобрење за изградњу издаје општинска, односно градска управа, донет 2003. године¹⁴. Дати правилник из 2003. године био је, као што му назив каже, обимнији од важећег Правилника, али је суштински покривао сличну грађу као и важећи Правилник.

За важећи Правилник је битно нагласити да његове **одредбе нису обавезујуће** за све урбанистичке планове, тј. оне се примењују „када је у планском документу који је основ за издавање локацијске дозволе прописана њихова обавезна примена“ (МЖСРиПП, 2011, Чл. 2). Слично томе, када у појединим урбанистичким плановима нису јасно утврђена поједина правила уређења и грађења, за дати план важе одговарајуће одредбе из важећег Правилника. Са друге стране, уколико се појединим планом дају другачија правила у односу на оно што је прописано одредбама важећег Правилника, онда се примењују дата правила, без обзира на неспагање. У стварности, ово су изузеци, који су најчешће везани за месне посебности и који не одступају значајно, а готово увек се морају образложити пре стручном комисијом за планове¹⁵.

⁹ У даљем тексту: важећи Правилник.

¹⁰ На пример, то су: мере парцеле, индекс заузетости, индекс искоришћености, положај регулационих линија, врсте и намене грађевина и др.

¹¹ Дати планови су: Просторни план јединице локалне самоуправе, план генералне регулације и план детаљне регулације. Остали планови су више стратешког вида.

¹² Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу („Службени гласник РС“ бр. 50/11).

¹³ Закон о планирању и изградњи изградњу („Службени гласник РС“ број 72/09, 81/09-исправка, 64/10 УС и 24/11).

¹⁴ Правилник о општим условима о парцелацији и изградњи и садржини, условима и поступку издавања акта о урбанистичким условима за објекте за које одобрење за изградњу издаје општинска, односно градска управа, „Службени лист РС, број 75/03. У даљем тексту: Стари правилник.

¹⁵ Ово је став аутора истраживања на основу искуства у изради урбанистичких планова.

4. АНАЛИЗА СЛУЧАЈА

Анализа случаја (важећег Правилника) биће урађена на три случаја, где ће бити сучељена правила, дата према трема трима одредбама из Правилника, са примерима добре праксе из ЕУ¹⁶. Намера истраживања је да у том сучељавању покаже постојање значајних разлика између датих правила и онога што не само да је „део стварности“, него је оцењено као најбоља пракса од стране струке и друге јавности.

Како би се истраживање што лакше спровело направиле се сужење на примере везане са **област становања**, будући да је то најзаступљенија и једна од осетљивијих намена у насељеном подручју. Поред тога, становање је као намена посебно погођено транзиционим променама (UN, 2005, стр. 3-4), што је такође значајно за цело окружење теме. Оно је у новим условима развоја српског друштва постало „роба“ (Ралевић, Суђић, Бировљев, 1996, стр. 301-306). Коначно, значајан број одредаба важећег Правилника је управо усмерен на становање.

Претпоставка > На основу реченог даје се претпоставка да ће кроз поређење конкретних одредаба Правилника и одговарајућих показатеља примера добре праксе из ЕУ бити указано на „крутост“ изабраног прописа и, последично, на потребу даље унапређења и „ширења видика“ приликом израде прописа у области урбанистичког планирања.

4.1. Пример 1: Индекс заузетости

Индекс или степен заузетости грађевинске парцеле¹⁷ је један од основних урбанистичких показатеља у урбанистичкој пракси у Србији. Одређивање индекса заузетости спада у обавезе приликом израде урбанистичких планова, који су основ за издавање дозвола за изградњу (МЖСиПП, 2010, II-1). Није небитно ни то што је овај показатељ релативно лако израчунати. Као такав он је изабран за анализу у оквиру рада.

Према важећем Правилнику (Одредба VI-1.) за поједину стамбену зону **највећи дозвољени индекс заузетости је 60%** и то за градске стамбене и опште зоне већих густина, тј. за вишепородичну стамбену изградњу. Уопште узев, највећи дозвољени индекс заузетости за било коју градску целину је 80% (централне урбане и пословне зоне).

Одабрани пример добре праксе за разматрање индекса заузетости је насеље **Чимни Пот Парк** (енг. *Chimney Pot Park*) у Салфорду, Велика Британија. Насеље је 2005. године било свеукупни победник престижног британског такмичења *HOUSING DESIGN AWARDS*¹⁸. Насеље чине куће у непрекинутом низу, са дограђеним задњим делом, коју је у приземљу заједничка гаража, док је на спрату у виду баште.

Општи подаци:

Назив пројекта:	Чимни Пот Парк (енг. <i>Chimney Pot Park</i>)
Место изградње:	Салфорд (Salford), Велика Британија
Време изградње:	2002-2006.
Архитекта:	Shed KM Architects
Грађ. предузимач:	Urban Splash Build
Надлежност:	Градско веће Салфорда
Карактер грађевина:	куће у непрекинутом низу, спратности П+1+Птк
Карактер изградње:	обнова



Сл. 1. Предњи изглед кућа (са: <http://www.hdawards.org/>)

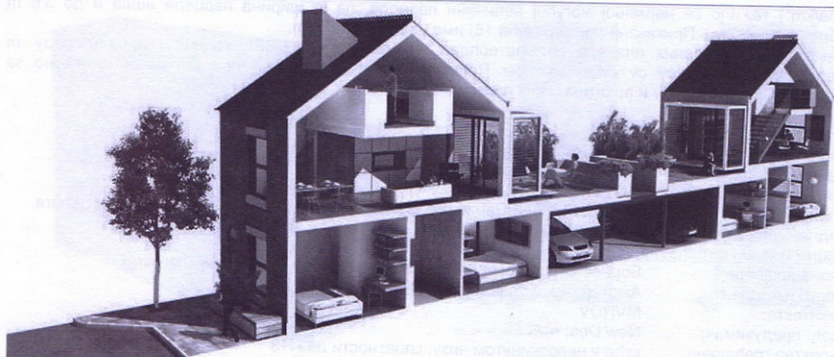
Сл. 2. Покривеност блокова градњом – индекс заузетости блока 100% (са: <http://www.hdawards.org/>)

Сл. 3. Поглед на унутрашњи део блока (са: <http://www.cabe.org.uk/>)

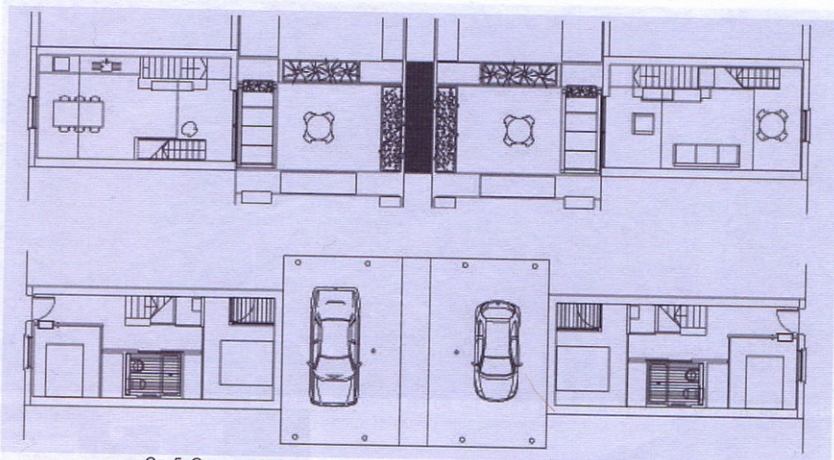
¹⁶ Примери са подручја ЕУ су управо узети због тежње Србије да се прикључи ЕУ.

¹⁷ Индекс заузетости парцеле јесте однос габарита хоризонталне пројекције изграђеног или планираног објекта и укупне површине грађевинске парцеле, изражен у процентима (МЖСиПП, 2009, II-1.).

¹⁸ Такмичење има вишедеценијски стаж, а подржано је од Британског министарства надлежног за изградњу и удружења британских архитеката RIBA.



Сл. 4. Просторни приказ типске стамбене јединице (са: <http://www.urbansplash.co.uk/>)



Сл. 5. Основе типске стамбене јединице (са: <http://www.urbansplash.co.uk/>)

Коментар 1: У датом примеру из Велике Британије **индекс заузетости је 100%**, тј. целокупна парцела је покривена изградњом. Према важећем Правилнику ово не било могуће не само у случају стамбене изградње, већ у било којем случају градње.

4.2. Пример 2: Ширина грађевинске парцеле

Ширина грађевинске парцеле¹⁹ је важан урбанистички показатељ, којим се одређује да ли поједина катастарска парцела може бити погодна за изградњу. Правила за образовање најмање грађевинске парцеле су важна у случају издавања дозвола за изградњу (МЖСипП, 2010, II-1). Такође, и овај показатељ је релативно лако израчунати. Као такав он је изабран за анализу у оквиру рада. Према важећем Правилнику (Одредба I-4.) грађевинска парцела има облик правоугаоника или трапеца, с тим што се мања мера узима као ширина парцеле. За поједину стамбену зону **најмања дозвољена ширина парцеле је 5,00 m** и то за изградњу грађевине у непрекинутом низу у зони ретких насеља и породичне градње. У ужим градским целинама то је 8,00 m. олет за градњу у непрекинутом низу. Одабрани пример добре праксе за разматрање ширине парцеле је кућа у насељу **Борнео-Споренбург** (хол. *Borneo-Sporenburg*) у Амстердаму, Холандија. Насеље је изграђено у „холандском духу“, па су куће узане, у непрекинутом низу, са изласком на воду. Због тежње ка великој густини изградње (>100

¹⁹ Грађевинска парцела јесте део грађевинског земљишта, са приступом јавној саобраћајној површини, која је изграђена или планом предвиђена за изградњу. (МЖСипП, 2009, II-1.).

кућа/km²) тежило се најмањој могућој величини парцеле, па је ширина парцеле ишла и до 3,6 m (обично око 4,0 m). Приказани пример (кућа 18) има ширине од 3,8 m.

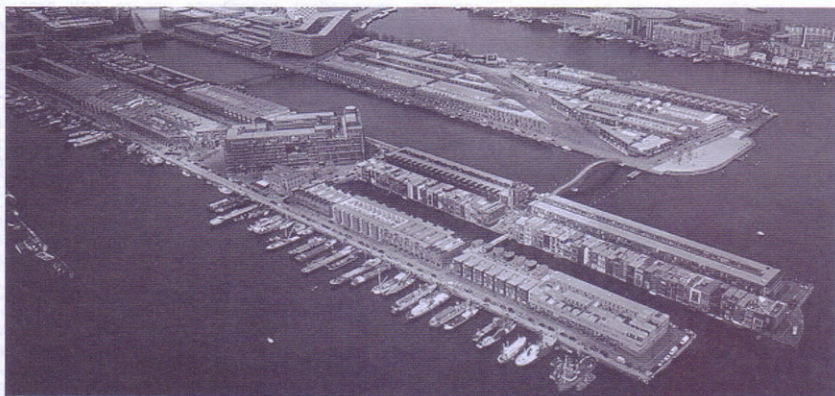
West8, тим одговорних планера за мастерплан насеља добили 2001. године главну награду за савремену архитектуру су „Mies van der Rohe“. Поред тога, насеље постало веома значајно за савремену урбанистичку и архитектонску праксу.

Општи подаци о насељу:

Назив пројекта: Борнео-Спorenбург (хол. *Borneo-Sporenburg*)
Место изградње: Амстердам, Холандија
Градње насеља: 1992-2000.
Планерски тим: West 8 - Adriaan Geuze, Sebastiaan Riquois, Wim Kloosterboer, Yushi Uehara
Надлежност: Градско веће Амстердама

Општи подаци о грађевини/кући:

Назив пројекта: Борнео-Спorenбург – кућа 18 (хол. *Borneo-Sporenburg – Plot 18*)
Место изградње: Амстердам, Холандија
Архитекта: MVRDV
Грађ. предузимач: New Deal
Карактер грађевина: куће у непрекинутом низу, спратности до П+3
Карактер изградње: новоградња

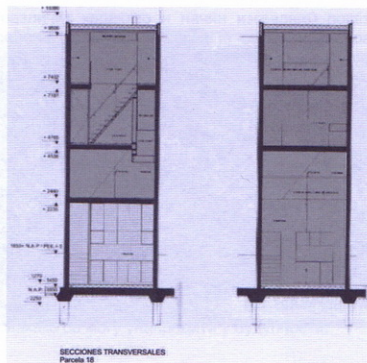
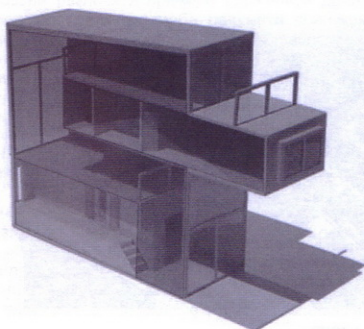


Слике (редом):

Сл. 6. Снимак са неба насеља Борнео-Спorenбург (са: <http://www.west8.nl/>)

Сл. 7. Куће са узаним прочељима ка води (са: <http://en.wikiarquitectura.com>)

Сл. 8. Кућа18 – прочеље ка води (са: <http://en.wikiarquitectura.com>)



Слике (редом):

Сл. 9. Просторни приказ куће 18 (са: <http://en.wikiaarquitectura.com>)

Сл. 10. Пресеци куће 18 - сагледавање мале ширине куће/парцеле (са: <http://en.wikiaarquitectura.com>)

Коментар 2: У датом примеру из Холандије **ширина грађевинске парцеле је 3,8 м**, односно за 25% мања од најмање могуће ширине по важећем Правилнику. Потребно је напоменути да би дати пример и по другим урбанистичким показатељима по важећем Правилнику био испод крајње дозвољене вредности (величина парцеле, индекси заузетости и искоришћености).

4.3. Пример 3: Величина грађевинске парцеле

Величина грађевинске парцеле је такође један од основних урбанистичких показатеља у урбанистичкој пракси у Србији. Слично претходним случајевима анализе, и одређивање најмање дозвољене величине парцеле заузетости спада у обавезе приликом израде урбанистичких планова, који су основ за издавање дозвола за изградњу (МЖСиПП, 2010, II-1). Није небитно ни то што је и овај показатељ релативно лако израчунати. Као такав он је изабран за анализу у оквиру рада и то за случај слободностојеће градње.

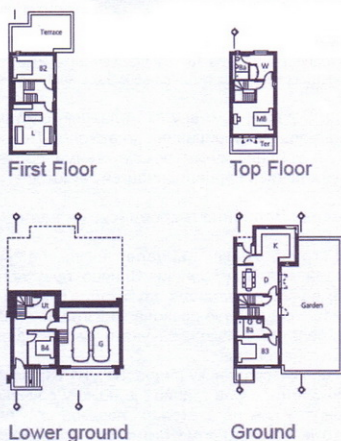
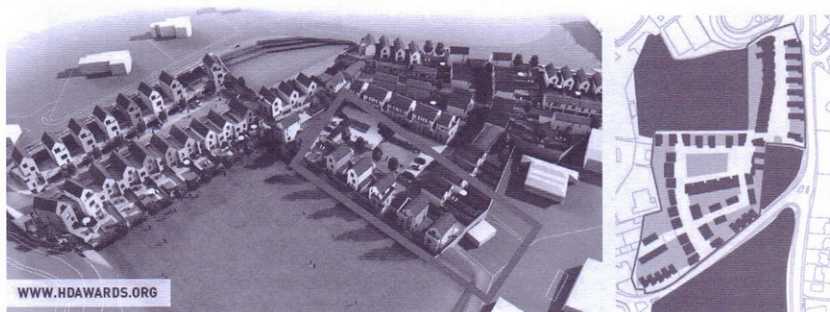
Према важећем Правилнику (Одредба VI-1.) за слободностојеће грађевине **најмања могућа величина парцеле је 300 м²**. Ова граница је нижа у случају грађевина у отвореном или затвореном низу²⁰. Са овим урбанистичким показатељем повезан је и показатељ удаљености грађевинске од регулационе линије, што је обично веома битно за слободностојећу градњу. Она износи 3,0 м (Одредба V-53.). Међутим, како је Правилником уведено правило да се од овога може одступити у случају да у датој зони већина грађевина (преко 50%) другачији положај или растојање, дати показатеље се неће узети у обзир.

Одабрани пример добре праксе за разматрање величине парцеле је насеље **Офисерс Филдс** (енг. *Officers Field*) у Вејмууту, Велика Британија. Насеље је 2012. године било свеукупни победник већ споменутог престижног британског такмичења *HOUSING DESIGN AWARDS*, а значајна је његова актуелност. Насеље има неколико типова стамбених јединица, од којих је овде изабран тип слободностојеће куће са парцелом површине око 200 м² (приближно 12,0 м x 18,0 м). Дати тип има гаражу са зеленим кровом. Насеље Офисерс Филдс било је привремено олимпијско село за једриличаре на ОИ 2012. у Лондону, који су овде имали своја такмичења.

Општи подаци:

Назив пројекта:	Офисерс Филдс (енг. <i>Officers Field</i>)
Место изградње:	Вејмуут (Weymouth), Велика Британија
Време изградње:	2002-2006.
Архитекта:	HTA Architects
Грађ. предузимач:	ZeroC
Надлежност:	Градско веће Вејмуута
Карактер грађевина:	слободностојеће куће, спратности П+1+Птк
Карактер изградње:	новоградња + рециклажа грађ. земљишта

²⁰ За овакве грађевине она износи најмање 12,0 м и то за нове грађевине у сеоским зонама, зонама ретких насеља и зонама породичне градње.



Сlike (редом):

Сл. 11. Просторни приказ насеља Офисерс Филд са назначеним слободностојећим кућама (са: <http://www.hdawards.org/>)

Сл. 12. План насеља Офисерс Филд (са: <http://www.hdawards.org/>)

Сл. 13. Слободностојеће куће, виђене са улице (са: <http://www.officersfield.com>)

Сл. 14. Основе слободностојеће куће. Основа доле десно приказује и башту, тј. види се цела парцела од око 200 м² (са: <http://www.officersfield.com>)

Коментар 3: У датом примеру из Велике Британије **величина грађевинске парцеле је око 200 м²**, односно за трећину је мања од најмање дозвољене величине за дати вид градње (слободностојећа кућа) по важећем Правилнику. Такође, овде су и други показатељи (растојање грађевинске од регулационе линије, индекс заузетости и искоришћености) изван границе дозвољеног по Правилнику.

5. ЗАКЉУЧАК

На основу ученог проблема истраживања и задате претпоставке и, на крају, анализе на основу случаја, Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу, може се уочити следеће:

Правила уређења и грађења, дата кроз одредбе важећег Правилника, **не морају бити строго поштована** да би се добила квалитетна градња, односно примери добре праксе из ЕУ показују да се квалитетна градња уз поштовање основних норми доброг живота може испунити и уз урбанистичке показатеље изван границе крајње дозвољених према важећем Правилнику;

Кроз анализу је уочена **међусобна условљеност урбанистичких показатеља**. Под овим се мисли да уколико се један урбанистички показатељ примени у вредности која је изван дозвољене границе по важећем Правилнику, то најчешће повлачи и друге показатеље да „пређу дозвољене прагове“;

Приказани различити примери (различите државе, различит карактер и начин изградње) показују **ширину са којом се треба рачунати** приликом уређења правилника какав је овде анализиран Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу. Ово се свакако може применити на Србију као државу, где су разлике по многим мерилима²¹ између појединих делова државе огромне;

Делује да се у важећем Правилнику није довољно поклоњено пажње **озелењеним крововима**, уопште питању озелењавања, будући да чак у два примера зелени кров служи за надокнаду недостатка „суштински слободне површине“ за зеленило. У важећем Правилнику нема одговарајућих одредаба, које би биле макар „путоказ“ за дату област. Ово питање би свакако било пожељно унапредити у будућности.

Конечно, као **завршно разматрање** може се рећи да је важећи Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу добра основа за правила уређења и грађења у урбанистичким плановима. Са једне стране, он пружа низ података који су јасне смернице за стварање скупине правила, путем који се омогуће изградња. Са друге стране, он својим „необавезујућим“ карактером оставља могућности за прилагођавање посебним околностима и месним приликама. Одређене мањкавости (попут споменуте области озелењавања) свакако се могу унапредити у будућности.

📖 ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

Примарна литература:

- Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије – МЖСиПП, Закон о планирању и изградњи (пречиштен текст). Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 - исправка, 64/10 – УС, преузето са: http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon_o_prostornom_planu_RS-cir.pdf.
- Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије – МЖСиПП, Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената. Службени гласник РС, бр. 31/10, 69/10, 16/11, преузето са: http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Pravilnik_o_izradi_planske_dok.pdf
- Министарство животне средине и просторног планирања Републике Србије – МЖСиПП, Закон о Просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године. Службени гласник РС, бр. 88/10, преузето са: http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Zakon_o_prostornom_planu_RS-cir.pdf.
- Министарство животне средине, рударства и просторног планирања Републике Србије – МЖСРПП, Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу. Службени гласник РС, бр. 50/11, преузето са: http://www.rapp.gov.rs/media/zakoni/Pravilnik_parcelacija_cir.pdf.

Секундарна литература и извори:

ЛИТЕРАТУРА:

- Вуковић Б., Израда планова за цео град, Блиц Online, 2010., 18. мај.
- Мојовић, Ђ., Чарнојевић, В., Станковић, Ж., Локална стамбена политика Програм за урбани развој, Београд., 2009.
- Петовар, К., Урбана социологија, Наши градови између државе и грађанина, ГФ УБ, АФ УБ, ИАУС, Београд, 2003.
- Petrović, M., Cities after socialism as a research issue, London School of Economics (LSE), London, 2005, преузето са: <http://eprints.lse.ac.uk/2337/>
- Пиквџен, К., Државни социјализам, постсоцијализам и њихови урбани модели: теоретско разматрање и искуства централне и источне Европе, у С. Вујовић, М. Петровић (ур.). Урбана социологија, стр. 346-361, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2005.
- Ралевић, М., Моделовање урбаних процеса, Архитектонски факултет. Београд, 2006.
- Ралевић, М., Суђић, Д., Бировљев, М., Моделска визуелизација маркетинг система становања. у М. Ралевић, Н. Куртовић-Фолић (ур.). Унапређење и развој становања (едиција Архитектоника). бр. 10, стр. 297-356, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1996.
- UN - Economic commission for Europe, Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples, United Nations, Geneva, 2005.

ИЗВОРИ:

- Commission for Architecture and the Built Environment UK- CABE <http://www.cabe.org.uk/>.
- Housing Design Awards UK <http://www.hdawards.org/>.
- Officers Field <http://www.officersfield.com/>.
- Urban Splash – Chimney Pot Park <http://www.urbansplash.co.uk/residential/chimney-pot-park/>.
- West8 <http://www.west8.nl/>.
- Wikiarquitectura <http://en.wikiarquitectura.com/>.

²¹ Дате разлике су стицај историјских околности и природно-морфолошких одлика рељефа. Као разлике могу се уочити: карактер насељавања, однос према грађевине улици/јавном одлику, густина изградње, величина и облик парцеле, начин груписања грађевина на парцели и сл.



ISBN 978-86-84275-29-7