STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA

Lokalna samouprava

Propisi i praksa

BROJ 1/09

Tema broja:

NOVI ZAKON O PLANIRANJU I IZGRADNJI

Pregled odredaba Zakona o planiranju i izgradnji

Zakon iz perspektive lokalne samouprave

O nastanku i prirodi neformalnih naselja

Iskorak planiranja ka upravljanju urbanim razvojem

exchange2

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA

Lokalna samouprava
PROPISI I PRAKSA

Pravni bilten

broj 1/2009

Beograd, oktobar 2009.

Stalna konferencija gradova i opština

Lokalna samouprava: Propisi i praksa

PRAVNI BILTEN

Broj 1/2009

Tema broja: Novi Zakon o planiranju i izgradnji

Izdavač:
Stalna konferencija gradova i opština
Makedonska 22/VIII, Beograd
www.skgo.org

Za izdavača:
Đorđe Staničić,
generalni sekretar

Urednica broja:
Jelena Jerinić

Lektor:
Irena Popović-Grigorov

Grafički dizajn i štampa:
Kotur i ostali o.d.

Tiraž:
400 primeraka

Beograd, oktobar 2009.

Pravni bilten "Lokalna samouprava – Propisi i praksa" je izdanje
Stalne konferencije gradova i opština koje podržava projekat EXCHANGE 2
– Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština.

Projekat finansira Evropska unija, a sprovodi Stalna konferencija gradova i opština.

Ova publikacija ne predstavlja zvaničan stav Evropske unije.
Za informacije koje se nalaze u publikaciji odgovoran je isključivo Izdavač.

Poštovane koleginice i kolege,

Pred vama je još jedan broj Pravnog biltena Stalne konferencije gradova i opština „Propisi i praksa“, u nešto izmenjenom obliku.

Stalna konferencija gradova i opština i uredništvo nameravaju da naredni brojevi Biltena budu tematski i da, naravno, budu posvećeni najaktuelnijim temama u oblasti lokalne samouprave. Pokušaćemo da u svakom broju, u nekoliko tekstova, predstavimo novine u pravnom okviru, iskustva iz prakse opštinskih i gradskih uprava, kao i stručne analize i uporedne prikaze propisa i prakse u susednim i ostalim evropskim zemljama.

Broj koji je pred Vama posvećen je temi koja je u poslednjih nekoliko meseci privukla najviše pažnje opštinskih i gradskih vlasti, stručne, ali i najšire javnosti. Ovaj broj Biltena objavljuje se nešto više od mesec dana nakon stupanja Zakona o planiranju i izgradnji na snagu, te se nadamo da će biti interesantno i korisno štivo za lokalne službenike i funkcionere koji će poneti najveći teret primene novih odredaba.

Koje osnovne novine donosi Zakon o planiranju i izgradnji? Kako će se to odraziti na gradove i opštine? Kako „opštinari“ vide nova rešenja iz perspektive ranijih iskustava? Da li nova rešenja korespondiraju sa dobrom evropskom praksom? Nešto više pažnje smo posvetili temi koja je dobila najviše medijske pažnje – legalizaciji, ovog puta na utemeljen, stručan način, uzimajući u obzir dosadašnju domaću i međunarodnu praksu.

Do kraja 2009. godine, SKGO planira da izda još jedan broj Pravnog biltena, koji će biti posvećen javno-privatnim partnerstvima, posebno partnerstvima u oblastima komunalnih delatnosti i energetske efikasnosti.

Nadamo se da će vam ovaj broj Biltena biti i dovoljno informativan i zanimljiv, a pre svega koristan, jer smo Bilten zamislili kao stručni časopis, namenjen onima koji se za lokalnu samoupravu ne samo interesuju, već se njome bave i profesionalno.

Kao i do sada, očekujemo da ćete nam pomoći da unapredimo ovaj časopis. Pišite nam ako imate primedbe, sugestije, ideje za nove teme i ako želite da pišete za Pravni bilten.

Urednica Pravnog biltena

Jelena Jerinić

SADRŽAJ:

Dušan Vasiljević
Pregled nekih važnijih odredaba novog Zakona o planiranju i izgradnji 5

Klara Danilović
Novi Zakon o planiranju i izgradnji iz ugla lokalne samouprave 13

Rade Cvetanović
Novi Zakon o planiranju i izgradnji: Napomene iz prakse 21

Miodrag Ferenčak
Napomene o nastanku i prirodi neformalnih stambenih jedinica i naselja u nas .. 26

Ratka Čolić
Iskorak planiranja ka upravljanju urbanim razvojem 39

Dušan Vasiljević

šef Tima za pravne reforme

MEGA program

Pregled nekih važnijih odredaba novog Zakona o planiranju i izgradnji

Obuhvat i struktura zakona

Oni koji su imali dodira sa prethodnim Zakonom o planiranju i izgradnji[1] uglavnom se slažu u tome da je on podbacio u gotovo svim svojim strateškim ciljevima. Možda bi još tačnije bilo reći da se sa primenom zakona tako poražavajuće podbacilo da nikada nećemo znati kakvi bi bili efekti tog zakona da je ikada primenjen. Neispunjavanje zakonskih odredbi u pogledu donošenja prostornih i urbanističkih planova, kao i razočaravajući rezultati procesa legalizacije su samo najuočljiviji u nizu primera. Kao rezultat toga, oblast izgradnje objekata je jedan od najkorišćenijih primera za neefikasnost i korupciju u javnom sektoru sa ogromnim efektima na sektor privrede, kao i kvalitet života građana.

Novi Zakon o planiranju i izgradnji[2] (ZPI) najavljivan je kao rešenje za veliki broj problema koji su zakonom predviđeni postupak izgradnje objekata učinili zloglasnim, i to u međunarodnim razmerama[3]. Kao u retko kom slučaju, rezultat je prevazišao ono što je najavljivano: odredbe novog zakona donose jednu malu (ili ne tako malu) revoluciju u naš pravni sistem – ne toliko u oblastima izgradnje objekata i prostornog i urbanističkog planiranja, koliko u pogledu režima građevinskog zemljišta. Proći će dosta vremena pre nego što svi efekti ovog zakona ne postanu očigledni, a još će više vremena biti potrebno da se validno oceni koliko je novi zakon uspeo da ispuni očekivanja.

Novi ZPI ima 223 člana, podeljena u 16 poglavlja, za razliku od prethodnog, koji je imao 176 članova i 11 poglavlja. Međutim, po svom obuhvatu, novi zakon u velikoj meri liči na stari. U tom pogledu, on nije ispunio nadanja onih koji su zastupali stav da izuzetno složena i široka materija koju je uređivao prethodni zakon treba da bude podeljena u dva ili više zakona. Najviše se očekivalo da se odredbe o građevinskom zemljištu izdvoje u poseban zakon, ali se ni to nije desilo. Na kraju smo dobili još složeniji zakon od onog koji je zamenio. Njegova struktura izgleda ovako:

I. OSNOVNE ODREDBE

II. PROSTORNO I URBANISTIČKO PLANIRANJE

III. REPUBLIČKA AGENCIJA ZA PROSTORNO PLANIRANJE

IV. GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE

V. IZGRADNJA OBJEKATA

VI. GRAĐEVINSKA DOZVOLA

VII. GRAĐENJE

1 "Službeni glasnik Republike Srbije" br. 47/03 i 34/06.

2 "Službeni glasnik Republike Srbije" br. 72/2009.

3 U pregledu *Doing Business Report*, koji se priprema u okviru Svetke banke za 2010 godinu, Srbija je na 88. mestu po pogodnosti okvira za investiranje, ali se u kategoriji izdavanje građevinskih dozvola nalazi na 172. mestu.

VIII. UPOTREBNA DOZVOLA

IX. STRUČNI ISPIT I LICENCE ZA ODGOVORNOG PLANERA, URBANISTU, PROJEKTANTA I IZVOĐAČA RADOVA

X. INŽENJERSKA KOMORA SRBIJE

XI. UKLANJANJE OBJEKATA

XII. NADZOR

XIII. LEGALIZACIJA OBJEKATA

XIV. OVLAŠĆENJE ZA DONOŠENJE PODZAKONSKIH AKATA

XV. KAZNENE ODREDBE

XVI. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

U ovom pregledu će nešto više pažnje biti posvećeno odredbama koje se tiču prostornog i urbanističkog planiranja, građevinskog zemljišta i građevinske dozvole, ali i te teme će biti obrađene sa mnogo manje detalja nego što je to potrebno da bi se potpunije razumeli efekti novog zakona. Još je veći broj pitanja koja ovaj zakon uređuje, ali koja neće biti ni dotaknuta ovim pregledom.

Prostorno i urbanističko planiranje

ZPI definiše tri vrste dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja: planske dokumente, dokumente za sprovođenje prostornih planova i urbanističko-tehničke dokumente. I novi ZPI zadržava podelu na prostorne i urbanističke planove, iako je ta podela imala svoje kritičare koji su zastupali tezu da i urbanistički planovi spadaju u kategoriju prostornih planova. Reklo bi se da je ipak važnije pitanje koliko je zakonodavac uspeo da ispuni jedan od ciljeva donošenja ovog zakona, a to je da se smanji broj obaveznih planskih dokumenata.

Vrste planskih dokumenata koje predviđa novi ZPI su:

Stari ZPI	Novi ZPI
Prostorni planovi: 1) Strategija prostornog razvoja Republike Srbije; 2) Šeme prostornog razvoja; 3) Prostorni plan područja posebne namene; 4) Regionalni prostorni plan; 5) Prostorni plan opštine. **Urbanistički planovi:** 1) Generalni plan; 2) Plan opšteg uređenja; 3) Plan generalne regulacije; 4) Plan detaljne regulacije.	**Prostorni planovi:** 1) Prostorni plan Republike Srbije; 2) Regionalni prostorni plan; 3) Prostorni plan jedinice lokalne samouprave; 4) Prostorni plan područja posebne namene. **Urbanistički planovi:** 1) Generalni urbanistički plan; 2) Plan generalne regulacije; 3) Plan detaljne regulacije.

Iako je broj zakonom predviđenih planskih dokumenata očigledno smanjen, ostaje da se u praksi vidi koliko će to smanjenje broja biti pretočeno u smanjenje resursa koje javni sektor, a pre svega lokalna samouprava, treba da uloži da bi teritorija Republike bila pokrivena odgovarajućim planskim dokumentima.

Još jedna važna karakteristika novog zakona jeste da on predviđa da će dve vrste prostornih planova biti neposredno primenjive (što znači da se na osnovu njih može izdati lokacijska, odnosno građevinska dozvola), što do sada nije bio slučaj. To su prostorni planovi područja posebne namene i prostorni planovi jedinice lokalne samouprave, i to pod uslovom da se radi o područjima za koje nije predviđeno donošenje urbanističkih planova. Ovo treba da bude omogućeno i mnogo detaljnije uređenim sadržajem planskih dokumenata u novom u odnosu na prethodni zakon.

Očigledno, cilj tih mera je da se prekine sa veoma raširenom praksom u prethodnom periodu da jedan zakonom predviđen izuzetak (izdavanje odobrenja za izgradnju na osnovu akta o urbanističkim uslovima za područja na kojima nije predviđeno donošenje urbanističkog plana) postane pravilo i jedan od najvažnijih izvora arbitrernosti i korupcije u oblasti planiranja i izgradnje. To je lokalnoj samoupravi omogućavalo da svesno izbegava da predvidi donošenje urbanističkih planova i za područja za koja su oni očigledno potrebni, da bi se čitav razvoj zasnivao na aktima o urbanističkim uslovima. Zato ovaj zakon promoviše princip da nema izdavanja dozvola bez planova, što je jedna od najvažnijih njegovih novina. S tim u vezi, treba napomenuti da će postupci na osnovu akata o urbanističkim uslovima biti završeni u skladu sa prethodnim zakonom samo ukoliko je podnet zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju. Značaj prostornog i urbanističkog planiranja naglašen je ovim zakonom i odredbom prema kojoj se građevinsko zemljište u javnoj svojini ne može otuđiti niti dati u zakup ako nije donet planski dokument na osnovu koga se izdaje lokacijska dozvola.

Sa stanovišta jedinica lokalne samouprave, članom 40. novog zakona učinjen je značajan napredak u vezi sa izradom planskih dokumenata, jer se predviđa da radi izrade, odnosno izmene planskog dokumenta, na zahtev jedinice lokalne samouprave, nadležni organ, odnosno organizacija ustupaju postojeće kopije topografskog i katastarskog plana, odnosno digitalne zapise, odnosno katastar podzemnih instalacija, odnosno ortofoto snimke, bez naknade, i to u roku od 30 dana. Ima razloga da očekujemo da će ova odredba dovesti do značajnih ušteda u budžetima gradova i opština.

Što se dinamike donošenja planskih dokumenata tiče, rok za donošenje prostornih planova jedinice lokalne samouprave je 18 meseci od dana stupanja zakona na snagu, a za planove generalne regulacije dve godine. Za naselja koja nisu sedišta opštine, odnosno grada, a za koje je prostornim planom jedinice lokalne samouprave predviđeno donošenje plana generalne regulacije, rok je 3 godine od dana stupanja na snagu ZPI. Treba posebno naglasiti da ZPI ne predviđa samo rokove za donošenje planskih dokumenata, već i za obavljanje prethodnih radnji u postupku donošenja planova. Tako se predviđa obaveza jedinica lokalne samouprave da u roku od tri meseca od dana stupanja na snagu ovog zakona donesu odluke o izradi odgovarajućih planova. Time se pokazuje namera zakonodavca da se ne čeka 18 meseci, odnosno dve ili tri godine da bi se utvrdilo da neki gradovi i opštine nisu odmakli sa donošenjem potrebnih planova, već da će republičke vlasti neprekidno pratiti taj proces.

Treba napomenuti i da u usvojenoj verziji nema ničega od gromoglasno najavljivanih sankcija za jedinice lokalne samouprave koje ne ispune zakonske obaveze u vezi sa donošenjem planova. U toku javne rasprave o Nacrtu zakona pominjane su mere od uskraćivanja transfera do raspuštanja jedinice lokalne samouprave. Kredibilnost države u obezbeđivanju poštovanja odredaba o planovima koje treba doneti dodatno je potkopana činjenicom da ne samo da ne postoji sankcija za nedonošenje planova koji su u nadležnosti Republike, već tu ni rokovi nisu definisani. Ako imamo u vidu obaveznu hijerarhiju planskih akata,

kao i praksu Republike koja je već godinama kasni u pogledu prostornih akata iz svoje nadležnosti, jasno je da se radi o potencijalno značajnom problemu.

Iako je zakonom predviđen još niz novina u vezi sa prostornim i urbanističkim planiranjem, ovde nema mesta da se sve one posebno tretiraju. Ipak, treba makar pomenuti novu obavezu lokalne samouprave da planske dokumente, koji se pripremaju i u analognom i u digitalnom obliku, objavljuje i u elektronskom obliku, na način da budu dostupni putem interneta.

Svojina na građevinskom zemljištu

Iako prve verzije nacrta ZPI nisu donosile mnoge novine u vezi sa režimom građevinskog zemljišta, pokazalo se na kraju da su izmene u ovoj oblasti možda dublje i značajnije od svih ostalih. To je sigurno proizišlo iz toga što se neadekvatno uređenje imovinskih odnosa na građevinskom zemljištu smatra glavnom preprekom bržoj realizaciji građevinskih projekata i privlačenju investicija. Osim toga, novim Ustavom Republike Srbije predviđeno je da je građevinsko zemljište u prometu i da može biti u svim oblicima svojine, ali te odredbe nisu imale gotovo nikakvog efekta u praksi bez zakona koji bi uredio način na koji će se razmontirati državni monopol na ovom važnom resursu.

Treba naglasiti da se u novom zakonu praktično ne pominje institut „ostalo građevinsko zemljište“, koji je bio jedan od ključnih pojmova u prethodnom zakonu, osim kada se poziva na odredbe tog bivšeg zakona. Kategorije zemljišta koje koristi novi zakon su:

a) izgrađeno i neizgrađeno i

b) uređeno i neuređeno građevinsko zemljište.

Ključna odredba u poglavlju o građevinskom zemljištu jeste ona u kojoj se navodi da ono može biti u svim oblicima svojine i da je u prometu. Ali, osim te deklaracije, zakon je napravio i nekoliko koraka dalje, te je uredio da i drugi nivoi vlasti, osim Republike (pokrajina i lokalna samouprava), stiču pravo svojine na građevinskom zemljištu na kome imaju upisano pravo korišćenja. Za lokalne samouprave ova odredba ima neprocenjiv značaj. Na prvom mestu, neizgrađeno građevinsko zemljište, koje je do sada mogla da daje samo u zakup na rok od 99 godina, lokalna samouprava će moći da otuđuje u svojinu, čime će zemljište postati znatno atraktivnije za investitore (pre svega strane), a time će mu porasti i vrednost. Uz to, lokalne samouprave sada mogu sa mnogo više osnova da očekuju da će pri donošenju zakona o javnoj svojini biti sleđen princip koji uvodi Zakon o planiranju i izgradnji, a to je da lokalna samouprava treba da dobije pravo svojine na imovini na kojoj je imala pravo korišćenja.

U vezi sa sticanjem prava lokalne samouprave na svojinu na građevinskom zemljištu, važno je naglasiti da lokalna samouprava stiče pravo svojine na građevinskom zemljištu na kome pravo korišćenja imaju i javna komunalna preduzeća i druge organizacije čiji je osnivač lokalna samouprava. Osim toga, tim pravnim licima prestaje pravo korišćenja tog zemljišta. Time se stiču uslovi da lokalne samouprave čija javna preduzeća imaju pravo korišćenja na značajnim površinama neizgrađenog zemljišta razmotre da li im je bolje da to zemljište ostave (makar privremeno) da njima upravlja raniji nosilac prava korišćenja ili je za njih probitačnije da ga prodaju ili daju u zakup.

Novi zakon je predvideo i načine za sticanje privatne svojine na građevinskom zemljištu. Za lokalnu samoupravu su u tom pogledu najinteresantnije dve kategorije zemljišta:

- zemljište na kome pravo korišćenja imaju pravna lica koja su to pravo stekla primenom odredaba zakona kojima se uređuju privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i njihovi pravni sledbenici i
- neizgrađeno građevinsko zemljište u državnoj svojini na kome je pravo korišćenja stečeno radi izgradnje, u skladu sa ranije važećim zakonima kojima je bilo uređeno građevinsko zemljište do 13. maja 2003. godine ili na osnovu odluke nadležnog organa.

Te kategorije su za lokalnu samoupravu najinteresantnije zbog toga što se predviđena naknada za konverziju tako stečenog prava korišćenja u pravo svojine deli u jednakim iznosima između budžeta lokalne samouprave i posebnog fonda za restituciju. Iznos naknade se utvrđuje kao razlika između tržišne vrednosti tog građevinskog zemljišta u momentu konverzije prava i troškova pribavljanja prava korišćenja.

Očigledno je da se radi o izuzetno složenom i kontroverznom pitanju, tako da nijedno predloženo rešenje ne bi bilo bez kritičara. Utisak je, ipak, da je usvojeni model najprihvatljiviji način da se izađe iz blokade u koju se došlo zbog toga što mnogi investitori koji su jeftino došli do izuzetno vrednih lokacija nisu mogli da grade na parcelama na kojima su imali pravo korišćenja zbog odbijanja lokalne samouprave da sprovede izmenu planskih dokumenata ili čak i da im izda odobrenja za izgradnju na osnovu prava korišćenja. Ipak, teško je predvideti kako će proces konverzije prava korišćenja u pravo svojine izgledati u praksi dok ne otpočne, a naročite pre nego što Vlada, kako je to novim zakonom predviđeno, bliže propiše kriterijume i postupak za utvrđivanje visine naknade po osnovu konverzije.

U vezi sa odredbama o konverziji prava korišćenja u pravo svojine uz naknadu treba posebno naglasiti da je reč o zakonskoj mogućnosti a ne obavezi, tako da se teško može govoriti o retroaktivnom stvaranju obaveza za investitore, što se moglo često čuti u javnosti. S druge strane, važno je naglasiti da pravo korišćenja na osnovu zakona prestaje da bude osnova za dobijanje građevinske dozvole, osim u dosta restriktivno utvrđenim izuzecima, koji se pre svega odnose na pravo nosilaca prava korišćenja da grade, odnosno rekonstruišu, objekte koji su u funkciji obavljanja njihove pretežne delatnosti, i to samo ako se u međuvremenu nije planskim dokumentom promenila namena tog zemljišta. Time je praktično uspostavljen princip da su pravo svojine i pravo zakupa osnova za dobijanje građevinske dozvole.

Pravo svojine bez naknade stiču nosioci prava korišćenja na izgrađenom građevinskom zemljištu u državnoj svojini koji ne spadaju u kategoriju za koju važi mogućnost konverzije uz naknadu. Isto važi i za vlasnike posebnih fizičkih delova u stambenim zgradama sa više stanova, poslovnim i poslovno-stambenim zgradama, koji stiču pravo svojine na građevinskom zemljištu srazmerno površini posebnih fizičkih delova čiji su vlasnici.

I nosioci prava zakupa na rok od preko 50 godina dobijaju zemljište u svojinu, bez naknade. U praksi se već postavilo pitanje da li nosioci prava zakupa koji to pravo osvare u skladu sa novim zakonom imaju mogućnost konverzije prava zakupa u pravo svojine. Utisak je da odgovor na ovo pitanje mora biti negativan, imajući u vidu da će u narednom periodu lokalna samouprava moći da odluči da li neko zemljište želi da dâ u zakup ili u svojinu, i ako već odluči da ga dâ u zakup, onda tu ne sme biti mesta za automatsku konverziju na osnovu zahteva nosioca prava zakupa, i to bez naknade.

Raspolaganje lokalne samouprave građevinskim zemljištem

Kada je reč o raspolaganju građevinskim zemljištem, primetno je da Zakon uređuje pre svega otuđenje i davanje u zakup građevinskog zemljišta, ali ne i njegovo pribavljanje. Odredbe o otuđenju i davanju u zakup zasnovane su u velikoj meri na principima o davanju zemljišta u zakup iz prethodnog zakona, ali postoji i nekoliko važnih novina, osim osnovne, a to je da je, uz zakup, omogućena i prodaja građevinskog zemljišta u svojini lokalne samouprave.

Prva izmena koju donosi novi zakon jeste da rok za podnošenje prijava za javno nadmetanje, odnosno prikupljanje ponuda za otuđenje ili davanje zemljišta u zakup, ne može biti kraći od 30 dana od dana javnog oglašavanja. Svrha ove odredbe je da se spreči praksa koja je primećena u određenim sredinama da se davanje u zakup atraktivnih lokacija oglašava u vrlo kratkom roku koji je potencijalnim investitorima, koji nisu unapred znali za postupak, onemogućavao da se pripreme za učešće.

I novi zakon utvrđuje princip da se zemljište otuđuje, odnosno daje u zakup licu koje ponudi najveću cenu ili najviši iznos zakupnine. Bitna novina je da se zabranjuje naknadno umanjenje tog iznosa, što je bila česta praksa u većem broju jedinica lokalne samouprave. Naime, određeni gradovi i opštine su imali praksu da nude besplatno zemljište investitorima koji se obavežu da otvore određen broj radnih mesta ili da ulože određenu sumu novca. Budući da je prethodni zakon predviđao obavezan kompetitivni postupak (licitaciju ili prikupljanje ponuda), pribegavalo se naknadnim umanjenjima postignutog iznosa, čime je celokupan postupak nadmetanja obesmišljavan. Ovom odredbom je to onemogućeno, što će, s jedne strane, učiniti postupak raspolaganja građevinskim zemljištem transparentnijim, ali s druge strane, sužava manevarski prostor gradovima i opštinama da koriste građevinsko zemljište da privuku investitore i tako utiču na obim nezaposlenosti i privredne aktivnosti u svojoj opštini.

Ipak, ova mogućnost nije sasvim zatvorena jer novi zakon predviđa da jedinica lokalne samouprave može otuđiti ili dati u zakup građevinsko zemljište po ceni ili zakupnini koja je manja od tržišne cene, pa čak i bez naknade, uz prethodno pribavljenu saglasnost Vlade. Vlada je ovlašćena i da bliže propiše način davanja zemljišta pod ulovima povoljnijim od tržišnih. Ovog časa nije poznato da li će Vlada davati prethodnu saglasnost da se određenom parcelom raspolaže u skladu sa prethodno utvrđenim uslovima između jedinice lokalne samouprave i investitora ili će se opredeliti da u određenim slučajevima ovlasti jedinicu lokalne samouprave da parcelama na određenoj lokaciji (na primer, Industrijska zona „Sever“) raspolaže bez obaveze da koristi ponuđenu cenu kao jedini kriterijum.

Zakonom se predviđa još pet slučajeva u kojima se građevinskim zemljištem može raspolagati neposrednom pogodbom, ali tu nema većih izmena u odnosu na režim koji je predviđao prethodni zakon. Vredi, ipak, pomenuti da se novim zakonom eksplicitno utvrđuje da lokalna samouprava može da koristi neposrednu pogodbu radi sporazumnog davanja zemljišta ranijem vlasniku nepokretnosti koje je bilo predmet eksproprijacije. Što se tiče unošenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u javnoj svojini kao osnivačkog uloga u privredna društva i javna preduzeća, to je ostavljeno kao mogućnost, koja će biti rešena u skladu sa zakonom kojim se uređuje javna svojina. Način na koji će ovo pitanje biti uređeno je od velikog značaja za mogućnost uspostavljanja različitih oblika privatno-javnih partnerstava uz učešće lokalne samouprave.

Nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave u raspolaganju zemljištem nisu uređene ovim zakonom, već je ostavljeno da se to uredi odlukama gradova i opština u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi. U samom postupku raspolaganja zemljištem, koji teče nakon sprovođenja kompetitivnog postupka, ima nekoliko značajnih izmena. Prvo, učesnik u postupku koji smatra da mu je povređeno pravo upućuje se na pokretanje upravnog spora, dok je u skladu sa prethodnim zakonom bio upućen na to da podnese tužbu za poništaj ugovora nadležnom sudu. Utisak je da novo rešenje pruža veći stepen pravne sugurnosti investitoru koji je pobedio na nadmetanju jer su značajno smanjene šanse da se ugovor, kada jednom bude sklopljen, obori. Ostaje da se vidi kakve će posledice ovo rešenje imati na brzinu sprovođenja postupaka raspolaganjem zemljišta, budući da se ugovor o raspolaganju sklapa po pravosnažnosti rešenja, a da je, osim roka od 30 dana koji imaju učesnici u postupku da pokrenu upravni spor, predviđen još jedan korak u postupku, a to je rok od 30 dana u okviru koga javno pravobranilaštvo, ili drugi organ koji zastupa jedinicu lokalne samouprave, ima pravo da podnese tužbu nadležnom sudu ako smatra da je rešenje o raspolaganju doneto suprotno odredbama zakona.

Javni prihodi u vezi sa građevinskim zemljištem

Iako to ni u stručnoj javnosti nije dovoljno poznata činjenica, prihodi od građevinskog zemljišta čine izuzetno značajan deo ukupnih prihoda lokalne samouprave, koji često prelazi 20%. Još je veće učešće tih prihoda (pre svega se misli na naknadu za uređivanje gra-

đevinskog zemljišta, naknadu za korišćenje građevinskog zemljišta i porez na imovinu) u strukturi izvornih prihoda lokalne samouprave, u kojoj oni, po pravilu, čine dve trećine tih prihoda. Novi zakon i u ovoj oblasti donosi značajne izmene.

Najpre, među izvorima prihoda za finansiranje uređivanja građevinskog zemljišta više nema naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. Ipak, prelaznim odredbama je predviđeno da će se ova naknada i dalje naplaćivati u skladu sa odredbama prethodnog zakona, dok se ne integriše u porez na imovinu. Takvo rešenje je proisteklo iz činjenice da naknada za korišćenje građevinskog zemljišta i porez na imovinu imaju vrlo sličnu poresku osnovicu i da predstavljaju dvostruko oporezivanje. Jednostavno ukidanje ove naknade bi, s druge strane, značajno smanjilo prihode lokalne samouprave, pa je predviđeno da se izmenama poreza na imovinu ta dva fiskalna oblika objedine, uz pretpostavku da obim naplaćenih sredstava od poreza na imovinu nakon objedinjvanja neće biti manji od zbira prihoda od te naknade i poreza na imovinu pre objedinjavanja.

Zakon donosi i značajne izmene u režimu naknade za uređivanje građevinskog zemljišta. Osnovna novina u odnosnu na prethodni zakon je u tome što se lokalnoj samoupravi ne ostavlja da uredi kriterijume za utvrđivanje visine naknade, već se to čini ovim zakonom. To je rezultat višegodišnjih pritužbi investitora na način na koji se razrezuje naknada u velikom broju lokalnih samouprava. Naime, postojala je raširena praksa utvrđivanja iznosa naknade ne u skladu sa realnim troškovima uređivanja građevinskog zemljišta na određenoj lokaciji, već prema pretpostavljenoj ekonomskoj moći različitih obveznika naknade.

Kriterijumi koje utvrđuje novi zakon su: stepen komunalne opremljenosti lokacije, godišnji program za uređivanje građevinskog zemljišta, urbanistička zona, namene i površine objekta. Zakon čini i korak dalje i definiše samo četiri dozvoljene kategorije namene građevinskog zemljišta, i to za: stanovanje, komercijalnu delatnost, proizvodnu delatnost i ostale namene. Takvo rešenje treba da zaštiti pojedine delatnosti koje su često bile nesrazmerno opterećene tom naknadom (republička javna preduzeća, benzinske pumpe, strani investitori itd.), ali se njime i dalje omogućava da se utvrdi viši iznos naknade za centralne lokacije nego za one udaljene, iako su troškovi obezbeđivanja komunalne infrastrukture za ove druge znatno veći.

Novina u ovom zakonu je i odredba prema kojoj se naknada za uređivanje građevinskog zemljišta za objekte koji se grade na lokaciji koja se komunalno oprema sredstvima vlasnika umanjuje za stvarne troškove komunalnog opremanja, a najviše do 60% od visine naknade utvrđene prema merilima za obračun za tu lokaciju. Ako po strani ostavimo pitanje zašto je predviđeno ograničenje od 60% kada stvarni troškovi mogu preći i 100% visine naknade utvrđene prema merilima, javlja se jedna izuzetno značajna dilema, a to je da li lokalna samouprava ima pravo da utvrđuje umanjanja za plaćanje naknade za uređivanje građevinskog zemljišta. Naime, u prethodnom periodu, veći broj opština je koristio umanjenja ove naknade pod određenim uslovima (pre svega u zavisnosti od obima investicije i broja novootvorenih radnih mesta) kao način da se privuku investitori. Ta umanjenja su mogla da budu i u iznosu celokopne naknade. Postavlja se pitanje da li su umanjenja ovog inače izvornog prihoda lokalne samouprave sada dozvoljena, i u kom obimu, imajući u vidu činjenicu da je i obim umanjenja za sopstvena ulaganja investitora u komunalno opremanje ograničen na 60%.

Na ovom mestu treba dodati i da se i sredstva od konverzije prava korišćenja u pravo svojine u iznosu od 50% koji pripada lokalnoj samoupravi koriste kao namenski prihod za finansiranje uređivanja građevinskog zemljišta.

Postupak pribavljanja građevinske dozvole

Izmene u postupku pribavljanja građevinske dozvole očigledno su u određenoj meri inspirisane iskustvima nekih susednih zemalja i prilagođena našim uslovima. Najuočljivije

izmene su uvođenje lokacijske informacije (kao zamene za izvod iz urbanističkog plana) i lokacijske dozvole, kao i zamena odobrenja za izgradnju građevinskom dozvolom.

Najave da će, prema novom zakonu, procedura biti ubrzana zasnivaju se na sledećim argumentima:

- Proširenо je određenje objekata za koje nije potrebna građevinska dozvola.
- Pojednostavljen je sadržaj glavnog projekta za građenje, odnosno rekonstrukciju stambenih i pomoćnih objekata površine do 400 m^2, odnosno ekonomskih objekata na selu do 600 m^2.
- Predviđena je obaveza organa uprave da po službenoj dužnosti, a o trošku investitora, pribavi sve uslove i podatke za izradu tehničke dokumentacije u slučaju da planski dokument ne sadrži te podatke. Organi, odnosno organizacije ovlašćeni za izdavanje tih uslova i podataka dužni da ih dostave u roku od 30 dana.
- Uvedena je mogućnost prenosivosti građevinske dozvole za objekte u izgradnji, što do sada nije bilo predviđeno.
- Građevinska dozvola je osnov za izgradnju objekta.

Ipak, teško je sa sigurnošću predvideti koliko će te mere zaista uspeti da ubrzaju postupke vezane za izgradnju objekata. Razlog za to se nalazi u činjenici da podzakonskim aktima tek treba urediti važne detalje koji mogu opredeliti efekte ovog zakona. Krugom pitanja koja će biti uređena aktom nadležnog ministra obuhvaćeni su sadržina, način i postupak izrade planskih dokumenata, sadržina i način vođenja i održavanja Centralnog registra planskih dokumenata i lokalnog informacionog sistema planskih dokumenata, sadržina informacije o lokaciji i lokacijske dozvole, sadržina i način izdavanja građevinske dozvole itd. Međutim, očigledan nedostatak Zakona je u tome što ne sadrži rokove za donošenje ovih podzakonskih akata.

Druga neizvesnost u vezi sa time kako će nove procedure funkcionisati tiče se kapaciteta lokalnih organa uprave, kao i javnih preduzeća i drugih organizacija da primene ovaj zakon. Osim toga, davanje značajnije uloge ovlašćenim projektantima stvara potrebu da i Inženjerska komora Srbije pomno prati rad svojih članova i odlučno reaguje u slučaju da uoči nepravilnosti.

Još neke značajnije odredbe novog Zakona o planiranju i izgradnji

- Predviđena je obavezna primena standarda pristupačnosti, sa ciljem da se osobama sa invaliditetom, deci i starim osobama obezbede nesmetano kretanje i pristup javnim i poslovnim objektima, kao i stambenim i stambeno-poslovnim zgradama sa deset i više stanova.
- Uvodi se princip poštovanja standarda energetske efikasnosti u izgradnji objekata.
- Predviđa se da program implementacije planskih dokumenata mora sadržati izvore i sredstva za finansiranje projekata, čime se prostorno planiranje čvršće povezuje sa budžetskim planiranjem.
- Formira se Centralni registar planskih dokumenata, koji će biti dostupni i putem interneta.
- Lokalna samouprava ima obavezu da vodi Registar investitora, koji je takođe dostupan putem interneta.
- Spisak lokacijskih dozvola biće dostupan putem interneta.

Klara Danilović

Sekretar Odbora za urbanizam i stanovanje
Stalne konferencije gradova i opština

Novi zakon o planiranju i izgradnji iz ugla lokalne samouprave

Za oblast uređenja prostora (prostornog i urbanističkog planiranja i izgradnje) donedavno je osnovni propis bio Zakon o planiranju i izgradnji, koji je 2003. godine uveo veći broj važnih izmena u procese planiranja, kao i u postupke izdavanja dozvola za objekte. To se naročito odnosi na legalizaciju velikog broja bespravno izgrađenih objekata i naselja, koji su nastajali proteklih decenija u mnogim gradovima. Imajući u vidu da nisu u potpunosti ispunjena očekivanja od zakona koji je donet 2003, kao i da nikada nije došlo do pune primene svih njegovih odredaba, nakon punih šest godina primene tog propisa, na predlog Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, a nakon diskusije i javne debate koja je obuhvatila široki krug partnera i zainteresovanih strana, u septembru 2009. godine usvojen je Zakon o planiranju i izgradnji. Mnogi učesnici u tom procesu, posebno iz reda lokalne samouprave, pohvalili su ovakav pristup ministarstva, koji je doprineo stvaranju slike da se buduća zakonska rešenja kreiraju uz konsenzus ključnih aktera i budućih sprovodilaca zakona. Međutim, iako su radne verzije zakona tokom javne rasprave više puta menjane i unapređivane, neke ključne izmene u zakonskim rešenjima dogodile su se posle zvaničnog završetka javne rasprave, a neke ključne odredbe izmenjene su tokom skupštinske rasprave.[4]

Cilj donošenja novog zakona je da se postigne potpuna pokrivenost teritorije države odgovarajućim planovima, uz istovremeno poboljšanje kvaliteta urbanističkih i prostornih planova, kao i dalje pojednostavljivanje i modernizovanje obrade zahteva za građevinske dozvole. Naime, sve analize pokazuju da su iz nedostatka kvalitetnih planova na svim nivoima proistekli mnogi nedostaci u sprovođenju postupaka izdavanja dozvola, što se prvenstveno odnosi na sporost tog procesa. Kao i prilikom donošenja prethodnog zakona, i u novom zakonu o planiranju i izgradnji presudnu ulogu u njegovom uspešnom sprovođenju predstavlja ažurnost lokalne samouprave, kojoj se i ovoga puta postavljaju ambiciozni rokovi za obavljanje određenih poslova, uz nedovoljno jasno iskazane sankcije za njihovo nepoštovanje, ali i bez preciziranih i nedvosmislenih podsticaja za ažurno ispunjenje postavljenih zadataka.

Odbor za urbanizam i stanovanje je u martu 2009. godine dostavio sugestije i primedbe na Nacrt zakona o uređenju prostora, građevinskom zemljištu i izgradnji[5], od kojih je nekoliko bilo načelnog karaktera. Ove načelne primedbe zasnivale su se na Preporukama za unapređenje pravnog okvira za planiranje i izgradnju[6]. Odbor je tom prilikom zauzeo stav da izmenama Zakona o planiranju i izgradnji treba da prethode obimne reforme u oblasti de-

4 U članu 189. Predloga Zakona o planiranju i izgradnji, bilo je propisano da se mogu legalizovati samo objekti izgrađeni do 13. maja 2003. godine. Ta odredba je izmenjena amandmanom te je članom 185. tog zakona propisano da će građevinska dozvola biti izdata za sve objekte izgrađene, odnosno rekonstruisane ili dograđene bez građevinske dozvole, odnosno odobrenja za izgradnju do dana stupanja na snagu ovog zakona.

5 Tokom pripreme novog zakona, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja je više puta menjalo naziv ovog propisa, sve do same skupštinske rasprave, kada je naziv promenjen u „Zakon o planiranju i izgradnji“.

6 Dokument „Preporuke za reformu zakonskog okvira u oblasti planiranja, izgradnje i građevinskog zemljišta“ usvojio je Odbor za urbanizam i stanovanje SKGO u decembru 2008.

nacionalizacije – privatizacije građevinskog zemljišta i prenosa imovine na jedinice lokalne samouprave. Odbor se zauzeo i za strožu kontrolu principa održivog razvoja, tako što će se utvrditi jasnija i stroža pravila na osnovu kojih bi se poljoprivredno zemljište određivalo za potrebe izgradnje. Odbor se založio za dalju razradu odredaba o učešću javnosti u procesima pripreme planova, kao i za uvođenje instrumenata za obezbeđivanje i uređenje zemljišta potrebnog za javne namene i funkcije.

Stanje urbanističkog i prostornog planiranja na lokalnom nivou pre donošenja Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“ br. 72/09)

Prema Analizi stanja prostornog i urbanističkog planiranja u gradovima i opštinama u Srbiji[7], koju je SKGO izradila uz podršku projekta „Upravljanje zemljištem“, a koju je finansirala nemačka Savezna vlada tokom 2008. godine, mnoge, naročito manje opštine nisu bile u mogućnosti da, kako je bilo predviđeno zakonom iz 2003. godine, izrade generalne planove i planove detaljne regulacije, koji su neophodni kao osnov za izdavanje građevinskih dozvola/odobrenja, kao i za legalizaciju bespravno izgrađenih objekata. Kao posledica toga, obrada zahteva za građevinsku dozvolu i izdavanje trajala je u nekim gradovima i više od 200 radnih dana. Prema procenama Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, koje su više puta iznete u javnosti, legalizovano je samo 15% objekata izgrađenih bez građevinske dozvole, prijavljenih tokom kampanje 2003. godine i 2006. godine.

U analizi je dalje konstatovano da je koordinacija između različitih nivoa planiranja i planova na opštinskom, regionalnom i nacionalnom nivou veoma slaba. Prema podacima dobijenim od Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, 32 opštine, od kojih je većina iz Vojvodine i okruga u severnom delu Srbije van pokrajina, izradile su prostorne planove opština (PPO) do 2008. godine, dok u većem delu centralne i južne Srbije tih planova nema[8]. Ovaj relativno mali broj može biti pokazatelj nejasnog karaktera ovog plana, koji nije imao nikakvu stvarnu funkciju davanja smernica za dalje urbanističko planiranje, te je stoga imao relativno mali prioritet kod lokalnih vlasti. Uopšteno govoreći, relevantnost i značaj prostornog plana opštine ograničen je nedostatkom opšte veze između prostornog i urbanističkog planiranja.

Gradska naselja i sedišta opština mnogo bolje su pokrivena generalnim (urbanističkim) planovima[9]. Međutim, zbog zahteva postupka i nedostatka prostornih podataka, mnoge opštine nisu bile u mogućnosti da ispune zakonske rokove za preispitivanje, odnosno izmenu generalnog plana. U većini slučajeva već postojeći planovi su preispitani u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji iz 2003[10]. Nema pouzdanih podataka o broju usvojenih planova detaljne regulacije niti o veličini područja koje pokrivaju, kao glavni osnov za definisanje prava građenja i izdavanje građevinskih dozvola. Međutim, kao i u slučaju generalnih planova, može se reći da je većina lokalnih samouprava uložila značajne napore da ažurira i koriguje postojeće detaljne planova u skladu sa uslovima iz Zakona iz 2003. Jedan broj planova detaljne regulacije, a posebno detaljnih urbanističkih planova

7 Studija o stanju urbanističkog i prostornog planiranja u opštinama i gradovima u Srbiji, septembar – oktobar 2008, GTZ Land Management /Cadastre in Serbia, autor Frank Samol, BUS, Dresden.

8 Prema podacima dobijenim u Ministarstvu životne sredine i prostornog planiranja, u periodu od 2004. do 2008. godine obavljena je stručna kontrola 32 prostorna plana opštine (od toga 23 sa područja AP Vojvodina), a saglasnost ministra dobilo je 20 prostornih planova opštine (zbog izmene Zakona iz 2006. godine, kada je utvrđena obaveza pribavljanja saglasnosti ministra na prostorni plan opštine)

9 Komisija Ministarstva obavila je stručnu kontrolu 46 generalnih planova u periodu 2003–2008. godine. Međutim, treba imati u vidu da Ministarstvo nije vršilo stručnu kontrolu generalnih planova za one opštine i gradove koji su imali usvojen prostorni plan.

10 Zakon o planiranju i izgradnji, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 47/03 i 34/06.

stare generacije (detaljni urbanistički plan – DUP) stavljen je u potpunosti van snage, a nedostatak planova u opštinama delimično je nadomešten „privremenim pravilima građenja“ koja nisu imala karakter urbanističkog plana. Novi planovi uglavnom su izrađivani za potrebe uređenja novih trgovinskih i industrijskih zona, u slučajevima kada postoji poznati investitor ili namera direkcije za izgradnju i uređenje zemljišta da se određena zona uredi. Novi detaljni planovi izrađivani su i za legalizovanje bespravno izgrađenih naselja. Postoji i generalna ocena da je, zbog sporosti zvaničnih procedura, nepostojanje planskih akata u praksi premošćavano izradom urbanističkih projekata koji nisu imali karakter planskog akta, ali su omogućavali brzu urbanističku razradu za izradu velikih kompleksa uglavnom komercijalne namene. Ova ocena nikada nije utemeljena na stvarnim podacima niti je moguće proveriti stvarne negativne posledice u prostoru za tvrdnje ove vrste.

Obaveze jedinica lokalne samouprave koje proističu iz prelaznih odredaba novog Zakona o planiranju i izgradnji

Posle šest godina primene, Zakon o planiranju i izgradnji zamenjen je potpuno novim zakonom sa istim nazivom. Ključne promene u odnosu na prethodni zakon tiču se konverzije prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine, smanjivanja broja, odnosno vrsta planskih dokumenata, prenosivosti građevinske dozvole i legalizacije svih objekata izgrađenih do stupanja zakona na snagu. Za jedinice lokalne samouprave predviđeni su kratki rokovi za prilagođavanje novom Zakonu, uz najavljenu rešenost Ministarstva da ovoga puta dosledno nadgleda primenu sprovođenja.

Sledi prikaz akata koje su lokalne samouprave u obavezi da donesu u narednom periodu, u skladu sa prelaznim odredbama Zakona o planiranju i izgradnji (čl. 215. i 216).

Opštine koje nisu imale usvojen prostorni plan, moraju doneti odluku o pripremanju ovog plana u roku od 3 meseca, a plan moraju usvojiti u roku od 18 meseci. One opštine koje imaju usvojen prostorni plan u skladu sa prethodnim zakonom, moraju u roku od 3 meseca doneti odluku o usklađivanju ovog plana sa novim zakonom, a usklađivanja treba izvršiti u roku od 18 meseci. Osim toga, opštine u roku od 3 meseca moraju pristupiti izradi plana generalne regulacije, za čiju izradu su im preostale samo dve godine. Gradovi, odnosno opštine čije sedište ima više od 30.000 stanovnika, osim obaveze da izrade ta dva plana, imaju obavezu da izrade, odnosno usklade generalni urbanistički plan sa novim zakonom, dok se planovi generalne regulacije u njihovom slučaju izrađuju za celokupno građevinsko područje sedišta. Osim toga, opštine i gradovi u naredna tri meseca moraju da pripreme i dostave Ministarstvu spisak svih objekata izgrađenih u prethodnih 6 godina bez građevinske dozvole, koji u međuvremenu nisu porušeni. Pri tome, treba „aktivirati“ sve ranije podnete zahteve za legalizaciju, koji nisu rešeni iz raznih razloga u prethodnih 6 godina jer će se oni smatrati važećim i po novom Zakonu, a pripremiti se i za prijem novih zahteva, koji se, prema dokumentaciji koju treba priložiti, u potpunosti razlikuju od prethodnih. Takođe, treba razmotriti tehnička rešenja za izradu lokalnog informacionog sistema planskih dokumenata i stanja u prostoru jer je rok za njegovo uspostavljanje samo godinu dana. O kakvom se složenom zadatku radi, koliko on vremena i sredstava iziskuje, najbolje mogu posvedočiti oni gradovi koji imaju uspostavljen ili su započeli uspostavljanje geografskog informacionog sistema (GIS).

Tokom javne rasprave o nacrtu ovog propisa SKGO je zauzimala stav da je važno predvideti adekvatne prelazne odredbe, koje će olakšati primenu zakona lokalnim vlastima i drugim akterima koji su uključeni u funkcije i procese planiranja. Članovi Odbora za urbanizam i stanovanje su u svojim primedbama na Nacrt zakona[11] zauzeli stav da u prelaznim odredbama novog zakona treba napraviti razliku između opština (gradova) koji nemaju

11 Primedbe i sugestije Odbora za urbanizam i stanovanje i Odbora za energetsku efikasnost SKGO na Nacrt zakona o uređenju prostora, građevinskom zemljištu i izgradnji, mart 2009.

donet prostorni i generalni plan, onih koji su navedene planove izradili u roku u skladu sa ranije važećim zakonom i, konačno, onih koji su u procesu izrade prostornog i urbanističkog plana. Uzimajući u obzir da su mnoge lokalne vlasti uložile značajne napore da izrade prostorne i urbanističke planove, u skladu sa odredbama Zakona o planiranju i izgradnji iz 2003. godine, trebalo je dozvoliti da ti planovi nastave da važe odgovarajući vremenski period kako lokalne samouprave koje su poštovale prethodne odredbe ne bi morale opet da sprovode zamoran i skup postupak ažuriranja i korigovanja svojih planova.

Predloženo je da se posebnim članom propiše da prostorni i urbanistički planovi doneti u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“ br. 47/03 i 34/06), ostaju na snazi do roka predviđenog za njihovo prvo preispitivanje. Predloženo je, takođe, da se za izradu prostornog plana predvidi rok koji ne može biti duži od 36 meseci, a da jedinice lokalne samouprave pristupe izradi generalnog urbanističkog plana naselja za sedište najkasnije po donošenju prostornog plana u skladu sa ovim zakonom. To rešenje je delovalo prihvatljivo kako u pogledu rokova, tako i u pogledu usklađenosti navedenih planova jer urbanistički plan mora da bude usaglašen sa prostornim planom. Predloženo je da se Ministarstvo obaveže da će pružiti adekvatnu podršku opštinama i gradovima kod kojih je izrada planova u toku, kako bi usklađivanje ovih planova sa odredbama novog zakona obavile u najkraćem mogućem roku i uz što manje dodatnih budžetskih sredstava.

Nažalost, primedbe SKGO koje se tiču prelaznih odredaba nisu usvojene.

Nova rešenja u Zakonu o planiranju i izgradnji koja se tiču urbanističkog i prostornog planiranja na lokalnom nivou

Tokom javne rasprave o Nacrtu zakona, predlagači su najavljivali da će novim zakonom biti utvrđen racionalniji sistem planskih dokumenata, obrazlažući da je postojeći broj vrsta obaveznih planova veliki te da njihova međusobna hijerarhija nije jasna. Uvid u nova zakonska rešenja ukazuje na to da je broj planova smanjen za jednu vrstu plana, to jest da više ne postoji Plan opšteg uređenja, a da je karakter Generalnog urbanističkog plana promenjen.

Koji su noviteti u sistemu planskih dokumenata? Strategija prostornog razvoja je ukinuta, odnosno zamenjena Prostornim planom Republike, a ne postoji ni obaveza izrade šema prostornog razvoja jer se pokazalo da one nisu ni izrađivane. Regionalni prostorni planovi i prostorni planovi posebne namene ostaju više-manje nepromenjeni sadržinski, kao i prostorni plan jedinice lokalne samouprave (ranije prostorni plan opštine).

U članu 19. vidi se namera zakonodavca da ojača stratešku ulogu prostornog plana jedinice lokalne samouprave jer on „određuje smernice za razvoj delatnosti i namenu površina, kao i uslove za održivi i ravnomerni razvoj na teritoriji jedinice lokalne samouprave“. Ovo nije bio slučaj sa prethodnim zakonom, posebno u delu koji se tiče sadržaja, jer je sada članom 20. utvrđen sadržaj prostornog plana jedinice lokalne samouprave (ranije je sadržaj bio utvrđen isključivo podzakonskim aktom) te je predviđeno da prostorni plan opštine, odnosno grada sadrži posebno obeležavanje građevinskog područja, pravila uređenja i građenja za delove teritorije za koje nije predviđena izrada urbanističkog plana, šematski prikaz uređenja naseljenih mesta, propozicije prostornog razvoja, odnos gradskih i seoskih naselja, mere za ravnomeran teritorijalni razvoj jedinice lokalne samouprave itd.

Novina u zakonu je i to što jedinice lokalne samouprave nemaju obavezu da pripremaju program implementacije prostornog plana, što su, prema prethodnom zakonu, bile obavezne da učine u vidu ugovora o implementaciji, ali gotovo da nijedan takav ugovor nije bio sačinjen. Mere i instrumenti za ostvarivanje prostornog plana jedinice lokalne samouprave, kao i prioritetna planska rešenja i projekti, obavezni su deo prostornog plana, što je propisano članom 20. novog zakona.

Generalni urbanistički plan će se izrađivati za gradove i opštine čije sedište ima više od 30.000 stanovnika, a iz člana 23. se jasno vidi načelna promena sadržaja i namene ovog

plana jer se „Generalni urbanistički plan donosi kao strateški razvojni plan, sa opštim elementima prostornog razvoja“.

Ulogu generalnog plana iz ranije važećeg zakona[12] preuzima plan generalne regulacije, koji se izrađuje za sva naseljena mesta koja su sedišta jedinica lokalne samouprave, a može se doneti i za druga naseljena mesta. Taj plan sadrži, između ostalog: podelu prostora na posebne celine i zone; pretežnu namenu zemljišta po zonama i celinama; regulaciju, nivelaciju, trase, koridore i kapacitete za infrastrukturu, kao i pravila uređenja i pravila građenja po zonama i celinama.

Što se tiče postupka za izradu planskih dokumenata, osnovni novitet je to što se više ne izrađuje program za izradu plana, već se nakon donošenja odluke o izradi plana, odmah pristupa izradi koncepta plana.

Novim Zakonom o planiranju i izgradnji predviđena je stroža hijerarhija planskih dokumenata, koja će se kontrolisati pribavljanjem saglasnosti Ministarstva. Naime, članom 33. Zakona predviđeno je da se saglasnost ministra pribavlja dva puta: jednom kao prethodna saglasnost, pre nego što plan bude dat na javni uvid, a drugi put pre nego što bude objavljen (što je i ranije bio slučaj sa prostornim planovima opština i generalnim urbanističkom planovima koji su izrađivani za gradove, tj. grad Beograd). Saglasnost podrazumeva da je plan usklađen sa planovima višeg reda i samim Zakonom o planiranju i izgradnji i podzakonskim aktima, a rok za izdavanje je 30 dana. Imajući u vidu da je moguće da će Ministarstvo biti „zatrpano“ zahtevima za izdavanje ove saglasnosti, predviđeno je da se smatra da je saglasnost data, ukoliko ona ne bude izdata u zakonom predviđenom roku. Saglasnost se pribavlja na prostorne planove jedinice lokalne samouprave i na generalne urbanističke planove, dakle, ne pribavlja se za planove generalne i detaljne regulacije, osim u slučajevima kada se plan detaljne regulacije izrađuje na osnovu prostornog plana posebne namene za zaštićeno prirodno ili kulturno dobro.

Urbanistički projekat, u skladu sa novim zakonom, nema karakter planskog dokumenta, već predstavlja urbanističko-tehnički dokument za sprovođenje urbanističkih planova. Ovo rešenje nije novo jer ni prethodni zakon nije svrstavao urbanističke projekte u urbanističke planove, već je precizirao da se on izrađuje za potrebe sprovođenja urbanističkih planova. Urbanistički projekat se izrađuje isključivo za formiranu građevinsku parcelu (čl. 61), a novina novog zakona je i dužina trajanja javne prezentacije urbanističkog projekta. Umesto prezentacije u trajanju od jednog dana, sada Zakon predviđa da javna prezentacija traje 7 dana (čl. 63). U grupu urbanističko-tehničkih dokumenata, osim urbanističkog projekta, spadaju još i projekti parcelacije i preparcelacije te projekti ispravke granica susednih parcela. Njihov sadržaj je bliže uređen članovima 65. do 68. novog zakona. Za razliku od nekih rešenja iz radnih verzija zakona, koje su predviđale poveravanje ovih poslova isključivo geodetskoj struci, prema konačnoj verziji novog zakona, izradom ovih dokumenata ipak rukovodi odgovorni urbanista, a organ uprave potvrđuje da je projekat usklađen sa urbanističkim planom. Uvedena je mogućnost podnošenja prigovora na obaveštenje organa o neusklađenosti projekta parcelacije, odnosno preparcelacije sa urbanističkim planom, što se može smatrati dobrim rešenjem jer je time omogućena pravna zaštita interesa vlasnika zemljišta.

Da bi se obezbedilo sprovođenje ovog zakona i poštovanje predviđenih rokova, zakonodavac je uveo neke novine i u odredbe koje se tiču finansiranja izrade planskih dokumenata. Tako se članom 39. predviđa da ministarstvo nadležno za poslove prostornog planiranja može, na zahtev jedinice lokalne samouprave, da (su)finansira izradu pojedinih planskih dokumenata. Međutim, za sprovođenje ove odredbe neophodno je doneti podzakonski akt kojim će biti bliže uređeni uslovi i kriterijumi za sufinansiranje.

Zakonom o planiranju i izgradnji predviđeno je da bude osnovan Centralni registar planskih dokumenata (čl. 43), u kome će biti evidentirani svi planski dokumenti. Vođenje Cen-

12 Zakon o planiranju i izgradnji, „Sl. glasnik RS“ br. 47/03 i 34/06.

tralnog registra povereno je Republičkom geodetskom zavodu, i to u okviru Nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka. Jedinice lokalne samouprave će biti u obavezi da sve donete planove, u roku od 15 dana od objavljivanja, dostavljaju Republičkom geodetskom zavodu radi evidentiranja u Centralnom registru. Osim toga, sve planove sa svoje teritorije jedinice lokalne samouprave će pohranjivati i u lokalni informacioni sistem planskih dokumenata i stanja u prostoru, koji su u obavezi da osnuju u roku od godinu dana od dana stupanja novog zakona na snagu. Sadržaj, način osnivanja i vođenja ovog informacionog sistema biće bliže uređeni podzakonskim aktom.

Komisije za planove, savetodavna tela koja su formirana u skladu sa prethodnim zakonom, radi obavljanja stručnih poslova u postupku izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i davanja stručnog mišljenja na zahtev nadležnih organa uprave, postojaće i dalje sa nepromenjenim delokrugom i nadležnostima, s tom razlikom što je novim zakonom predviđeno da svi članovi komisije moraju posedovati ličnu licencu. Na taj način se povećavaju stručnost i integritet tog savetodavnog tela, na čemu su insistirali mnogi zagovornici struke tokom javne rasprave. Međutim, prelazne odredbe (čl. 213) ostavljaju mogućnost da komisije obrazovane u skladu sa starim zakonom nastave sa radom do isteka mandata, što znači da postoji mogućnost da u mnogim jedinicama lokalne samouprave sprovođenje ove odredbe bude odloženo na neko vreme.

Akti koje izdaju nadležni lokalni organi

Informacija o lokaciji je nova vrsta akta koju će izdavati lokalni nadležni organi u skladu sa čl. 53. Zakona o planiranju i izgradnji. S obzirom na to da ova informacija – akt sadrži obaveštenje o mogućnostima i ograničenjima izgradnje na određenoj katastarskoj parceli, ona ne predstavlja potpuni novitet u praksi jer sadržinski podseća na istoimeni akt – obaveštenje, koje je izdavano u skladu sa Zakonom o planiranju i uređenju prostora i naselja iz 1995. godine. Praksa je očigledno pokazala da je takav akt koristan i primenljiv u praksi te se taj akt, kao prva informacija investitoru o nameni prostora u skladu sa važećim planskim aktom, ponovo našao u ovom zakonu. Jedino sporno pitanje koje se postavlja jeste njegova svrsishodnost i naplata „stvarnih troškova izdavanja“ ukoliko su, prema načelu dostupnosti, svi planski dokumenti javno dostupni putem interneta.

U skladu sa čl. 54. opštinske i gradske uprave izdavaće lokacijske dozvole za objekte za koje su nadležne da izdaju građevinske dozvole. Lokacijska dozvola nije isto što i akt o urbanisičkim uslovima ni izvod iz urbanističkog plana, a nije ni urbanistička dozvola, što nam je zakonodavac jasno stavio do znanja. Lokacijska dozvola je upravni akt i izdaje se u obliku rešenja, a po žalbi na ovo rešenje u drugom stepenu rešavaće ministarstvo nadležno za prostorno planiranje. U skladu sa osnovnim načelima lokalne samouprave, postavlja se pitanje – da li je izdavanje lokacijske dozvole sada izvorni posao lokalne samouprave ili povereni posao, kao što je slučaj sa izdavanjem građevinskih dozvola. Praksa će vrlo brzo pokazati da li je ovakvo rešenje ispravno i praktično, pre svega zbog ograničenih administrativnih kapaciteta u samom Ministarstvu životne sredine i prostornog planiranja (odnosno u pokrajinskom sekretarijatu Vojvodine) za rešavanje velikog broja predmeta koji se može očekivati.

Odredbe koje se tiču participacije – javni uvid

Iako participacija u urbanističkom planiranju kod nas ima određenu tradiciju, ona se, nažalost, i novim Zakonom o planiranju i izgradnji, svodi na javni uvid u nacrt planskog dokumenta, što je, sa stanovišta savremenog shvatanja participativnog planiranja u demokratskim društvima, minimalno i nedovoljno. Učešće građana i zainteresovanih strana od najranijih faza procesa izrade plana ima ključni značaj za planski proces. Zainteresovanim pojedincima, grupama i organizacijama treba omogućiti da učestvuju u određivanju prio-

riteta za izradu planova, izmena i dopuna postojećih planova, tokom procesa planiranja i sprovođenja planova. Svim pojedincima, grupama i organizacijama treba omogućiti pravo žalbe višim organima na planska rešenja, odnosno omogućiti sudsku zaštitu onima čija bi prava mogla da budu ugrožena. Postupak javnog uvida nije bliže regulisan odredbama Zakona (javni uvid uređuju čl. 50. i 51.) te se očekuje da će podzakonski akt bliže urediti ove procedure.

Zemljište kao lokalni resurs

Stalna konferencija gradova i opština se zalagala za uspostavljanje svojine lokalne samouprave i navodila problem nepostojanja svojinskih prava opština i gradova kao jedan od ključnih faktora koji usporavaju lokalni ekonomski razvoj. Svojina nad građevinskim zemljištem, kao vitalnim razvojnim resursom, u tom smislu ima izuzetan značaj. Zato za jedinice lokalne smaouprave poseban značaj imaju odredbe Zakona o planiranju i izgradnji koje se tiču konverzije prava korišćenja na građevinskom zemljištu u pravo svojine. Naime, reč je o sticanju prava svojine lokalne samouprave na izgrađenom i (posebno) na neizgrađenom građevinskom zemljištu na kome je do sada imala pravo korišćenja (čl. 100). Puna primena ove odredbe omogućiće opštinama i gradovima da bolje raspolažu svojom imovinom i lakše upravljaju svojim razvojem.

Iako naziv zakona na to ne upućuje, Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. godine u velikoj meri uređuje problematiku građevinskog zemljišta, svojinske odnose na njemu, kao i njegovu privatizaciju, što su pitanja koja su u prethodnom periodu predstavljala najveći kamen spoticanja u sistemskim reformama lokalne samouprave. Očekivano ili ne, novi Zakon o planiranju i izgradnji daje mogućnost da se gradsko građevinsko zemljište u najvećem delu privatizuje, to jest da se dosadašnje pravo korišćenja konvertuje u pravo svojine, bez naknade. U načelu, čini se da je zakonodavac predvideo sve moguće slučajeve konverzije dosadašnjih oblika zakupa i korišćenja u pravo svojine, ali ostaje da se vidi koliko je ta rešenja moguće sprovesti u praksi. Sprovođenje tih odredaba zakona u najvećoj meri će zavisiti od ažurnosti javne evidencije o nepokretnostima, koja se uspostavlja pri Republičkom geodetskom zavodu kao Katastar nepokretnosti, uz ukidanje zemljišnih knjiga. Ovaj proces u Srbiji traje već godinama i prate ga velike teškoće, tako da se može očekivati veliki broj spornih situacija, za koje će, u najvećem broju slučajeva, biti odgovorni lokalni organi uprave. Takođe, ostaje nerešen problem obeštećenja bivših vlasnika zemljišta, koji zbog odlaganja usvajanja Zakona o denacionalizaciji smatraju da su direktno ugroženi donošenjem Zakona o planiranju i izgradnji.

Umesto zaključka

U želji da svojim članicama, opštinama i gradovima u Srbiji, u nekoj meri olakša početak primene novog zakona, Stalna konferencija gradova i opština je, u dogovoru sa Ministarstvom životne sredine i prostornog planiranja, a putem Odbora za urbanizam i stanovanje, sprovela aktivnost prikupljanja pitanja i komentara vezanih za tumačenja pojedinih članova Zakona. Cilj ove aktivnosti je bio da se u saradnji sa resornim ministarstvom dođe do izvornih tumačenja pojedinih odredaba, a posebno onih koje, kao nove u zakonskim rešenjima, izazivaju nedoumice u primeni u lokalnoj administraciji.

U relativno kratkom roku od desetak dana, Odbor za urbanizam i stanovanje SKGO prikupio je više od 150 pitanja i sugestija iz 20 gradova i opština, koja su zatim sistematizovana po poglavljima i odeljcima teksta zakona. Razumljivo, najveći broj pitanja odnosi se na prelazne odredbe, odnosno na postupanje po zahtevima podnetim nakon stupanja na snagu novog zakona, a u postupcima započetim u skladu sa ranije važećim zakonom. Ova grupa pitanja zahteva brzu reakciju Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, koje je i jedino ovlašćeno da pruži tumačenje – instrukciju za postupanje organa.

Takođe, mnogo pažnje je izazvao deo zakona koji se odnosi na legalizaciju, kao i celo poglavlje posvećeno građevinskom zemljištu. Veliki broj nejasnoća za stručna lica u lokalnim upravama nalazi se i među odredbama zakona koje se tiču građenja objekata, sadržaja tehničke dokumentacije i same građevinske dozvole, a dodatna objašnjenja će biti potrebna i za buduće postupanje građevinske inspekcije[13].

Pitanja i sugestije, prikupljena na ovakav način, predstavljaju dobar osnov i za koncipiranje, očigledno preko potrebnih, savetovanja i obuka, koje bi resorno ministarstvo trebalo da organizuje u narednom periodu za zaposlene u opštinskim i gradskim upravama.

Sve u svemu, pred nama je propis koji, iako nije ispunio sva očekivanja lokalne samouprave, u sebi sadrži dovoljno izmena koje bi mogle da izazovu kvalitativnu promenu u prostoru (prvenstveno se misli na privatizaciju građevinskog zemljišta, pojednostavljenje postupka izdavanja građevinske dozvole i legalizaciju). Međutim, ne može se sa sigurnošću tvrditi da će se stanje urbanističkog i prostornog planiranja u opštinama i gradovima u Srbiji, koje je opisano na početku ovog teksta, unaprediti u narednom periodu zahvaljujući novom zakonu. Odgovarajući, kvalitetan pravni okvir jeste prvi, ali ne i jedini uslov za unapređenje stanja. Adekvatna primena u praksi, promena ustaljenih procedura i, pre svega, edukacija stručnjaka na lokalnom nivou da izrađuju i sprovode planove nove generacije u uslovima preovlađujuće privatne svojine na građevinskom zemljištu, samo su neki od izazova za lokalnu samoupravu u narednom periodu, kojima će se baviti i SKGO, kao asocijacija lokalnih vlasti.

13 Pitanja opština i gradova u vezi sa davanjem pojašnjenja pojedinih članova Zakona o planiranju i izgradnji, stručna služba SKGO dostavila je Ministarstvu životne sredine i prostornog planiranja 28. septembra 2009. godine, dopisom br. 847/1.

Rade Cvetanović
rukovodilac Odeljenja za imovinskopravne i stambene poslove, urbanizam i građevinarstvo
Opština Opovo

Novi zakon o planiranju i izgradnji: napomene iz prakse

Nova rešenja u vezi sa postupkom izdavanja građevinske dozvole i prijavom radova

Građevinska dozvola kao upravni akt uređena je odredbama poglavlja VI i članova 136. do 147. novog Zakona o planiranju i izgradnji. Uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole, nadležnom organu lokalne samouprave (sekretarijatu ili odeljenju) treba priložiti: pravosnažno rešenje o lokacijskoj dozvoli; glavni projekat u tri primerka sa izveštajem o izvršenoj tehničkoj kontroli koji obavezno treba da sadrži i izjavu odgovornog projektanta i vršioca tehničke kontrole kojom se potvrđuje da je glavni projekat urađen u skladu sa lokacijskom dozvolom i pravilima struke (član 119. stav 3. Zakona); kao i sve saglasnosti na glavni projekat od organa, odnosno organizacija ako je to predviđeno tehničkim uslovima navedenim u lokacijskoj dozvoli (član 119. stav 4. Zakona); dokaz o pravu svojine, odnosno pravu zakupa na građevinskom zemljištu; dokaz o uređivanju odnosa u pogledu plaćanja naknade za uređivanje građevinskog zemljišta i dokaz o uplati administrativne takse.

Nadležni organ proverava da li su priloženi svi propisani dokazi, kao i to da li je glavni projekat izrađen u skladu sa lokacijskom dozvolom.

Ako napravimo **poređenje između „odobrenja za izgradnju“ prema Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2003. godine i „građevinske dozvole“ po novom zakonu iz 2009. godine**, možemo uočiti da je novim zakonom ponovo vraćen termin građevinska dozvola, što predstavlja sličnost sa zakonskim rešenjima iz 1995. godine. To je primenjivije u praksi jer se građevinska dozvola izdaje na osnovu kompletne projektno-tehničke dokumentacije – glavnih projekata, na osnovu kojih je moguće dobiti sve saglasnosti nadležnih organa i organizacija. Prethodni zakon nije davao takvu mogućnost jer je trebalo pribavljati saglasnosti na idejne projekte, a to je u nekim slučajevima bilo nemoguće na osnovu propisanog obaveznog sadržaja idejnih projekata.

Primer

Saglasnost na projektno-tehničku dokumentaciju u pogledu primenjenih mera zaštite od požara od Ministarstva unutrašnih poslova, Odseka za zaštitu i spasavanje nije bilo moguće pribaviti na idejne projekte, jer se tek na osnovu glavnog arhitektonsko-građevinskog projekta, glavnog projekta elektoinstalcija i instalacija vodovoda i kanalizacije definiše, odnosno izrađuje elaborat zaštite od požara, što je uslov za predmetnu saglasnost.
Zbog toga je u praksi bio čest slučaj da je na samom početku, nakon dobijanja akta o urbanističkim uslovima ili izvoda iz urbanističkog plana, trebalo raditi glavne projekte i zatim na osnovu glavnih projekata pribavljati predviđene saglasnosti, koje treba priložiti uz zahtev za izdavanje odborenja za izgradnju. Potom je deo glavnih projekata trebalo organizovati kao idejne projekte da bi se pribavilo odobrenje za izgradnju.
Drugo, sâm naziv odobrenje za izgradnju i sadržaj dispozitiva rešenja su u koliziji jer se u jednom delu dispozitiva rešenja navodi da se „**odobrava investitoru**… **izgradnja**“, a onda se u nekom drugom stavu dispozitiva rešenja navodi „**na osnovu ovog odobrenja za izgradnju ne može se pristupiti građenju objekata odnosno izvođenju radova**, **ali se može izraditi glavni projekat**“.

U nedavno usvojenom novom zakonu građevinska dozvola se ističe kao ključni dokument za razliku od zakonskih rešenja iz 2003. godine, **prema kome je najznačajnija bila prijava početka izvođenja radova** (član 114. starog zakona). Prema tom zakonu je, uz zahtev, trebalo priložiti glavne projekte, sa tehničkom kontrolom i potvrdom organa da je taj projekat urađen u skladu sa odobrenjem za izgradnju, odobrenje za izgradnju, pismenu izjavu o početku izgradnje i planiranom završetku, overen ugovor o građenju i druge dokaze, a nadležni organ u skladu sa članom 10. Pravilnika o sadržini i načinu izdavanja odobrenja za izgradnju i sadržini prijave početka izvođenja radova, potvrđuje prijem **stavljanjem pečata na glavne projekte**, **sa naznakom broja rešenja o odobrenju za izgradnju**.

U praksi se javio problem primene člana 114. starog zakona i člana 10. Pravilnika jer nadležni organi lokalne samouprave, osim primerka potvrđenog glavnog projekta i priložene dokumentacije u spisima predmeta, **nisu imali pisani trag o dokumentaciji priloženoj uz zahtev**. To je tokom primene starog zakona prevaziđeno tako što su kasnije izdavane i **potvrde o prijemu tehničke dokumenacije uz prijavu početka izvođenja radova**, u kojima je navođena celokupna priložena dokumentacija i precizniji podaci o investicionotehničkoj dokumentaciji, odgovornim projektantima vršiocima tehničke kontrole, izvođaču radova itd.

Nadalje, prema novom zakonskom rešenju (član 141), građevinska i lokacijska dozvola su **prenosive** jer je predviđena izmena rešenja o lokacijskoj i građevinskoj dozvoli ako u toku građenja dođe do promene investitora, što nije bilo moguće po starom zakonu. Novi investitor je samo dužan da u roku od 15 dana od dana nastanka promene podnese nadležnom organu zahtev za izmenu rešenja o lokacijskoj i građevinskoj dozvoli, uz koji prilaže dokaz o pravu svojine na zemljištu ili objektu.

Novina je i to što je sada moguća izmena građevinske dozvole ako prilikom izgradnje objekta, odnosno izvođenja radova dođe do **odstupanja od glavnog projekta odnosno izdate građevinske dozvole**, dok je članom 142. zakona iz 2003. bilo predviđeno pribavljanje novog odobrenja za izgradnju na osnovu izmenjene projektne dokumentacije, odnosno izmenjenog glavnog projekta.

Članom 143. novog zakona preciznije su nego u zakon iz 2003. (član 90) definisane vrsta objekta i radova, kao i slučajevi kada je moguće pristupiti građenju objekata, odnosno izvođenju radova bez pribavljene građevinske dozvole. Produžen je i rok za pribavljanje građevinske dozvole sa 6 meseci na 1 godinu od dana prestanka opasnosti koje su prouzrokovale građenje, da bi ti objekti ostali kao stalni.

Član 144. novog zakona definiše listu objekata i vrstu radova za koje se ne izdaje građevinska dozvola, kao što su vrtna senila do 15 m^2 osnove, staze, vrtni bazeni i ribnjaci površine do 12 m^2 i dubine 1 m, nadstrešnice osnove do 10 m^2, kolski prilazi i druge vrste objekata i radova na koje se ne primenjuju odredbe ovog zakona. To je novina koja će znatno olakšati rad nadležnih organa u lokalnim samoupravama.

Novina je i to što je članom 145. zakona iz 2009. (slično članu 97. zakona iz 2003) definisana vrsta radova i objekata koji se izvode na osnovu rešenja (potvda – razlika u odnosu na zakon iz 2003) koji izdaje organ nadležan za izdavanje građevinske dozvole, a odnosi se na radove na investicionom održavanju objekata, uklanjanju prepreka za osobe sa invaliditetom, promena namene objekata, promena namene bez izvođenja radova, adaptacija i sanacija, pomoćnih objekata, trafostanica 10/04 kV ili 20/04 kV, garaže, ostave i slično. Uz zahtev za izdavanje rešenja, potreban je dokaz o pravu svojine, idejni projekat odnosno glavni projekat za radove na sanaciji i adaptaciji objekta.

Ako posmatramo član 97. zakona iz 2003. i član 145. zakona iz 2009. godine, osim razlike u terminima „potvrda“, odnosno „rešenje“ i proširene liste objekata, možemo uočiti i to da odredbama novog zakona nisu definisani radovi na „**tekućem održavanju objekata**“. Ako se podsetimo da su se po starom zakonu predmetni radovi izvodili na osnovu potvrde koju izdaje nadležni organ na osnovu zahteva investitora uz koji se obavezno, osim dokaza o pravu svojine na objektu, prilaže i spisak radova, kao i da su radovi na tekućem održavanju: mestimična zamena polomljenih crepova – krovnog pokrivača, pretresanje krova sa zamenom trulih letvi, popravka fasade, zamena sanitarnih uređaja i instalacija u objektu, polomljene keramike, podova, bojenje unutrašnjih zidova itd., možemo zaključiti da sada prethodno navedene radove moramo da kategorišemo kao „**investiciono održavanje**“ i da će se za njih raditi „idejni projekti“ da bi se dobilo rešenje o odobrenju za izvođenje.

Novi zakon, slično zakonu iz 1995. godine, uvodi „privremenu građevinsku dozvolu“, s tim što je sada drugačija lista objekata, odnosno radova za koje se izdaje privremena građevinska dozvola (asfaltne baze, separacije agregata, fabrike betona, meteorološki stubovi visine do 60 m, privremene saobraćajnice, istražni radovi), kao i što se ograničava period korišćenja objekata, odnosno izvođenja radova za koje je izdata privremena građevinska dozvola na 3 godine od dana izdavanja dozvole. Prema zakonu iz 1995. pod terminom privremeni podrazumevali su se i građeni su objekti koji su kasnije ostajali kao stalni i nikada nisu uklanjani, odnosno tretirani su kao zatečeno stanje prilikom izrade novih urbanističkih planova za prostore za koje su izdavane privremene građevinske dozvole.

Ono što novi zakon jasnije i preciznije definiše u odnosu na stari zakon jeste i „**promena namene poljoprivrednog zemljišta**“, kao i „**vreme plaćanja naknade za promenu namene**“. Naime, ova problematika je uređena članom 87: kada se donese novi planski dokument kojim se namena poljoprivrednog zemljišta menja u građevinsko, nadležni organ koji je doneo planski dokument dostavlja spisak katastarskih parcela kojima je promenjena namena organu nadležnom za poslove državnog premera i katastra. Taj organ sprovodi promenu i stavlja zabelešku o obavezi plaćanja naknade za promenu namene.

Vlasnik katastarske parcele kojoj je promenjena namena **dužan da plati naknadu** utvrđenu u skladu sa zakonom koji uređuje poljoprivredno zemljište **pre izdavanja lokacijske dozvole**.

Prethodnim zakonom ova obaveza nije bila jasno definisana, ali je lokalnim samuopravama prosleđeno mišljenje tadašnjeg Ministarstva za kapitalna ulaganja, u kome je bilo navedeno da uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju investitori nisu u obavezi da podnesu dokaz o plaćenoj naknadi za promenu namene poljoprivrednog u građevinsko zemljište. Nadležni organi za izdavanje odobrenja za izgradnju su različito postupali u ovom pitanju. Neki su prilikom rešavanja predmeta, kad se na osnovu vlasničkog lista i kopije plana utvrdi da se radi o poljoprivrednom zemljištu, u dispozitivu rešenja o odobrenju za izgradnju navodili „obavezu investitora da je dužan da u skladu sa Zakonom o poljoprivrednom zemljištu izvrši uplatu naknade za promenu namene zemljiša“, dok je kod drugih lokalnih samouprava „rešenje o promeni namene poljoprivrednog u građevinsko zemljište“ bio obavezan prilog uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju.

Legalizacija bespravno izgrađenih objekata

Novi Zakon o planiranju i izgradnji doneo je najviše novina u odnosu na stari zakon u oblasti legalizacije bespravno izgrađenih objekata.

Sam termin legalizacija podrazumeva naknadno izdavanje građevinske i upotrebne dozvole za objekat, odnosno delove objekta izgrađene ili rekonstruisane bez građevinske dozvole.

Stupanjem na snagu ovog zakona dat je **novi rok za legalizaciju od 6 meseci**, **i to ne samo investitorima** koji su nelegalno, odnosno bez građevinske dozvole gradili objekte do 11. maja 2003. godine i podneli zahteve za legalizaciju u prethodna dva roka tj. do 11. novembra 2003. godine, kao i u drugom roku za podnošenje prijava datog izmenama Zakona iz 2006. godine, od 26. oktobra 2006. do 26. oktobra 2007. godine, **već i investitorima koji su bez odobrenja za izgradnju i prijave početka građenja**, **odnosno potvrđenih glavnih projekata gradili objekte u periodu od 2003**. **do dana stupanja na snagu novog zakona – 11**. **septembra 2009**. **godine**.

Kao i prema starom zakonu, postupak se pokreće na inicijativu vlasnika bespravno izgrađenog objekta i jednim rešenjem se može izdati građevinska i upotrebna dozvola, s tim što će se prijava vlasnika bespravnih objekata koji su prijavu podneli po prethodnom zakonu u propisanim rokovima a zahtevi im nisu rešeni, odnosno postupak okončan, smatrati kao zahtev podnet po ovom zakonu. Oni treba u roku od 60 dana od stupanja na snagu ovog zakona nadležnom organu da dostave dokaze propisane ovim zakonom za legalizaciju. Ukoliko su u prethodnom postupku podneli projekat izvedenog stanja, ne podnose tehnički izveštaj odnosno zapisnik po novom zakonu. Ukoliko uz zahtev nije podneta celokupna propisana dokumentacija, nadležni organ će tražiti dopunu dokumentacije u roku koji ne može biti duži od 60 dana i ako podnosilac zahteva u propisanom roku ne dopuni dokumentaciju, zahtev će mu zaključkom biti odbačen i jedan primerak pravosnažnog zaključka dostavljen nadležnoj građevinskoj inspekciji.

Osim toga što je novim zakonom pojednostavljen postupak legalizacije, smanjeni su i obim i vrsta dokumentacije koja se podnosi uz zahtev. Za stambene objekte od 100 m^2 i stambene objekte preko 100 m^2 sa jednim stanom, osim dokaza o pravu svojine, uz zahtev se, umesto projekta izvedenog stanja (prema starom zakonu), dostavljaju fotografije objekta i tehnički izveštaj o stanju objekata, instalacija, infrastrukturne mreže i spoljašnjeg uređenja objekta sa geodetskim snimkom objekta, kopijom plana parcele i iskazanim bruto gabaritnim površinama objekta.

Za stambene objekte sa više stanova, stambeno-poslovne objekte, poslovne i proizvodne objekte umesto izveštaja se podnosi „**zapisnik o izvršenom veštačenju o ispunjenosti uslova za upotrebu objekta**“ koji izrađuje privredno društvo, odnosno drugo pravno lice upisano u odgovarajući registar za obavljanje tih poslova.

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da je namera zakonodavca bila da **pojednostavi proceduru**, **smanji obim potrebne dokumentacije i ubrza postupak legalizacije**, ali je primetna nejasna i neuobičajena formulacija priloga koji se podnosi uz zahtev za legalizaciju: „**geodetski snimak objekta na kopiji plana parcele sa iskazanom bruto razvijenom površinom u osnovi objekta**“, zbog toga što je geodetski snimak jedno – rade ga ovlašćene geodetske firme nakon snimanja na terenu, a kopija plana parcele drugo – izdaje je kao podatak nadležna služba Republičkog geodetskog zavoda, dok se bruto površina objekta dobija na osnovu geodetskog snimka ili tehničke dokumentacije te je teško sve to povezati u jedan termin. Ako imamo u vidu i činjenicu da se naknada za uređenje građevinskog zemljišta obračunava na osnovu korisne površine objekta (neto površine), nejasno je i to ko će je i kako utvditi i prikazati u izveštaju (geometri ili projektanti naknadnim premeravanjem objekta).

U vezi sa naknadom za uređenje građevinskog zemljišta treba napomenuti i to da je novim zakonom data mogućnost investitorima, odnosno vlasnicima građevinskog zemljišta **koje nije komunalno opremljeno** da ukoliko grade na takvim lokacijama, odnosno zonama, mogu **sopstvenim sredstvima izvršiti komunalno opremanje a naknada za uređivanje građevinskog zemljišta biće im umanjena za najviše 60%** visine naknade utvrđene prema kriterijumima i merilima za obračun za predmetnu lokaciju, odnosno zonu**.**

Novina je i to što je predviđeno da se naknada za korišćenje građevinskog zemljišta ukine i integriše u porez na imovinu.

Što se tiče legalizacije, pri rešavanju zahteva, za razliku od prethodnog zakona, nadležni organ nije u obavezi da utvrđuje mogućnost usklađivanja objekta sa urbanističkim planom, što je predstavljalo veliku prepreku u legalizaciji, ali su i ovim zakonom (član 187) definisani slučajevi kada se objekti ne mogu legalizovati odnosno kada se ne može naknadno izdati građevinska dozvola. Posebno ograničenje sadrže tačke 6 i 7 člana 187. jer su, prema Pravilniku o opštim uslovima o parcelaciji i izgradnji i sadržini, uslovima i postupku izdavanja akta o urbanističkim uslovima za objekte za koje odobrenje za izgradnju izdaje opštinska, odnosno gradska uprava[14], upravo propisane udaljenosti od susednog objekta predstavljale razlog zbog koga mnogim investitorima nije bilo moguće izdati akt o urbanističkim uslovima u prethodnom periodu, odnosno danom prestanka važenja Privremenih pravila građenja, 26. aprila 2007. godine. Međutim, u tim slučajevima podnosiocu zahteva je data mogućnost da pribavi overenu saglasnost vlasnika susednog objekta ili, što je bolje rešenje, da lokalne samouprave u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donesu odluku kojom će utvditi drugačije (povoljnije) uslove udaljenosti od susedenog objekta i visine objekta.

Ostaje i to da će resorni ministar, na osnovu novog zakona, podzakonskim aktom propisati bliže kriterijume za objekte koji se ne mogu legalizovati, kao i za način i sadržinu tehničke dokumentacije za postupak legalizacije.

Na kraju, možemo zaključiti da novi zakon nudi bolja rešenja od prethodnog i da je mnogo povoljniji za buduće investitore i vlasnike nelegalnih objekata. Ostaje nam da se nadamo da će podzakonskim aktima biti razjašnjene sve nejasnoće u primeni novog Zakona o planiranju i izgradnji.

14 „Službeni glasnik RS“ br.75/2003.

mr Miodrag Ferenčak, dipl. inž. arh.

Napomene o nastanku i prirodi neformalnih stambenih jedinica i naselja u nas

O čemu govorimo?

Pre no što se opredelimo i za sam naziv pojave koji ćemo najčešće koristiti, počećemo sa poznatom oznakom „bespravna izgradnja“, a kasnije ćemo, u najkraćim crtama, opisati njen najrasprostranjeniji tip i dati neke napomene koje mogu biti korisne u traženju rešenja.

Ova pojava je masovna. Neprekidna naselja sa hiljadama novih kuća, sa kilometarskim novim nizovima uz prilazne puteve, sa krovnim nadgradnjama koje se nadnose iznad svake druge kuće, sve veliko, visoko, od čvrstog klasičnog materijala, sve još neomalterisano i u grozničavoj izgradnji. Pominju se brojevi od tri stotine hiljada do milion kuća i dogradnji.

Slika 1. *Neformalna izgradnja je masovna*

Rasprostiranje bespravne izgradnje traje gotovo pola veka u našim gradovima, a ne od devedesetih godina, kako se, ne retko, pretpostavlja. Neka od najvećih naselja (na primer, Kaluđerica) razvijala su se od seoca, polovinom šezdesetih, do prigradske zone sa 40–50 hiljada ljudi danas, i sa bogatom istorijom kampanja za uređenje.

Tipova i varijeteta je mnogo. Od izgradnje novih jedinica na krovnim terasama postojećih kuća, izdizanja i popunjavanja tavanskih prostora, dogradnje poslovnih prostorija ispred i iza kuća, izgradnje prodavnica i skladišta pod maskom poljoprivrednih prostora, improvizovane izgradnje sirotinjskih skloništa na javnom zemljištu (*slam* izgradnja), individualne izgradnje velikih kuća sa preko tri etaže i preko deset stanova na malim parcelama porodičnih kuća, izgradnje više novih i većih spratova iznad manjih kuća potpuno obuhvaćenih novim nosećim konstrukcijama, do izgradnje novih trgovinskih, ugostiteljskih i zanatskih radnji na delovima parkova, skverova ili na zelenim pretprostorima novih stambenih kolektivnih zgrada, pod maskom postavljanja malih montažnih objekata (kioska).

Slika 2. *Slamovi su poseban tip i problem*

Najkarakterističniji tip je masovna izgradnja pristojnih i održivih porodičnih kuća na sopstvenoj parceli, u grupama ili uz puteve, na obodima većih gradova (ali i u selima). Ovaj tip je predmet analize i komentara u ovom prilogu.

Slika 3. *Zona tipičnih porodičnih tipova u naselju Altina*

Nekoliko brojeva i osobina kuća i naselja

Za Srbiju ili Beograd nisu istraženi brojevi i veličine. Podaci kampanja za legalizaciju, koje su otpočele 1997. i 2003. godine, nisu sabrani, provereni i obrađeni. Opseg brojeva koji se pominju varira do deset puta. Publikacija „Nacionalni profil stambenog sektora: Srbija i Crna Gora“ (Ujedinjene nacije, Ženeva, 2006), u delu 2. „Neformalna izgradnja“ pominje ocenu da je moguće da postoji milion takvih jedinica. Ocene zasnovane na broju prijavljenih zahteva za legalizaciju, isključujući pomoćne građevine i minimalne dogradnje, isticale su mogućnost da postoji 4–5 stotina hiljada neregularno izgrađenih potencijalnih stanova, ili oko 250–300 hiljada novih kuća u Srbiji. Od 2003. do 2009. godine dalji porast nije bio manji od 10%. Verodostojne procene tek treba da uslede, a iznećemo nekoliko veličina za Beograd, ocenjenih u pripremi generalnog plana Beograda 2003. godine, koje su iznete na Nacionalnoj konferenciji o stanovanju 2006. godine.

Zemljište zauzeto svim tipovima stanovanja uključujući neformalno

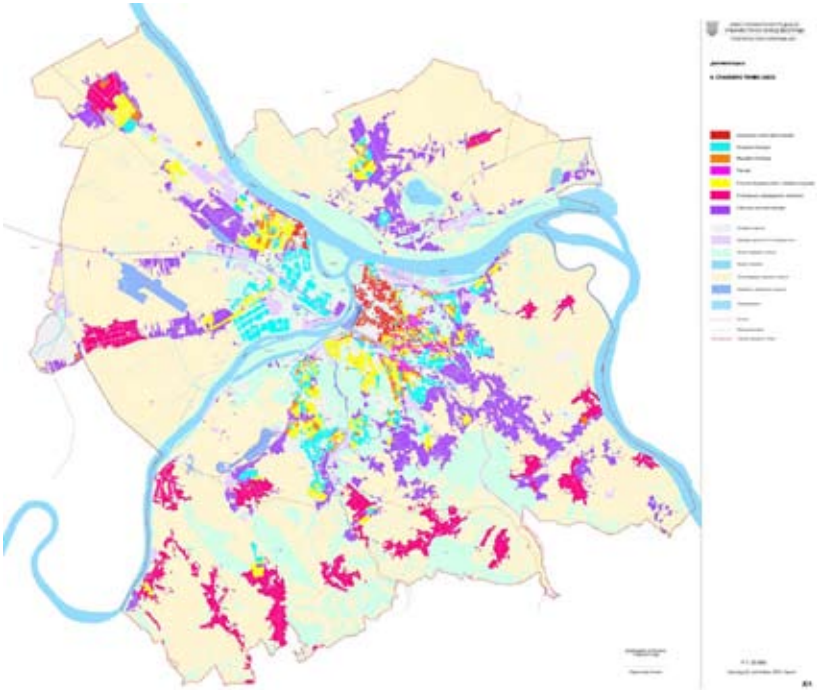
	Ha	*%*
Kompaktni blokovi	*287,73*	*2,30*
Individualno stanovanje	*1.449,97*	*12,34*
Prigradsko stanovanje	*3.139,09*	*25,05*
Otvoreni blokovi	*1.605,38*	*12,81*
Mešoviti blokovi	*500, 27*	*3,99*
Ostalo	*144,43*	*1,15*
Spontano (neformalno)	***5.430,03***	***43,34***
Ukupno:	*12.653,03*	*100,00*

Neformalno stanovanje zauzima više od 43% ukupnog zemljišta koje se 2002. godine moglo pripisati stambenom korišćenju... (na teritoriji Generalnog plana Beograda – od čije ukupne teritorije angažuje svih 7%).

Dva tipa zona sa nedozvoljenom podelom zemljišta (novi mogući naziv) *mogu se međusobno izdvojiti po gustini*: *kompaktnije zone neformalnog stanovanja*; *i zone neformalnog stanovanja najnižih gustina* (*ocene su zasnovane na kombinovanju podataka popisa i aerofoto snimaka iz 2002. godine*).

Kompaktnije i niske gustine, urbani pokazatelji i veličine

Gustine	*Kompaktne:*	*Niske:*	Ukupno:
Broj zona (*naselja*)	*34*	*18*	52
Broj stanovnika	*91.850*	*32.480*	124.330
Broj domaćinstava	*29.400*	*9.550*	38.950
Indeks izgrađenosti	*0,1–0,2*	*0,001–0,1*	0,001–0,2
Broj zgrada	*20.150*	*7950*	28.100
Broj stanova	*32.800*	*9.950*	42.750
Neto površina (m^2)	*2.145.600*	*704.900*	2.850.500



Slika 4. *Ljubičaste zone: spontana izgradnja u Beogradu, 2003.*

(Prema: mr Miodrag Ferenčak, Regulisanje i unapređenje neformalnih naselja; Nacionalna konferencija o stanovanju, Beograd, juli 2006, str. 19, UN-HABITAT, Program SIRP)

Da rekapituliramo neke od brojeva i odnosa, sa pretpostavkom da je red veličina prihvatljiv (neophodno je utvrditi tačnije podatke, ali to tek predstoji). Više od sto dvadeset hiljada stanovnika Beograda koristilo je objekte i stanove neformalnog statusa. Učešće obe veličine (stanovnika, stanova) bilo je oko 10%. Površina tih stanova je bila blizu tri miliona kvadratnih metara, ili oko 12%. Međutim, i ako same njihove parcele nisu zauzimale više od 1.200 do 1.500 hektara, što je takođe oko 10%, odnosno gradski prosek stambene površine terena, one su se prostirale (sa neuređenim međuprostorima) na četiri puta većoj površini grada.

Ako se zamisli ekonomično uređenje – iskorišćenje tih površina u sličnom modelu, na sličan način, tu bi živelo novih 500–600 hiljada Beograđana. Kojih? To pitanje se takođe uporno izbegava jer odgovor donosi nepopularna saznanja i obaveze.

Porodična kuća bez dozvole, ilustrativni opis jednog tipa

Na velikim područjima sa novijom izgradnjom (Batajnica, Surčin, Zemun, Zemun Polje, Krnjača, Borča...) pojavljuje se takođe više tipova izgradnje, ali preovlađuje jedan osnovni, čije ćemo osobine navesti kao stereotip.

Kuća je samostojeća na zasebnoj maloj parceli, pravouganog oblika, bliskih dužina strana. U susedstvu je stotinak kuća sličnih osobina. Prilaz je u sremskom i banatskom delu pravilan, 3–4 metra širine, nastao uz ivicu velike poljoprivredne parcele, od kraja „table“ u dubinu, tako da je parcela plitka. Ne sledi asimetričan položaj tradicionalnih vojvođanskih paorskih, niti ulični niz gazdaških kuća, nego se odmiče ravnomerno od međa. Glavni organizator je sâm vlasnik. Ne radi se prema projektu, već prema skici, koju za svoje radove razrađuje svaki zanatlija izvođač. Sa njima se vlasnik dogovara pojedinačno, a o redosledu radova se konsultuje sa predradnikom ekipe.

Podrumi su vrlo retki (postoji i problem vode, kao i brzine i cene useljenja). Potkrovlja su redovno predviđena (ne i završena), a prvi spratovi (uvek i sa potkrovljem) mnogo ređe. Konstrukcija je racionalna i tipizovana, prilagođena ručnoj izradi ekipe od 3–5 radnika i transportu malim vozilima, bez dizalica. „Prva ploča“ je na nasipu i betonskim temeljima sa pažljivom hidroizolacijom. Noseći zidovi su od opekarskih blokova 20 cm, visine 12–14 blokova. Natprozornici, stubovi i serklaži su armiranobetonski, liveni u oplati od topolovine ili jelovine. Tavanice su od gredica i punioca sa livenom pločom prema tablicama armiranja i debljine ploča i punioca za raspone zidova koje poseduje prodavac (sa podmetačima, bez oplate). Nazidak je 140–160 cm sa serklažom i venčanicom koja prima rogove neposredno. Krov je od klasičnih žljebljenih crepova, na daščanoj podlozi, sa dodatnim folijama (varijacije). Unutrašnjost je malterisana, keramičke u prostorima sa vodom se uvek postavljaju pločice, a ostali podovi u varijacijama (laminati, brodski pod i drugi). Stolarija je najčešće jelova, naručena u malim radionicama.

Vodovodna instalacija je unutra standardna (sada plastične cevi), a cevni bunari sa hidroforom ili plastični dovod do najbližeg vodovoda su rešenje spolja. Kanalizacija upotrebljene vode podrazumeva upijajuću jamu kapaciteta 5–6 m^3 uz kuću, koja se čisti godišnje ili ređe (takođe privatni servisi), a ona se povezuje sa još jednom prelivnom jamom, ako treba apsorbovati više vode (glavne smetnje održivosti ovog rešenja su rizik zagađenja i provociranja klizišta). Mreža elektroinstalacija je standardna u kući, a vazdušna, sa stubnim transformatorskim stanicama u grupama kuća. Česti su bežični telefon, internet i satelitska televizija. Grejanje je klasičnim pećima na čvrsto gorivo, sa predviđenom organizacijom za etažno grejanje na ugalj (kasnije gas). Uključenja solarnih mogućnosti još nema. Prilaz evoluira tokom godina, od zemljanog, preko nasutog tucanika, do asfaltirane trake od 3 m. Automobil se parkira na parceli, gde se često gradi posebna garaža (retko u kući).

Parcela je mala, 280, 300, ređe 400 m^2. Kuća je u osnovi 80–120 m2 bruto površine; predsoblje, kupatilo, kuhinja, dve veće (ređe tri) sobe. Stepenište za potkrovlje je spolja, a organizacija gornjeg stana nezavisna. Kuća je uvek osmišljena za više generacija, ili ima više stanova (dva do tri), od kojih je završen i koristi se jedan, ređe dva. Ukupna površina kompletne kuće može da postigne 120–200m^2 korisne površine. Kuća spolja nije završena, opekarski blokovi i betonski serklaži se vide kao kod građevina u radu. Sve češće se radi spoljna izolacija pločama polistirena (ne deblja od 5 cm), pa se u tom slučaju i fasada završava.
Dvorište se delom betonira, delom ostaje kao travnjak sa cvećem i minimalni voćnjak i bašta, uprkos malim dimenzijama. Njegovo korišćenje je naglašeno urbano, prestižnost ograde je istaknuta stavka, ali je visoko drveće retkost.

Slika 5. *Različito, ograđeno, ulica u nastanku*

Kuću koristi porodica koja u fazi useljavanja ima dva do tri člana, a po useljenju raste dalje. Nastoji se da se drugi pripremljeni delovi kuće izdaju samcima ili porodicama, ili se koriste kao poslovni prostor, radi unapređenja porodičnih finansija. U nju je uloženo 20–30 hiljada evra, ali postepeno, tokom više godina, počevši od 4–5 hiljada. Porodica ima mnoge probleme, ali je stambeni status stimulativan i perspektivan za budućnost.

Opisane osobine čine našu neformalnu izgradnju modelom izvanredne uspešnosti sa kojom, za ugrožene grupe, ne mogu da se uporede dosad formalizovani oblici, čak ni kada su specijalno potpomognuti od države. Dugoročnost i masovnost su, otuda, njeno razumljivo i verovatno i buduće svojstvo.

Percepcija

Sve to zainteresovanom oku u prolazu odaje utisak građevinskog buma, velikog demografskog porasta, obilja novca i zaposlene privrede, slobode i brzine građenja i poslovanja (malo sirovog nereda u gradu i predelu koji je svojstven ovakvom dinamizmu u nerazvijenim sistemima ne izgleda kao prevelika cena u internacionalnom kontekstu).

Nasuprot tome, iritirano oko domaćih vidi druge stvari: raspad pravnog i upravnog poretka, nemoć, neukost, nezainteresovanost ili korumpiranost i sirovost državnog aparata, raubovanje gradskog, poljoprivrednog i saobraćajnog prostora, zagađenje tla i podzemne vode izgradnjom bez komunalne opreme, uništavanje ambijentalne lepote predela i gradskog prostora, kompromitovanje ranije i buduće planske izgradnje, stvaranje hipoteke na buduće uređenje grada zbog neekonomične rasutosti stambene izgradnje bez sistema, neumno trošenje ušteđevina domaćinstava na nepotreban i neispravan stambeni prostor umesto u privredu, obesmišljavanje dugogodišnjeg rada urbanista i uprave na uređenju grada i pravilima građenja, pražnjenje srpskih sela u Srbiji i izvan nje.

Pogled (najmasovnijih) porodičnih bespravnih graditelja je sasvim treći i unutrašnji. Šta bi sa svima njima bilo da nije mogao da se kupi plac za 1.500 evra, da nije bilo moguće da se za dva meseca celodnevne gradnje dođe do druge ploče i pokrije krov, da se nisu preselili u prizemlje već trećeg meseca, da nisu dali svojih i pozajmili rođačkih 10.000 evra za materijal i dnevnice, da nisu mogli odmah da uvedu struju i priključe vodu sa susedima, da nisu sami završili donje prostorije i nastavili gradnju gore, da sada ne vraćaju svakog meseca po 150 evra duga bez formalnosti i kamata, da nemaju ovaj čvrsti osnov egzistencije na kome može da raste porodica? Kad se ovako iznese, scenario liči na uspešan rezultat nekog specijalnog programa socijalnog stanovanja za ugrožene grupe, ali nije, već je to postupak bespravne gradnje u nas. Drugo rešenje realno nije postojalo i još ne postoji. S obzirom na bespravnost, trajno ostaje latentna pretnja iz nejasne pozadine. Uvek se govori o mogućem rušenju, periodično se pojavljuju preteća rešenja uprave sa neispunjivim uslovima, pred izbore se obećavaju primamljive „legalizacije“, pa ponovo na početak.

Postoji konsenzus sve tri pomenute grupe da je potrebno kvalitetno završiti razvojnu epizodu bespravne izgradnje u nas, ali su pogledi na način kako to uraditi vrlo neodređeni i nerazrađeni.

Smatramo da je prethodno potrebno obaviti višedisciplinarno, metodično, pažljivo i, sa nadležnostima i odgovornostima, organizovano istraživanje uslova za buduće dobro rešenje, a ne brzo doneti samorešavajući propis ili model kampanje u kakvom uspesi nisu verovatni.

Još nešto o tipovima i pogledima

Za sve pomenute tipove je zajedničko svojstvo da za njih ne postoji dokument koji odgovara građevinskoj dozvoli (*bespravno*). Za većinu važi da se nalaze u prostoru za koji se ne može utvrditi njihova saglasnost sa postojećim ili sa još neodređenim urbanističko-planskim dokumentima (*neplanski*). Na većinu se takođe odnosi da će imati problema sa nekim od važnih infrastruktura koje zavise od pravovremenog planskog uređenja (preuski prilazi, mala odsto-

janja do suseda i odsustvo kanalizacije (*nefunkcionalno – nehigijenski*), da kuće nisu završene i uređene kao skladna celina (*neestetski i haotično* u širem ambijentu), da ne doprinose fiskalnim obavezama ravnopravno sa planski i ispravno odobrenim objektima (*neekonomski* sa stanovišta uprave, a *neetički* sa stanovišta graditelja sa dozvolama).

Za većinu je takođe zajednička jedna socioekonomska, pa i demografska stvarnost. Da konkretni ljudi, bespravni graditelji i korisnici, nisu odlučno pristupili ovoj vrsti gradnje, ne bi imali ni bilo kakav stan, ni sopstvenu porodicu, ni decu, ni perspektivu opstanka i napretka u gradu i svetu koji se menja i istiskuje ih iz pređašnjeg života (*antisocijalno, antidemografski*), a društvo bi imalo da se bori sa njihovim ogromnim i nesavladivim problemom.

Nesporno je da manji, ali naročito upadljiv broj slučajeva predstavlja ispoljavanje beskrupuloznog odnosa prema građanskoj pristojnosti, prisvajanje javnih dobara, nepoštovanje pravnog poretka i nenadoknadivih tekovina prethodno uređenog grada, kao i drsko i nekažnjeno isticanje sopstvene moći u prisvajanju zajedničkih prostornih i drugih vrednosti (*nemoralno, nekulturno*).

Slika 6. *Upadljiva bezbrižnost prema ostalima uznemirava*

Zbog toga su i percepcija i osećanja prema kompleksu pitanja bespravne gradnje u nas, kao i u drugim zajednicama, izrazito podeljena i divergentna u viđenjima rešenja.

Različitost pristupa

Iskusni, a dobro školovani pravnici i upravno-poslovni eksperti (obrazovanje tipa *business administration)* su, po pravilu, najtolerantniji i sa najnižim pragom zahteva u traženju modelskih rešenja za budućnost legalizacije i sanacije. Razlog može da bude u tome što sagledavaju nebrojena grananja problema koji se postavljaju ispred rešenja, a svako od njih se mora obezbediti. Možda je ipak u pitanju njihovo iskustvo koje pokazuje da pravni i upravni sistemi uopšte – nesavršeni.

Arhitekti, arhitekti urbanisti i stručnjaci u građevinskim upravama često zagovaraju radikalna rešenja (sve to treba srušiti ili treba egzemplarno rušiti izabrane primere od ranije, a sve rušiti od danas pa nadalje). Njih bespravna izgradnja direktno vređa, a i ugrožava u profesionalnom domenu.

Političari se ne udubljuju u zamršen i dugotrajan proces sanacije (pozitivni rezultati bi, verovatno, pali u krilo oponentima), jasno sagledavaju ništavnu verovatnoću uklanjanja zatečenih bespravnih objekata (ko će to sve da ruši i kako i na koga se tu može zaista usmeriti politička krivica?), ali ocenjuju da to ne treba baš tako jasno reći, sagledavaju

da bi tu moglo biti nekog novca čim počne kampanja (neka bude samo desetak evra po kvadratu, puta pedeset kvadrata, puta milion slučajeva, a direkcije za izgradnju ili doprinosi u opštinama jesu, ili mogu biti u poželjnim rukama), da se to može sakupljati bez ikakvih stvarnih obaveza. Ali, pre svega, oni sagledavaju da je za ta pitanja zainteresovano bar po milion potencijalnih birača na obe strane i da je nužno obećavati kontradiktorne stvari, ali da se nipošto ne treba zaglibiti u mukotrpno i rizično stvarno rešavanje.

Uprkos nekoliko kampanja za legalizaciju, nekoliko zakonskih projekata i nekoliko velikih akcionih konferencija od 1995. do danas, *još nije urađen faktografski pregled obima i oblika bespravne izgradnje ni u Beogradu ni u Srbiji*, što nepogrešivo govori o solidnosti namera, a što će, naravno, morati da se uradi pre stvarnog početka rešavanja.

Nullum crimen sine lege

Iako je pojava bespravne izgradnje masovna, dugotrajna, važna i predmet društvene i političke uznemirenosti u brojnim sazivima nadležnih i profesionalnih institucija, priroda te bespravnosti nije nikada potpuno rasvetljena, raščlanjena i taksativno definisana u nas. Nema ni ustaljenog osnovnog naziva ni detaljnije terminologije (o tome u nastavku). Nema razrade i ocene društvene štetnosti ove pojave kao povezanog skupa akcija niti ocene pojedinih štetnih aktivnosti graditelja.

Pažnja propisa srazmerna opasnosti

Da li najveća društvena opasnost i šteta potiču od uzurpacije tuđeg privatnog zemljišta, ili možda državnog? Da li je štetno otvarati nove pristupe za kuće na postojeće puteve (možda više na regionalne nego na opštinske)? Da li je štetnija mogućnost izgradnje male kuće na trasi budućeg puta ili dalekovoda, ili preblizu postojećih? Da li je od toga štetnije izgraditi preširoku ili previsoku kuću na premaloj parceli ili zaklanjati sunce ili vidik susedu? Da li je veći problem rizik od korišćenja kuće čije konstrukcije možda nisu sigurne, ili kuća koje nemaju overen statički proračun? Ili je opasnije zagađenje zemljišta i podzemnih voda u grupama kuća koje nemaju ni vodovod ni kanalizaciju (mnogi stručnjaci smatraju da je društveno opasnije kada bespravne grupe nemaju kanalizaciju a imaju vodovod, što je najčešće u nas)? Da li je stvar u sopstvenom radu, ili tuđem radu na crno bez plaćanja doprinosa? Ili u kupovini građevinskog materijala iz neregularnih izvora bez plaćanja svih poreza? Ili u izbegavanju poslovanja preko banaka i poslovanju sa gotovinom? Ili u izbegavanju da se angažuju skupi licencirani arhitekti, građevinci, mašinci, elektroinženjeri... za različite delove projekta i procesa? Ili u smanjenju tenzije tražnje i cena na tržištu standardnih stanova? Ili je šteta u remećenju lepote susedstva ili predela i grada? Možda je još veća šteta od konverzije šumskog ili poljoprivrednog zemljišta visoke klase u građevinsko?

Sve te društvene štete i opasnosti predmet su i drugih zakona i propisa, ali u slučaju bespravne gradnje izgleda da se sve potpuno pomešalo, stopilo i zaustavilo na uverenju da se prekršaj (odnosno krivično delo po prethodnom zakonu iz 2003. godine) u svemu sastoji od propusta da se od nadležnog organa pribavi građevinska dozvola, tj. da se sve može svesti na jednu jedinu upravnu stvar, jedan jedini skromni akt i postupak (treba se setiti zahteva: građevinska dozvola za tri meseca, za tri nedelje, za tri dana).

Tako se, svesno ili podsvesno, decenijama izbegava da se jedna masovna i značajna pojava socijalno i pravno osvetli, odredi, reguliše, a prekršaji ili potencijalna krivična dela unutar nje sankcionišu srazmerno društvenoj štetnosti.

Nedostatak određenosti, konsekventnosti i praktičnosti u dosadašnjim propisima

Prethodni Zakon o planiranju (2003) uveo je *gradnju bez dozvole za gradnju* u sistem kao krivično delo, a promoteri su to označavali kao značajan doprinos (mada ta materija

u zakonu iz 2003. nije bila preciznije definisana ni u prethodnom zakonu, kao ni danas). Bilo je predloga i 1995. godine da se, u analognom zakonu, izgradnja bez urbanističke i građevinske dozvole odredi kao krivično delo, sa istim motivima kao 2003. godine. Tu zamisao su u pripremi tadašnji eminentni „krivičari“ odbili kao potpuno nemoguću i amatersku jer bi ona, umesto da podigne, sasvim potkopala autoritet akcija i sistema.

Zaista, šta o tome kaže postojeća sudska praksa prethodnih šest godina? Od potencijalnih par stotina hiljada krivaca i krivičnih postupaka, ni za jedan ne znamo da je sproveden i okončan.

U važećem Zakonu o planiranju (2009) ova brzopletost je otklonjena. Međutim, bespravna izgradnja nije preciznije definisana. *Ne postoji odredba koja sadrži direktan naziv ni direktnu obavezu ili zabranu* (podrazumeva se da je dejstvo formulacije iz člana 110: *„Građenje objekata vrši se na osnovu građevinske dozvole...“* sasvim dovoljno za sva dalja indirektna izvođenja svega što treba kroz neodređenu mrežu uzastopnih postupaka i zahteva). Takođe, *u kaznenim odredbama nema određenih i razrađenih sankcija za fizička lica (a ona su nosioci najmasovnijeg oblika bespravne izgradnje).*

Najveća i najradikalnija kazna – rušenje objekta, još uvek je na snazi. Ali, ona je vrlo indirektno iskazana kao nadležnost u rešenju građevinskog inspektora. U osnovnoj odredbi o uklanjanju objekta (član 167) jasno se navode brojni slučajevi, ali ne i bespravna gradnja. Ona će biti samo jedno od svih mogućih rešenja inspektora. To bi moglo zloslutno da zvuči da nema potpunog opoziva rušenja za sve one objekte koji su izgrađeni, rekonstruisani ili dograđeni bez građevinske dozvole do stupanja na snagu ovog zakona (član 197), a do pravosnažno okončanog postupka legalizacije. To će održati neodređeno stanje novi niz godina.

Slika 7. *Pretnja rušenjem se održava*

U zakonu postoji poglavlje 13. sa nazivom *Legalizacija objekata* pa, shodno tome, postoje i nelegalni objekti, mada se nigde ne pominju direktno. Taj problem stalno prati ovu pojavu.

Godine 1997. donet je poseban zakon sa ciljem legalizacije bespravne gradnje, što je bilo najbliže početku organizovanog procesa ispravljanja nepoželjnog trenda. Ako se samo setimo naziva tog zakona, setićemo se i drugih razloga zbog kojih nije imao dejstva. Bio je to *Zakon o posebnim uslovima za izdavanje građevinske odnosno upotrebne dozvole za određene objekte (Sl. glasnik RS br. 16/97)*, u čijem nazivu, dakle, nema ni pomena direktnog predmeta i sadržaja zakona.

Sve prethodno rečeno vodi nas jednom zaključku: ako se neki oblici danas poznate bespravne izgradnje mogu osloboditi atributa nelegalnosti, onda to treba razjasniti direktno određenim i detaljnim inkriminacijama onih drugih oblika koji nose snažnu društvenu štetnost.

Ako je, pak, većina štetna samo u različitoj meri, onda je nužna sinhronizovana, kvalitetna, razuđena i detaljna obrada u zakonima (ne isključivo u zakonu o planiranju i građenju, nego i u drugim zakonima koji se preklapaju u sistemu).

U svakom slučaju, čini se da je praktičnije da ta materija bude potpuno obrađena u posebnom zakonu, imajući u vidu masovnost i složenost predmeta sanacije.

Ovako, nije uopšte jasno kako se naš predmet analize odnosi prema upozorenju osnovne latinske sentence o pravnom i bespravnom iz podnaslova: nije jasno šta je zakon a šta krivica i ima li ih uopšte.

Nomen est omen (Ime je znak, ime je pojava sama)

Pomenuli smo već da naziv „bespravna gradnja“ koristimo samo akontaciono, dok to ne razmotrimo detaljnije. Od naziva mnogo zavisi. On govori i o pojavi i o našem odnosu prema njoj.

Divlje – Najstarija naša oznaka za savremenu izgradnju koja nije imala sve atribute zvanično organizovane i priznate izgradnje bila je *divlja izgradnja* (*divlji graditelj, divlje naselje*), koja se koristila tokom šezdesetih godina.

Ilegalno – Izraz *divlje* nije mogao da opstane sedamdesetih godina, zbog omasovljenja i formiranja brojnih objekata, grupa i čitavih naselja, kojima taj izraz ni po čemu nije odgovarao, kao ni zbog potrebe da se ta pojava sve češće službeno pominje u administrativnom žargonu, koji je tada izabrao pojmove *legalno-nelegalno*, ponekad i *ilegalno* kao pogodnije.

Bespravno – Nešto kasnije, tokom osamdesetih, jezički čistija verzija bespravno (*bespravno naselje, bespravni objekt, bespravni graditelj*) bila je najviše u upotrebi uprave, ali je i ona dosledno izbegavana u opštim dokumentima, zbog prećutnog konsenzusa da je u pitanju marginalna, privremena i nelogična pojava koja nije *imanentna socijalističkom samoupravnom uređenju* sa najpopulističkijim stambenim sistemom, kao i da je najbolje potpuno je ignorisati.

Neplanski – Urbanistički planeri su prednost davali pojmu *neplanska gradnja* jer je to svojstvo, sa njihovog stanovišta, bilo i bitnije i karakterističnije, što se može prihvatiti u velikoj meri. Međutim, i planeri su nastavili da zanemaruju postojanje bespravnih naselja u planovima. Tada se obnovio i uvrežio manir u branši da se protiv neplanskih grupa i naselja urbanistički bori tako da se poistovete sa simbolima svih drugih namena površina (najbolje važne saobraćajnice ili zelene površine) osim stanovanja. To se smatralo nužnim da bi se onemogućila legalizacija postojećih i obeshrabrila gradnja novih kuća u tim prostorima. Značaj nije dat suprotnom dejstvu u stvarnosti i šteti po razvoj saobraćajnog i zelenog sistema, jer se činjenicama u nas, tradicionalno, ne pridaje naročit značaj u odnosu na stavove nadležnih. Ovakva doktrina, egzemplarna smeša naivnosti i licemerja, može se i danas pronaći kod urbanista-planera, a njene varijacije su vidljive i kod ostalih specijalista koji se bave pitanjima planiranja i saniranja prostora.

Bez dozvole – Kao što smo ranije pomenuli, u zakonskim projektima devedesetih i dvehiljaditih izbegnuto je direktno imenovanje pojave (što neminovno znači da je izbegnuto i direktno zakonsko definisanje), a uglavnom se koristi sintagma *objekti izgrađeni bez građevinske dozvole*, što jeste uvek tačno, mada ne i uvek relevantno. To, međutim, ima prednost jer ostavlja mogućnost da se ista pojava posmatra kao bespravna, ili samo kao administrativno manjkava, u zavisnosti od slučaja i potrebe.

Spontano – Tražeći rešenje za prikazivanje i označavanje pojave kao i prostora sa značajnom neplanskom izgradnjom u Beogradu, u Generalni plan Beograda 2021. uveden je izraz *spontana izgradnja, zone spontane izgradnje*. Određena je, u odgovarajućem poglavlju, opisna definicija, grafički simbol za površine u karti postojećeg stanja i same površine, parametri za korišćenje pri sanaciji, a nove namene u tim prostorima su, kad god je

to bilo moguće, određene kao individualno stanovanje (suprotno prethodno opisanom maniru). Tražen je novi naziv jer se pokazalo da u većini zona, osim objekata i grupa koje jesu bez dozvole ili bespravne, neplanske, postoje pojedini objekti koji imaju dozvole, kojima ne treba dozvola da bi bile legalne, ili koje su bile u skladu sa nekim ranijim planskim dokumentom koji je kasnije stavljen van snage ili zanemaren. Skupni atribut *zona bespravnih objekata* mogao bi da dejstvuje nekorektno u takvim slučajevima, ali ne i atribut *spontani*. Bilo je reči osporavanja, sa primedbom da atribut *spontano* u arhitekturi i urbanizmu ima samo pozitivnu konotaciju, dok se to ne može reći za bespravnu izgradnju. Međutim, u nedostatku preciznijeg naziva, to je ipak bilo tačnije i bolje ime za beogradske tipove pojave od ranije korišćenih.

Ključni nedostatak najuobičajenijeg naziva

Zašto nisu pogodnija ni ranije primenjivana imena? Većina spontano izgrađenih objekata i grupa sledi određena građevinska pravila i urbanističku funkcionalnost. Ne na poželjnom nivou, ali daleko od *divljeg*. Reč *ilegalno* u nas implicira ne samo suprotnost pravnom, nego i atribut prikrivenosti, skrivanja od vlasti, a o tome nema ni govora u našem predmetu. *Bespravnost* se može argumentovati odsustvom više pravnih i upravnih uslova, naravno i odsustvom upotrebne dozvole i dozvole za gradnju, ali će nešto krupno i sadržajno biti problem u tom pristupu, što ćemo izraziti kroz ilustrativni model događaja.

Jedan scenario *bespravnog*

(1) *Vlasnik* poljoprivrednog zemljišta uz državni put u području grada podelio je parcelu od tri hektara na sto parcela od tri ara i (2) prodao ih uz ugovor stotini kupaca, budućih bespravnih graditelja. (3) *Sud je overio sve ugovore* (ovde bi se u razvijenijim sistemima već aktivirala zabrana zbog neodobrenog usitnjavanja zemljišta: „unauthorized subdivision“, ali ne i u nas). (4) *Zemljišno-knjižni sud je prihvatio promenu* i uknjižio sve nove vlasnike parcela od po 300 m^2. (5) *Poresko odeljenje države naplatilo je porez pri prenosu* i nastaviće naplatu godišljeg poreza. (6) *Vlasnik kupuje građevinski materijal* za čitavu porodičnu kuću i plaća PDV, angažuje radnike i gradi (ovde ne daje državi ništa, ali ona i ne traži). (7) Građevinski inspektor (a) ne stiže da uoči konkretnu promenu među stotinama ili (b) *stiže i utvrđuje da postoji gradilište bez prijave radova i građevinske dozvole* pa izdaje rešenje o obustavi radova (tu je, dakle, utvrđena matična bespravnost u velikoj pojavi koju analiziramo). Dalje se, uglavnom ne ide (osim ciljno selektiranih izuzetaka) jer se ulazi u zonu preklopljenih uslova i rokova „legalizacija“ iz koje se ne bi lako izašlo u postupku. (8) Vlasnik nastavlja gradnju do aktiviranja i korišćenja neophodnog dela, a ostatak konzervira ili nastavlja da radi sâm, u usporenom ritmu, prema skromnom mesečnom prilivu sredstava. (9) Nezvaničnu adresu ističu susedi sami prema najbližoj poznatoj (Petra Petrovića 200 dž, Trideseta nova 10 a...), a institucije je koriste kad treba. (10) *Priključak na struju* je dobio zvanično od javnog preduzeća, uz propisane uplate i dodatak jednog ili dva električna stuba. (11) *Priključak na vodu* je dobio zvanično od javnog preduzeća, uz propisane uplate, ili je sa drugim susedima izveo deo mreže i priključak koji će kasnije biti prihvaćen (u prvoj fazi obe strane su zadovoljne formom naplate korišćenja *javne česme* po članu domaćinstva). (12) Otpadna voda se ispušta u propusnu jamu na parceli i biva apsorbovana u podzemlju, ali se evakuacija naplaćuje preko *potrošene vode* kao da postoji kanalizacija. Dok je naselje novo, kućno đubre se ne iznosi, svako se snalazi na parceli i u okolini (spaljivanje, odnošenje kolima do kontejnera u drugim naseljima i na divlje deponije). (13) Posle nekoliko godina, Grad unosi i novu enklavu u ugovor sa Gradskom čistoćom i ta usluga se realizuje standardno. (14) Graditelj-korisnik podnosi opštinskoj komisiji zahtev za određivanje adrese, kao i susedi, i uz vlasnički list i posredne dokaze o postojanju parcele i objekta koji se koristi dobija ulicu i kućni broj. (15) Ako vlasnik parcele i objekta želi da kod kuće i privređuje, pripremiće deo kao poslovni prostor i (16) *pozvati komisiju lokalnog sekretarijata za privredu* da pregleda prostorije za određenu poslovnu namenu.

Ako su tehnološke norme ispunjene, *dobiće potvrdu i registrovati radnju*. (17) U stanici policije podnosi zahtev za *prijavu boravka za sve ukućane i promene u ličnim kartama, što dobija*, (18) *prijavljuje se i izbornoj komisiji* i dobijaće poziv za glasanje, deca za školu itd. (19) *Podnosi opštini zahtev-prijavu za legalizaciju* (treba vlasnički list i opis objekta, po nizu uzastopnih zakona od 1997. nadalje i njihovih rokova) i *dobija potvrdu o predatom zahtevu* (što je delotvorna zaštita do daljega). Dobija i listu uslova za izdavanje građevinske dozvole (kao i upotrebne). Prvi od logičnih uslova je sveža kopija plana (izvod katastarsko-topografskog plana) za onu parcelu od koje smo počeli u koraku (2). (20) Graditelj-korisnik podnosi nadležnom geodetskom zavodu vlasnički list za svoj stoti deo parcele, *i tu je kraj napredovanja jer ga ne dobija*! Parcela je još uvek cela, od tri hektara, a vlasnik nije on, nego njegov prodavac iz koraka (1), ali to se ne može ispraviti samo saglasnim zahtevom prodavca i kupca. Kako to?

Vlasnički list Zemljišno-knjižnog suda važi i koristan je za razne stvari, ali ne i za deo sistema koji sprovodi katastarsku parcelaciju i u vezi sa građenjem ili izgrađenim objektima.

Sada je potreban sasvim drugi postupak (nazovimo ga upravno-urbanističko-geodetsko-projektantski) u potpunosti vođen po metodologiji i kriterijumima koje primenjuje *ovaj deo državnog sistema*, a koji nije bio bitan *onom delu državnog sistema*. On bi bio finale čitavog uspešnog niza povezanih i uslovljenih prostornih, generalnih, regulacionih, lokacionih, parcelacionih planova i urbanističkih projekata, projekata parcelacije, glavnih projekata, projekata izvedenog stanja i drugih potplanova i potprojekata, od kojih se na parceli iz koraka (1), po pravilu, ne može obezbediti ni brzo ni povoljno nijedan.

U Beogradu bi, na primer, osim Generalnog plana, nedostajali svi ostali nivoi planova za najveća bespravna naselja, a nužan regulacioni plan se priprema i donosi jedan po jedan, po nekoliko godina (pravo i dužnost grada) bez predvidljive dinamike. Nužan urbanistički projekt parcelacije (pravo i dužnost pojedinačnog investitora) donosi se po godinu do dve dana i košta, sa razlogom, po više stotina hiljada dinara. U našem primeru bi se urbanistički projekti radili u stotinu posebnih postupaka (sto posebnih tačaka gradske komisije za planove na različitim sednicama, sto javnih uvida – izlaganja samo za jednu bivšu poljoprivrednu parcelu). Međutim, u ovom tekstu nećemo dalje opisivati scenario događaja za put kroz upravno-urbanističko-geodetski postupak koji bi, eventualno, doveo do građevinske dozvole za porodičnu kuću, za graditelja iz našeg primera, ni probleme njegovog unapređenja. To traži novi naslov i novi tekst.

U stvarnom životu, onaj ko mora da obezbedi stambenu egzistenciju za porodicu, izbegavaće susret sa ovim delom državnog aparata dok god je to izvodljivo, a njegove neispunjive zahteve će preskakati. Sama država naslućuje da postoje složene kontradiktornosti u njenom sistemu (koje ne bi smele da postoje), pa nije u mogućnosti da se konsekventno ponaša, **što je osnovni uzrok masovnosti stambene gradnje *bez građevinske dozvole* u nas**.

U takvoj situaciji, nije korektno odrediti nazivom *bespravno* nešto što se praktikuje pedesetak godina. Ispravan naziv za to ne može biti *bespravna gradnja*, *bespravno naselje*, nego nešto drugo.

Neformalna naselja, neformalna gradnja, Bečka deklaracija

Tokom 2003. godine, u međunarodnoj organizaciji Pakt za stabilnost jugoistočne Evrope (Stability Pact), u saradnji i sa UN-Habitat organizacijom, uočen je značaj i masovnost pojave gradnje čitavih stambenih naselja bez odgovarajućih formalnih postupaka u zemljama jugoistočne Evrope, kao i hendikep koji bi to mogao da bude u procesu dalje homogenizacije i integracije u evropskom prostoru. Koncipirana je Ministarska konferencija i odgovarajuća deklaracija za koju je određen doprinos dalo i naše Ministarstvo.

U pripremi, u Deklaraciji i kasnije, korišćena je sintagma *neformalna naselja* (informal

settlements), što je ocenjeno kao najpogodnije i od naših učesnika (Ministerial Conference on Informal Settlements in South Eastern Europe, Vienna Declaration on…, Vienna 28 th September–01st October 2004. Vienna). Umesto opsežnijeg komentara, iznećemo, kao svrsishodnije, u slobodnom prevodu, samo prvi i drugi član Deklaracije koji su najopštiji cilj i opisna definicija:

I. *Svrha ove Deklaracije je zajednička saglasnost o akcijama koje će (a) regulisati (legalizovati) i unaprediti neformalna naselja na održiv način i (b) sprečiti buduća bespravna naselja.*

II. *Neformalna naselja su ljudska naselja koja iz različitih razloga ne dostižu zahteve za legalno priznanje (a koja su izgrađena bez poštovalja formalnih postupaka legalnog vlasništva, prenosa vlasništva, kao i građevinskih i urbanističko-planskih obaveza), postoje u svojim zemljama i ometaju njihov ekonomski razvoj. Mada postoje značajne regionalne razlike u pojavi, ova naselja uglavnom karakteriše neformalno ili nesigurno posedovanje zemljišta, neodgovarajući pristip osnovnim servisima, socijalnoj i tehničkoj infrastrukturi, kao i finansiranju stanovanja.*

S obzirom na izvanrednu uravnoteženost i preciznost u korišćenju ključnih reči i izraza u Bečkoj deklaraciji, za koju se može ustanoviti da odgovara i našim pojavama, a takođe i potrebama, osnovna terminologija i njeno rangiranje može se koristiti uspešnije nego ranije:

Neformalna naselja treba: ***regulisati*** (uz to legalizovati), ***unaprediti*** (na održiv način), ***sprečiti*** (prevent) ***buduća*** bespravna naselja, ***rešiti neformalno posedovanje zemljišta*** (naše vanknjižno vlasništvo?), ***rešiti neodgovarajujući pristup osnovnim servisima*** (socijalnoj i tehničkoj infrastrukturi) ***i finansiranju stanovanja***.

Slika 8. *Ulica integrisanih i regulisanih kuća*

Umesto zaključka

Ako dodamo potrebu prethodnog višedisciplinarnog istraživanja i konsolidovanja objektivnih saznanja o osobinama, značenju i značaju neformalne gradnje u nas, ako potom detaljno razradimo i međusobno uskladimo skup propisa i osposobimo instrumente i realno delotvorne profesionalne institucije za sprovođenje, ako se odreknemo isključivog upravnog rešavanja predmet po predmet, nego uvedemo i posebne planove sanacije naselja i učešće graditelja iz susedstva kao metod – moglo bi se postići da veliki nedostaci postanu veliki društveni potencijal.

mr Ratka Čolić, dipl. inž. arh.[15]

Iskorak planiranja ka upravljanju urbanim razvojem

1. Uvod

Sistem planiranja čine različiti instrumenti i mere. Osim zakona, predstavljaju ga planovi, politike, strategije, regulativa, proces odlučivanja, način sprovođenja, evidencija i praćenje, kontrola i različiti ekonomski instrumenti podrške. Kako je veći broj evropskih zemalja u procesu prilagođavanja sistema planiranja i legalnog okvira, daćemo kraći prikaz uticaja i izazova, kao i novijih zahteva u planiranju. Oslonili smo se na novija evropska dokumenta, među kojima i na studiju o sistemima planiranja u Evropi (UNECE, 2004–2008)[16], koja definiše planiranje (u širem smislu) kao „*jedan od ključnih instrumenata za uspostavljanje dugoročnog i održivog okvira za socijalni, teritorijalni i ekonomski razvoj, kako unutar zemalja, tako i između njih. Njegova primarna uloga jeste da ojača integraciju između sektora kao što su stanovanje, saobraćaj, energetika i industrija, kao i da popravi nacionalne i lokalne sisteme urbanog i ruralnog razvoja, tako da uzme u obzir i aspekte zaštite životne sredine*“.

Prostorno-urbanističko planiranje[17] je prioritetna funkcija javnog sektora kojom se utiče na buduću prostornu distribuciju aktivnosti racionalnom organizacijom načina korišćenja zemljišta, uspostavljanjem ravnoteže između različitih zahteva razvoja sa zaštitom životne sredine i dostizanjem socijalnih i ekonomskih ciljeva. Planiranje sadrži i mere za koordinaciju i unapređenje prostornih uticaja sektorskih politika sa ciljem da se uspostavi ravnomerniji ekonomski razvoj teritorije u odnosu na samostalno delovanje tržišta. U tom smislu, planiranje predstavlja značajan faktor korekcije jer podrazumeva održiv razvoj i unapređenje kvaliteta življenja.

Prostorno-urbanističko planiranje ima i regulatornu i razvojnu funkciju (UNECE, 2008). U oblasti regulacije, uprava (na lokalnom, nacionalnom ili regionalnom nivou) odobrava odvijanje određenih aktivnosti u prostoru, dok, u odnosu na razvoj, treba da formuliše i obezbedi instrumente za obezbeđivanje usluga i infrastrukture, da definiše smernice održivog urbanog razvoja, zaštitu prirodnih resursa i kulturne baštine, kao i da uspostavi olakšice za investicije.

2. Uticaji, izazovi, novi zahtevi i dugoročni ciljevi planiranja

Prostorno-urbanističko planiranje je aktivnost i odgovornost države. Ono je čvrsto spregnuto sa političkom kulturom zajednice i, kao takvo, uvek u svom specifičnom istorijskom kontekstu, što naravno ne znači da su kulture planiranja[18] nepromenjive. Iako je planerska

15 Ekspert za urbano planiranje, Program UN-HABITAT SILD, Beograd.

16 Izrađena je na osnovu izveštaja o sistemima planiranja, koje su dostavile Albanija, Češka, Grčka, Gruzija, Nemačka, Norveška, Irska, Italija, Holandija, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Poljska, Španija, Slovačka, Slovenija, Srbija i Crna Gora, Švedska, Švajcarska, Velika Britanija, i u kojoj je učestvovalo i Ministarstvo za kapitalne investicije Republike Srbije 2004/2005. godine. (Izveštaj pripremili Z. Radosavljević i R. Čolić). Konačnu verziju studije „Prostorno planiranje, ključni instrument razvoja i efektivnog upravljanja, sa posebnim osvrtom na zemlje u tranziji“ pripremila je Evropska ekonomska komisija UN (UNECE), Komitet za stanovanje i upravljanje zemljištem 2008. godine.

17 U radu je korišćen termin prostorno-urbanističko planiranje jer kao takav postoji u praksi i zakonodavstvu Srbiji. U velikom broju evropskih, pa i ostalih međunarodnih dokumenata, koji su citirani u radu, koristi se termin spatial planning (planiranje prostora), koji se odnosi i na prostorno i na urbanističko planiranje kao jedinstven korpus.

18 Fridman (Friedman J., 2004:2) definiše „kulturu planiranja“ kao način (formalan ili neformalan) na koji se planiranje u datom okruženju sagledava, institucionalizuje i utvrđuje propisima.

praksa vrlo slična, ključne razlike su u načinu na koji se planiranje osmišlja, institucionalizuje i sprovodi.

(i) Uticaji. Postoje gledišta da globalizacija donosi ključne promene u institucionalne strukture, procese, pa i domen planiranja. Neke od ovih promena su već prepoznatljive i utiču na redefiniciju tradicionalnog planiranja. Pitanje političkog i institucionalnog okruženja utiče na sistem planiranja. U zemljama u tranziciji, u toku je promena sa centralizovane na tržišnu privredu i jasno je izražen nedostatak institucija koje bi podržale efekte tržišne ekonomije, za razliku od većine zapadnih zemalja koje imaju već potpuno razvijeno tržišno društvo. Dostignuti nivo ekonomskog razvoja je takođe kriterijum za razlikovanje društava u smislu načina na koji utiče na plansku kulturu, u rasponu od najsiromašnijih i nerazvijenih do postindustrijskih i najrazvijenih društava. Kako naglašava Friedman (2004), postoje naglašene razlike i u političkoj kulturi, koja predstavlja širok pojam koji podrazumeva: (i) nivo do koga je civilno društvo aktivni učesnik javnih rasprava; (ii) stepen dominacije konkurentih pojedinaca ili društvenih grupa u političkim procesima; (iii) nivo transparentnosti i otvorenosti političkih procesa i ulogu medija; (iv) primenu principa hijerarhije i supsidijarnosti; (v) tradicije u zakonodavstvu; (vi) relativnu autonomiju lokalnih vlasti i dr. Različita uloga društvene zajednice u planiranju značajna je dimenzija različitosti planskih kultura.

(ii) Izazovi. Globalizacija, održivi razvoj, evropske integracije i ekonomske reforme tržišta, kao i demografske promene izdvajaju se kao ključni izazovi, koji imaju direktne uticaje na planiranje i razvoj sistema planiranja (Strategija održivog kvaliteta življenja u ljudskim naseljima u 21. veku, UNECE, 2000).

– *Globalizacija* je značajno uticala na korekciju političkog, ekonomskog i društvenog razvoja, što se iskazuje kroz: uvećano i raširenо prihvatanje demokratskih institucija i ekonomije zasnovane na tržištu; liberalizaciju trgovine i protok međunarodnog kapitala; porast broja i uticaja transnacionalnih korporacija; ubrzane tehnološke inovacije, posebno informaciono-komunikacione tehnologije. Ovi trendovi u velikoj meri utiču na strukturu lokalnih zajednica – nagla internacionalizacija metropolitenskih regiona, kapitala i radne snage; promene u distribuciji nadležnosti između javnog i komercijalnog sektora; jačanje uloge glavnih gradova i redukovanje razlika socio-ekonomskih standarda gradova. Globalizacija, podsticana i evropskim integracijama, intenzivira konkurenciju između gradova, koji sve više privlače radnu snagu i reorganizuju aktivnosti. Tehnološke promene, naročito nove informacione tehnologije, izdvajaju ove gradove kao centre usluga, obrazovanja, *know how* i kapitala, i otvaraju ih ka tržištu.

– *Održivi razvoj.* U planiranju, izgradnji i upravljanju naseljima, koncept održivog razvoja je neophodan zbog: primene adekvatnih tehnologija građenja i ekološki prihvatljivih projekata; niže potrošnje energije i podrške obnovljivim izvorima energije; selektivnog i efikasnog korišćenja resursa, reciklaže; ekoloških principa za usmeravanje razvoja naselja i korišćenje zemljišta i participacije javnosti u procesu odlučivanja.

– *Evropske integracije i reforme tržišne ekonomije.* Veći broj zemalja je pristupio ili je u procesu integracije u Evropsku zajednicu. Priključivanjem su ojačani trgovinski odnosi i podstaknut je razvoj regiona, iako i dalje postoji ekonomska i socijalna podela između starih i novih članica. Industrija, poljoprivreda i usluge prolaze kroz restrukturisanje u svim zemljama u tranziciji. Opšti trend je porast zapošljavanja u sektoru usluga na račun poljoprivrede i industrije, što je izazvalo promene u alokaciji radnih mesta (od ruralnog ka urbanom), vidova zapošljavanja i putovanja na radno mesto, kao i značajnih ulaganja u infrastrukturu novih centara zapošljavanja. Nasuprot opštem trendu ekonomskog rasta, stopa zaposlenosti je bila nešto veća u starim članicama EU (iako se i ovde naziru promene), dok nezaposlenost i dalje ostaje veća u novim zemljama članicama.

– *Demografske promene.* Evropa je jedno od najurbanizovanijih područja na svetu i predviđa se da će se taj trend nastaviti. Još jedan važan demografski trend je opšti pad populacije u velikom broju zemalja u tranziciji. Dok ukupan broj stanovnika u gradovima ne

mora da se uvećava, sve je veći broj stanovnika u predgrađima nego u centrima. Tako se gradovi šire i rasipaju i suočavaju sa uvećanim zahtevima u komunalnoj i socijalnoj infrastrukturi. Skoro u svim zemljama uvećava se broj domaćinstava, dok se prosečan broj članova domaćinstava smanjuje, što znači da potražnja za stanovima još uvek raste, iako nema većeg uvećanja ukupnog broja stanovnika.

(iii) Noviji zahtevi i tendencije u planiranja. Veći broj evropskih zemalja je u procesu korekcije postojećeg ili uspostavljanja novog institucionalnog okvira za planiranje. Izmene koje se sprovode posledica su jasno prepoznatih problema, koji su, kako regionalnih razmera, tako i urbani/gradski, jer su gradovi nosioci regionalnog razvoja, centri kapitala i zapošljavanja, ali i siromaštva. Tako su u odnosu na sistem planiranja, prepoznati i zajednički zahtevi (UNECE, 2008).

– Postizanje višeg nivoa mešovitih namena i gustina u gradskim sredinama kako bi se obezbedio širi dijapazon urbanih funkcija – stanovanje, zapošljavanje i usluge, i smanjle potrebe za dugim distancama putovanja na rad, kupovinu, vođenje posla. Efikasno korišćenje zemljišta treba da bude u saglasju sa društvenim blagostanjem i ciljevima zdravog okruženja.
– Iniciranje urbane regeneracije u zapuštenim gradskim zonama i glavnim koridorima velikih gustina i koncentracije poslovanja, stanovanja i drugih funkcija. Uz adekvatno finansiranje modernizacije i rekonstrukcije postojećeg građevinskog fonda i infrastrukture, u ovim zonama postoje mogućnosti za širi opseg aktivnosti koje omogućavaju kvalitetnije življenje.
– Podsticanje i podržavanje obnove postojećeg stambenog fonda putem inovativnih oblika finansiranja, tehnoloških unapređenja, urbane regulacije i pilot/demonstracionih projekata. Usmeravanjem na uklanjanje smetnji i podsticanje investiranja omogućava se urbana obnova manjih razmera kroz različite vidove udruživanja i samopomoći.
– Podsticanje široke participacije javnosti, unapređenje načina uključivanja zajednice i građenje podrške za planiranje politika i programa, promovisanje identiteta lokalne zajednice, kreiranjem mesta okupljanja, javnih prostora, pešačkih mreža, za zaštitu istorijskih građevina i atraktivnih uličnih prostora.
– Obezbeđivanje različitih vidova kulturnih dešavanja i rekreacije, koje korespondiraju diverzifikovanim potrebama; održavanje sistema integrisanih i međusobno povezanih otvorenih prostora, parkova, rečnih dolina i vodenih frontova kako bi se zaštitio prirodni habitat i resursi.
– Obezbeđivanje snabdevanja komunalnom infrastrukturom (voda, kanalizacija, odnošenje smeća); preuzimanje značajnih zahvata u unapređenju postojeće situacije kako bi se smanjile količine netretiranog komunalnog otpada i otpadnih voda; uvećanje postojećih infrastrukturnih kapaciteta kako bi se podržao intenzitet urbanizacije.
– Unapređenje i proširenje sistema saobraćaja da bi se odgovorilo zahtevima urbane ekonomije i održivosti konkurentnog javnog prevoza; maksimalno povećanje efikasnosti; uvođenje specijalizovanih, uz tradicionalne vidove usluga; podsticanje energetske efikasnosti i alternativnih vidova prevoza.

Najveći deo zajedničkih zahteva, bilo da su proistekli sa nivoa regiona, gradova ili šire evropske zajednice, pretočeni su u zvanična dokumenta u oblasti planiranja i urbanih politika. Evropske zemlje su se usaglasile i usvojile: Vodeće principe održivog prostornog razvoja evropskog kontinenta (*Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent*), koji je donet na sastanku CEMAT-a u Hanoveru, 2000. godine (potvrđen na sastanku u Ljubljani, 2003); Teritorijalnu agendu Evropske unije – Ka konkurentijoj i održivoj Evropi raznovrsnih regiona (*Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*); Lajpcišku povelju o održivim evropskim gradovima (*Leipzig Charter on Sustainable European Cities/LCSES*); Zeleni dokument o teritorijalnoj koheziji, Pretvaranje teritorijalnog diverziteta u snagu (*Green Paper on Territorial Cohesion. Turning Territorial Diversity into Strength*, EU, 2008) i dr.

Novija evropska dokumenta sadrže osnovne smernice razvojne funkcije planiranja. Ukazaćemo na pozicije koje ističu koncept upravljanja razvojem teritorije, značaj strateških planova urbanog razvoja i urbanih politika.

Deklaracija o teritorijalnoj dimenziji održivog razvoja usvojena je na Konferenciji ministara regionalnog planiranja CEMAT u Ljubljani. U odnosu na vodeće principe (2000), ona nema nove elemente, već naglašava značaj: teritorijalne dimenzije prostornog razvoja (integralni pristup definisanju i ostvarivanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, kao i širenje pristupa prostornog razvoja u pripremanju i implementaciji raznih sektorskih razvojnih politika) i operacionalizacije opšteg koncepta održivog razvoja.

Teritorijalnom agendom (2007) „teritorijalna kohezija" Lisabonske strategije dobija i „teritorijalnu komponentu". U njoj se naglašava da planiranje treba da promoviše: teritorijalnu koheziju putem uravnoteženijeg socijalnog i ekonomskog razvoja i poboljšanja konkurentnosti; razvoj zasnovan na urbanim funkcijama i poboljšanju veza između grada i sela; uravnoteženu pristupačnost urbanih usluga; pristup informacijama i znanju; smanjenje i prevenciju štete po životnu sredinu; zaštitu prirodnih resursa i prirodnog nasleđa; jačanje kulturnog nasleđa kao faktora razvoja; širenje energetskih resursa; snaženje visokokvalitetnog održivog turizma; ograničavanje rizika i negativnog uticaja prirodnih nepogoda, a na osnovu dogovorenih opredeljenja, definisani su i prioriteti[19].

U Teritorijalnoj agendi se posebno naglašava da u ostvarivanju strateških ciljeva treba uspostaviti čvrstu vezu sa politikama urbanog razvoja koje su definisane u Lajpciškoj povelji o održivim gradovima Evrope (2007), čiji su ključni elementi:

– integrisanje lokalnih potencijala u strategije urbanog razvoja;
– primena integralnog pristupa prilikom formulisanja politika/mera;
– koordinacija strategija urbanog i regionalnog razvoja i podrška javno-privatnim partnerstvima;
– jačanje participacije javnosti;
– promovisanje kulture – diverzitet i identitet;
– oslonac na lokalnu tradiciju;
– usvajanje dugoročnih održivih perspektiva;
– obezbeđenje dostupnosti saobraćaja, zapošljavanja, stanovanja, obrazovanja, socijalnih usluga.

Lajpciška povelja sadrži preporuke koje se odnose na izradu programa urbanog razvoja[20], kojim se usmeravaju resursi potrebni za ostvarivanje politika integralnog urbanog razvoja. Programski dokumenti se donose radi bolje implementacije, a zasnovani su na analizi prednosti i slabosti urbanog područja, vizije i strateških pravaca razvoja, kolaboracije različitih aktera i stejkholdera, kao i koordinacije različitih nivoa, sektora, politika i planova. Sve planirane aktivnosti se usmeravaju na razvoj i teritorijalnu koheziju grada/regiona sa ciljem povećanja njegove atraktivnosti i konkurentnosti. Definisana su i tri strateška pravca delovanja:

– stvaranje kvalitetnog javnog prostora, koji treba da bude privlačan i za novo investiranje;

19 Jačanje policentričnog razvoja i inovacija, optimalnim umrežavanjem gradova-regiona i gradova; uspostavljanje partnerstva između urbanih i ruralnih područja, kao i novih oblika teritorijalnog upravljanja u razvoju ruralnih i urbanih područja; promovisanje regionalnih klastera konkurencije i inovacija; jačanje saobraćajnih mreža (multimodalni saobraćaj, telematička sredstava, poboljšanje tehničke infrastrukture, decentralizacija usluga od opšteg interesa, snabdevanje obnovljivom energijom); upravljanje i kontrola rizika; jačanje ekoloških sistema i kulturnih resursa.

20 Jedan od prvih ovakvih programa u Srbiji je i Operativni program 2009–2012. za sprovođenje Strategije razvoja grada Niša, koji je izrađen u okviru Programa SIRP UN-HABITAT 2009. (rukovodilac izrade R. Čolić). Ima i drugih, sličnih primera kao što su Planovi kapitalnih investicija, koje su radile opštine Inđija i Zrenjanin.

– modernizacija mreže tehničke (i druge) infrastrukture, neophodne za povećanje energetske efikasnosti;

– definisanje i primena proaktivnih politika inovacija i obrazovanja.

Politika integralnog urbanog razvoja ne podrazumeva isključivo politiku razvoja prostora, već je u pitanju širi pristup razvoju teritorije, u kome se kao prioriteti izdvajaju: (i) rešavanje problema devastiranih gradskih područja-susedstava (smanjivanje socijalnih nejednakosti, socijalne isključenosti i nezaposlenosti, jačanje socijalne kohezije i integracije, kao i obezbeđivanje zdravog i dostupnog stanovanja); (ii) jačanje lokalne privrede i lokalnog tržišta radne snage (dodatno radno osposobljavanje, korišćenje lokalnih resursa, priprema ekonomske politike i politike zapošljavanja, obezbeđenje javnih usluga); (iii) definisanje i primena „proaktivne" obrazovne politike i radnog osposobljavanja dece i mladih ljudi (posebno u lokalnim zajednicama koje zaostaju u razvoju); (iv) promovisanje efikasnog i dostupnog transporta (u skladu sa zahtevima zaštite životne sredine i energetski pogodan) i poboljšanje pešačkog i biciklističkog saobraćaja.

(iv) Dugoročni ciljevi prostornog/urbanističkog planiranja. Uz postojanje jasno definisanih principa, nadležnosti, procedura i instrumenata, planiranje bi trebalo da ima i dugoročne ciljeve. UNECE strategija održivog kvaliteta življenja u ljudskim naseljima u 21. veku izdvaja pet ciljeva za promovisanje održivog kvaliteta življenja (UNECE, 2008). Ovi ciljevi su predstavljeni kao osnova za definisanje dugoročnih ciljeva prostorno-urbanističkog planiranja:

– podržati sistem osmišljenog i demokratskog upravljanja urbanim razvojem koje odgovara potrebama lokalne zajednice;

– unaprediti delovanje na relaciji planiranja i zaštite životne sredine;

– omogućiti i olakšati socijalnu koheziju i urbanu bezbednost;

– podržati reforme tržišta u stambenom i urbanom sektoru;

– unaprediti delovanje u oblasti građevinskog zemljišta, tržišta nekretnina i zaštite prava nad zemljištem u privatnoj svojini.

(v) Principi u planiranju. Uz stanovište da „ne postoji jedan idealan model planiranja" (UNECE, 2008), navodi se da ipak postoje neki opšti, fundamentalni principi za uspostavljanje detaljnijeg okvira zakona i politika planiranja: demokratski princip, supsidijarnost, participacija[21], integracija[22], princip proporcionalnosti i princip predostrožnosti. Na ovaj način smo želeli da ukažemo na logiku koraka, gde se od konkretnih problema išlo na usaglašavanje smernica, dogovor oko dugoročnih ciljeva, da bi se postavili principi.

3. Uloga gradova i odgovornosti lokalne uprave

Gradovi, urbana područja i metropolitenske urbane regije čine osnovu strukture evropske teritorije. Gradovi su nosioci ekonomskog razvoja i konkurencije, kao centri specijalizovanih usluga obrazovanja, zdravstva, kulture, informacionih tehnologija. Urbana područja, koja se u novije vreme nazivaju i funkcionalni urbani regioni, predstavljaju glavne izvore znanja i inovacija – kulturne ekonomske i inovativne centre. Metropolitenske urbane regije ili glavni gradovi imaju značajnu funkciju kao polovi razvoja u nacionalnom i regionalnom kontekstu, međutim, u primeni znanja i kreiranju inovacija posebnu ulogu imaju i manji i gradovi srednje veličine, kao i ruralna područja. Gradovi nisu samo bogati i uspešni,

21 Osim legitimiteta, koji pruža procesu odlučivanja, participacija predstavlja i tehnički zahtev planiranja jer omogućava bolje prepoznavanje interesa i uticaja, čime doprinosi većoj delotvornosti/efektivnosti planiranja (Čolić, 2007).

22 Treba naglasiti da u savremenim uslovima integracija u planiranju/upravljanju razvojem teritorije obuhvata različita značenja kada se sagledava u relaciji sa lokalnim razvojem i podrazumeva: integraciju funkcija, što znači obezbeđivanje jedinstvenog sprovođenja i rukovođenja aktivnostima koje se odnose na različite sektorske aspekte; integraciju finansijskih sredstava; integraciju aktera i mera, što znači koordinaciju institucija, ovlašćenja i mera; integraciju aktera, aktivnosti, sektora i resursa kako bi se ostvario viši stepen kreativnosti i inovacija.

oni su i centri siromaštva, nezaposlenosti, socijalne i prostorne segregacije, niskog nivoa urbane bezbednosti i štetnih uticaja na okruženje. Politike razvoja gradova postale su sastavni deo evropskih politika. Evropska zajednica i zemlje članice obavezale su se da će podsticati uravnotežen ekonomski razvoj, socijalnu koheziju, zaštitu životne sredine, te unapređenje kvaliteta življenja u urbanim područjima.

U većini evropskih zemalja lokalna vlast ima zadatak da pripremi instrumente planiranja u oblasti regulative, da definiše prioritete za delovanje, usmeri izradu prostorno-planske dokumentacije, da koordinira planiranje sa vlastima susednih lokalnih zajednica, da uvede primenu participativnih metoda i tehnika planiranja, da preuzme aktivne mere za podsticanje razvoja i prati sprovođenje politika i predloga (UNECE, 2008). Najveći broj odluka donosi se na lokalnom nivou, gde lokalni planovi imaju izuzetan značaj jer direktno uključuju i imaju uticaj na krajnje korisnike. Odluke su u korelaciji sa nacionalnim i regionalnim politikama. Naznačava se i uloga partnerstva lokalnih i regionalnih vlasti da bi se obezbedila usklađenost politika i odluka sa regionalnim/nacionalnim strategijama.

Kako se navodi, uloga lokalne vlasti u prostorno-urbanističkom planiranju uključuje:

– uspostavljanje prioritetnih aktivnosti prostornog razvoja u partnerstvu sa lokalnim stejkholderima i regionalnim telima;
– izradu planskog okvira razvoja koji određuje glavna područja promena, očekivane prioritetne rezultate i mere, kao i definisanje uloge sektora uprave kako bi ostvarili očekivane rezultate;
– izradu planova regulacije kojim se uspostavljaju pravila (uređenja i građenja) za određena područja;
– uključivanje zajednice u pripremu planskih politika i predloga i obezbeđivanje diseminacije i razmatranja zahteva i na regionalnom nivou;
– preuzimanje proaktivnih mera da se podstakne razvoj u skladu sa dogovorenim planskim okvirom (npr. efektivno korišćenje zemljišta u društvenoj svojini);
– uspostavljanje partnerstava između javnog, komercijalnog i civilnog sektora kako bi se realizovali predloženi projekti;
– podršku doslednoj primeni planskih procedura i brzo reagovanje na neplansku i nelegalnu izgradnju;
– praćenje sprovođenja politika i predloga, odlučivanja i trendova prostornog razvoja koji utiču na lokalnu sredinu.

4. Legalni okvir kao deo sistema planiranja

Mnoge evropske zemlje su preduzele značajne mere da izmene propise o planiranju da bi omogućile promene i korekcije sistema planiranja (Irska, Holandija, Slovenija, Velika Britanija). Ipak, u nekim zemljama status planiranja još uvek ne prati realnost razvoja prostora. Izrada planova i procedure ne prate stvarne potrebe, čime se umanjuje kredibilitet planiranja i, posledično, vrednost planerskog delovanja. Najčešći problem nije nepostojanje zakona, već shvatanje da izmene propisa nisu od značaja, ili da se ne svrstavaju u prioritete (UNECE, 2008). Tamo gde su pokrenute reforme, uglavnom su usmerene na otklon od tradicionalnog „fizičkog“ planiranja koje podrazumeva definisanje namene zemljišta i regulativu, ka integralnom pristupu. Ovaj otklon ima za rezultat:

– efektivniju koordinaciju aktivnosti koje imaju višesektorsku (cross-sectoral) prostornu dimenziju (npr. ekonomski razvoj, zaštita životne sredine, poljoprivreda, zdravstvo);
– više fleksibilnosti u procesu planiranja (strateški planovi prostornog razvoja predstavljaju okvir, imaju formu smernica i ostavljaju mogućnosti za neizvesnosti);
– veću odgovornost regionalnih i lokalnih vlasti u obezbeđivanju usklađenosti i kontrole;
– efektivniju participaciju aktera lokalne zajednice i ostalih stejkholdera;
– sposobnost planskih uprava da ostvare profit od odobravanja izgradnje privatnim deve-

loperima, uz pokrivanje troškova eksternalija;
– odgovorno razmatranje uticaja razvoja na zaštitu životne sredine, na način da se uticaji ili izbegnu ili kompenzuju.

5. Nova rešenja iz Zakona o planiranju i izgradnji

Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“, br. 72/2009) nalazi se na liniji usmerenja evropskih dokumenata. U načela za uređenje i korišćenje prostora (član 3), ali i u sadržinu planova, uvršteni su delom i principi, ciljevi i novi zahtevi planiranja.

U sistem planova (planskih dokumenata), a posebno u prostorne planove, uvodi se: koncept teritorije i teritorijalnog razvoja (iako još uvek na nivou geografske i administrative celine, a ne ekonomske kategorije); regionalni, prekogranični i transgranični aspekti i funkcionalne veze; usklađivanje sa evropskom nomenklaturom regiona (statističkih teritorijalnih jedinica na NUTS nivou 2 i 3); obaveza usklađivanja sa razvojnim dokumentima (na regionalnom nivou); usklađivanje odnosa između grada i sela („urbano-ruralni kontinuum“); mere i instrumenti za ostvarivanje prioritetnih planskih rešenja – strateških razvojnih projekata; programi implementacije, kojim se utvrđuju mere i aktivnosti za sprovođenje plana (što je u saglasju sa operativnim programima regionalnih strategija razvoja); elementi strateškog planiranja (SWOT analiza, razvojne strategije, programska operacionalizacija prioriteta).

Osim tradicionalnih osnovnih pravila za usmeravanje izgradnje[23], u urbanističke planove se uvode: zone urbane obnove; mere energetske efikasnosnosti izgradnje; ekonomska analiza i procena ulaganja iz javnog sektora; definisanje posebnih uslova za površine i objekte javne namene radi bolje pristupačnosti osobama sa invaliditetom, kao i izrada generalnog urbanističkog plana naselja kao „strateškog razvojnog plana“.

U savremenim uslovima u Srbiji, u uslovima paralelnih procesa regionalizacije i decentralizacije uloga gradova i planiranje njihovog razvoja je od posebnog značaja. U poslednjih nekoliko godina mnoge opštine u Srbiji su donele različite sektorske i integralne strategije razvoja[24], usvojene su strategije razvoja na nacionalnom nivou, propisi o teritorijalnoj organizaciji (24 grada na teritoriji Republike Srbije) i regionalnom razvoju. Osim regiona, planiranje razvoja gradova (kao nosilaca razvoja) i upravljanje urbanim razvojem, predstavljaju centralne savremene teme planiranja u Srbiji, pa bi jasno sagledavanje razvojne uloge plana urbanog razvoja trebalo podržati i odgovarajućim uputstvima za izradu ovog plana.

Urbano zakonodavstvo Srbije (i bivše Jugoslavije) uvek je bilo prepoznatljivo i po načinu na koji je tretirana participacija u planiranju, za šta su ustanovljeni mehanizmi, postupak i procedure, i ta tradicija je zadržana. Te procedure se prvenstveno odnose na postupak

23 Čine ih: građevinsko područje, namena površina, podela prostora na zone i celine, pravci, trase i koridori za saobraćajnu, energetsku, vodoprivrednu, komunalnu i drugu infrastrukturu, regulacija i nivelacija, pravila uređenja i građenja.

24 U istraživanju rađenom za potrebe Vlade RS 2007/2008. godine prikupljene su informacije za stvaranje baze podataka za redovno ažuriranje postojećih lokalnih strateških planova na teritoriji Srbije. Taj broj je 2007. godine iznosio 396 strateških i akcionih planova. Među tim planovima se navode: integralni strateški plan razvoja (Niš); strateški planovi razvoja (Ada, Čačak, Prijepolje, Vranje, Beograd i Novi Sad u obliku nacrta); strategije ekonomskog razvoja (Kragujevac, Kruševac, Zrenjanin, Loznica, Užice, Arilje, Šabac, Novi Beograd, Vranje, Žitorađa...); strategije lokalnog održivog razvoja (Sombor, Bečej, Koceljeva, Varvarin, Smederevska Palanka, Prokuplje, Paraćin, Bela Palanka, Sokobanja, Zaječar i dr.); strategije razvoja turizma (Vršac); strateški planovi za socijalnu politiku opština (Bor, Kraljevo, Zemun, Užice); stambene strategije (Niš, Kragujevac, Kraljevo, Čačak, Valjevo, Pančevo, Stara Pazova, Leskovac); strategije bezbednosti (Niš, Kraljevo, Valjevo); strategije razvoja malih i srednjih preduzeća (Niš); strateški akcioni planovi razvoja (Majdanpek, Bor, Zaječar, Pirot); strategije razvoja informacionih tehnologija (Pirot); studije ekonomskog razvoja (Pančevo, Niš, Kraljevo); akcioni planovi za decu (Kragujevac, Valjevo...); lokalni ekološki akcioni planovi (Sombor, Bečej, Valjevo, Pančevo, Kraljevo, Niš...); prostorni planovi opština, generalni planovi naselja; master planovi razvoja turizma (Subotica, Sokobanja...); platforme razvoja turizma (Niš); programi promena (Kraljevo, Čačak, Užice) i dr.

(pravni postupak), koji je uslovljen pravnom prirodom plana i u kome je participacija primarno u funkciji pravne sigurnosti učesnika planske procedure. Međutim, u novijim primerima savremene evropske prakse participacija se sagledava i kao: način za bolji izbor i donošenje kolektivnih odluka i unapređenje socijalne kohezije, otvoreni proces saznanja za aktere procesa planiranja, i kao način za uspostavljanje socijalnih mreža, bolje prepoznavanje samoodrživog lokalnog razvoja, korekcije i unapređenje politika i prakse lokalne administracije. Tu iskoraci tek predstoje i ima dovoljno prostora za unapređenje. U pitanju su novine, koje je moguće regulisati izradom smernica, uputstava ili pravilnika.

6. Očekivanja

U radu smo istakli uticaje, novije zahteve, principe i dugoročne ciljeve planiranja. U širim razmerama, oni će uticati i na nova polja sagledavanja: uvećanog obuhvata i novina u predmetu planiranja (tradicionalno bavljenje namenom zemljišta u relaciji sa održivim ekonomskim razvojem, socijalnim i kulturnim diverzitetom i upravljanjem); uvećanih i različitih razmera planiranja (da bi bilo efektivno, planiranje treba da se izvodi u različitim razmerama koje rangiraju od nivoa susedstva i kvarta, do regionalnog, nacionalnog i internacionalnog nivoa); planiranja endogenog razvoja; planiranja gradova koji će se razlikovati; strateškog fokusa planiranja; upravljanja u planiranju; uloge civilnog društva i komercijalnog sektora, kao i participacije.

Moguće je govoriti o tome da će savremeni uslovi globalizacije i pozicioniranje gradova u sfere protoka globalnih finansija, infomacija i kulturnih razmena, verovatno voditi većoj harmonizaciji prakse i da će profesija urbanista/planera poprimati sve više zajedničkog. Ali, čak i da je to slučaj kada je u pitanju tehnički aspekt prakse, aktuelne planske prakse ipak moraju da odgovaraju posebnim uslovima konteksta u kome se odvijaju, da potvrde preovlađujuću političku kulturu, prilagode se institucionalnom okviru, adaptiraju ograničenjima resursa lokalnog razvoja, da se izbore sa interesima i tradicijom, uključujući u sve to nacionalni ili čak lokalni stil. Različita društva, razni gradovi suprotstavljaju i različite izazove koji traže nove pristupe planiranju. Upravljanje razvojem koje se podstiče većom fleksibilnošću i delotvornošću planiranja, uticalo je i na primenu različitih modela u praksi i uvođenje novih vidova planiranja. Kao i mnoge zemlje u periodu tranzicionih promena, i naša prolazi kroz prilagođavanja.

Kako se navodi (UNECE, 2008), sistem planiranja zahteva postojanje jasne zakonske osnove, koja obezbeđuje okvir za različite mogućnosti. Legalni okvir treba da pojasni: ulogu i odgovornosti uprave i javnih preduzeća ili agencija, ali i da omogući raspodelu odgovornosti da bi se pripremile strategije i odluke; širok spektar planskih instrumenata na svakom od upravljačkih nivoa; minimum procedura za izradu planova i regulisanje razvoja, koje obezbeđuju konzistentnost odgovornosti i zaštitu prava; zahteve za međusobnom saradnjom lokalnih vlasti i kontrolom od strane regionalnih i nacionalnih vlasti kada su u pitanju odluke koje imaju uticaj koji prevazilazi lokalni nivo; metode koje obezbeđuju podsticajne i restriktivne mere sa ciljem da potpomognu upravljanje lokalnim razvojem.

Treba naglasiti da se harmonizacija institucija i metoda sa EU standardima ne iscrpljuje samo donošenjem zakona, već i koncentracijom na nove metode rada koje će obezbediti više jasnoće na području politika razvoja, te odgovoriti na nove izazove. Neke evropske zemlje su već pokrenule aktivnosti na jačanju uloge prostorno-urbanističkog planiranja. Osim korekcija zakonskih rešenja, ističe se da su ključne delatnosti:

– podsticanje debata, sa ciljem da se ukaže na značaj upravljanja razvojem, veće efikasnosti i efektivnosti planiranja, kao i fer procedura (Irska, Poljska, Slovenija, Velika Britanija, Holandija);
– formalne i neformalne aktivnosti, što znači da je moguće podsticati novine i korekcije, iako nisu eksplicitno propisane jer, ako vode unapređivanju, proveravaju se u praksi i osnova su za izradu smernica, okvira, utvrđivanje partnerstava i sl., o čemu odluke

donose nacionalne vlasti;

– unapređenje političke podrške i razvoj profesije obukom i edukacijom (Slovačka, Grčka);
– izrada smernica – značajan resurs za razvoj profesije predstavljaju primeri prakse ili demonstracioni projekti, gde je lokalni kontekst prioritet u izradi smernica prostornog razvoja, korišćenja zemljišta ili sl. (primeri Finske, Švajcarske, Slovenije).

Prostorno-urbanističko planiranje samo po sebi neće imati za rezultat unapređenje kvaliteta življenja zajednice. Samo kolektivno zalaganje svih aktera, u kombinaciji sa uspostavljanjem kredibilnog okvira za delovanje, može olakšati vidljive i dostižne promene, koje unapređuju lokalnu zajednicu, ali služe i višim nivoima uprave.

Izvori i literatura:

Commission of the European Communities (2006). Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in regions. SEC (2006) 928.

Čolić, R. (2007). Participativno planiranje, Zadužbina Andrejević, Beograd.

Čolić R. i Radosavljević Z. (2005). „Neki aspekti sagledavanja urbanističkog plana kao instrumenta za bolje upravljanje razvojem“, u: Menadžment u planiranju i upravljanju gradovima, Naučno-stručni skup Kruševac, Udruženje urbanista Srbije.

European Commission Interservice Group on Urban Development (2007). Guide. The Urban Dimension in Community policies for the period 2007–2013.

European Council of Town Planners (2003). ECTP Good Practice Guide on Planning for Sustainable Development. European Council of Town Planners, London.

Evropska urbana povelja II – Manifest za novi urbanitet. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Savet Evrope. Strazbur, 27–29. maj 2008. Rezolucija 269 (2008).

Friedmann, J. (2004). „Globalization and the Emerging Culture of Planning“ (revised version of a paper originally prepared for UN-HABITAT), University of British Columbia.

Healey, P. (2006). Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space. European Planning Studies, Vol. 14.

Teritorijalna agenda Evropske unije – Ka konkurentnijoj i održivijoj Evropi različitih regija. Lajpcig. 24/25. maja 2007.

Radosavljević Z., Čolić R. (2005). Ministry for Capital Investments Republic of Serbia – UNECE, The Questionarie on Territorial Planning at the Local (Municipal) Level, Belgrade.

UNECE (2008). Spatial Planning, Key Instrument for Development and Effective Governance (ECE/HBP/146). UNECE, New York and Geneva.

UN-HABITAT (2002). Global Campaign on Urban Governance. Nairobi.

UN-HABITAT i SKGO (2007). Konferencija „Integralni lokalni razvoj: izazovi i pristupi“. Beograd.

UN-HABITAT (2009). Planning Sustainable Cities – Global Report on Human Settlements 2009. New York.

Vujošević M. (2006). „Nova generacija evropskih dokumenata održivog razvoja, tranzicija u Srbiji i Crnoj Gori i pouke za planiranje“, u Evropske strategije i politike u lokalnoj zajednici, Fond Centar za demokratiju, Beograd

Zakon o planiranju i izgradnji, „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009.

POZIV NA SARADNJU

Želimo da Pravni bilten „Propisi i praksa“ postane kredibilan i aktuelan stručni časopis u oblasti lokalne samouprave koji će sa zadovoljstvom čitati zaposleni u lokalnim upravama, lokalni funkcioneri, predstavnici državne uprave i drugi stručnjaci zainteresovani za oblast lokalne samouprave.

Pozivamo Vas da nam, kao i do sada, šaljete svoje primedbe, sugestije i ideje za teme narednih brojeva, na adrese:

secretariat@skgo.org

ili

Stalna konferencija gradova i opština
Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
„Za Pravni bilten“

Ako ste zainteresovani da Vaš autorski tekst bude objavljen u nekom od sledećih brojeva Biltena, tekst možete poslati u elektronskom obliku, na adresu secretariat@skgo.org sa naznakom „Za Pravni bilten“.

Prosečan obim autorskog teksta za Pravni bilten: 20.000 do 30.000 karaktera

Font: 12, latinica, Times New Roman

Prored: 1,5

Objavljeni prilozi se honorišu.

STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA

Makedonska 22/VIII,
11000 Beograd
www.skgo.org
Tel. 011 322 34 46
Fax. 011 322 12 15
e-mail secretariat@skgo.org

Exchange 2 – Jačanje kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština
Projekat finansira Evropska unija