

ПРОБЛЕМИ И НЕДОУМИЦЕ У ИЗРАДИ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈИ ПРОСТОРНОГ ПЛАНА ОПШТИНЕ

Марија Максин,* Надежда Танкосић**

рад примљен: новембра 2012, рад прихваћен: децембра 2012.

ISSUES AND DILEMMAS IN PREPARATION AND IMPLEMENTATION OF THE SPATIAL PLAN OF THE MUNICIPALITY

Апстракт

Недостаци нашег планског система и недоумице о улози просторног планирања у Србији највише се рефлектују на локални ниво просторног планирања. Законским основном фокус планирања померио се са стратешке ка регулационој улози просторног плана општине/града. Рад указује на кључне проблеме и недоумице у пракси израде и имплементације просторног плана општине/града у Србији. Анализирају се три проблема од значаја за директно спровођење планских решења и концепција:

1) утврђивање грађевинског подручја насеља; 2) утврђивање правила за заштиту, уређење и изградњу просторних (природних, предеоних и функционалних) целина и насеља; 3) израда шематских приказа уређења насеља. До данас није појашњено шта је то шематски приказ уређења насеља, тако да се у пракси срећу најразличитији примери њихове израде, најчешће потпуно неспроводиви. Анализирани су добри примери праксе израде шематских приказа уређења насеља из појединих просторних планова општина/градова. Дају се предлози за унапређење садржаја стратешког и регулационог дела просторног плана и препоруке за основни садржај шематских приказа уређења насеља у просторном плану општине/града.

Кључне речи: просторни план општине/града, стратешка и регулациона улога, грађевинско подручје насеља, правила заштите, уређења и изградње простора, шематски приказ уређења насеља

Summary

Disadvantages of the Serbian planning system and dilemmas about the role of spatial planning in Serbia mainly is reflected at the local level of spatial planning. The focus of the spatial plan of the municipality from the strategic to regulatory role has been shifted by the changes of legal basis. In this paper the key issues and dilemmas in the practice of preparation and implementation of the spatial plan of the municipality in Serbia are pointed out. The review of the three key issues of importance for the direct implementation of planning solutions and concepts: identification of the construction zone, the establishment of rules for the protection, arrangement and construction of physical (natural, landscape and functional) entities and settlements, and elaboration of arrangement scheme for the settlement are presented. It has still not made clear what the arrangement scheme for the settlement should represent, so that in practice there is wide variety of schemes, usually completely unenforceable. Good examples of arrangement schemes elaboration within spatial plan of the municipality have been presented and analyzed. Suggestions for improving the content of the strategic and regulatory elements of the spatial plan of the municipality, as well as recommendations to the basic content of the arrangement scheme for settlement as a part of this spatial plan are proposed.

Key words: *spatial plan of the municipality, strategic and regulatory role, construction zone, rules for the spatial protection, arrangement and construction, arrangement scheme for settlement*

1. Увод

У теорији и пракси просторног планирања сматра се да је просторни план локалне заједнице (у неким земљама познат и под називом структурни план) основни плански документ за усмеравање одрживог развоја, заштите, уређења и изградње простора. Чини се да се недостаци нашег планског система и недоумице о улози просторног планирања у Србији највише рефлектују на локални ниво просторног планирања. Још увек немамо одговоре на основна питања: шта је то просторни план територије јединице локалне самоуправе; која је сврха његове израде и доношења; који су очекивани ефекти и ефикасност њихове имплементације? (Максин-Мићић, 2005; Максин, 2010) Промене законског основа нису дале одговоре на ова питања. Проблем је што променама законског основа о планирању и изградњи простора у 1995, 2003, 2009. и 2010. год. није претходила анализа проблема израде и имплементације просторних и урбанистичких планова, тако да промене законских решења нису дотакле питања од значаја за унапређење процеса и ефикасности просторног планирања. У анализираном периоду законска решења варирају од укидања просторног плана општине следствено тенденцији централизације управљања (1995) до потпуне деформације стратешке зарад регулационе димензије просторног плана територије локалне самоуправе (2003, 2009).

* Проф. др Марија Максин, Департман за туристички и хотелијерски менаџмент Универзитета Сингидунум, e-mail: mmaksin@singidunum.ac.rs

** Арх Надежда Танкосић, Институт за архитектуру и урбанизам Србије (у пензији), e-mail: nadtanko@yahoo.com

Може се разумети идеја о омогућавању изградње, као и легализације непланске изградње, у условима недовољне или одсуства покривености насеља на територији општине/града одговарајућим урбанистичким плановима. Ова идеја реализована је уношењем регулационих елемената из урбанистичког планирања (регулационог плана) у просторни план општине/града (2003, 2009), тако да се од 2003. год. у нашој пракси просторног планирања припрема и доноси сурогат општег стратешког оквира оличен у просторном плану општине/града. *Законом о планирању и изградњи* из 2009. године појачана је интенција у односу на претходни закон да се на основу просторног плана општине/града директно омогући изградња простора, поготово на руралном делу територије. Резултат и основни проблем је што се фокус планирања помера са стратешке ка регулационој улози просторног плана општине/града. При томе, ни једна од улога овог планског документа није довољно подржана неопходним политикама (у првом реду земљишном и стамбеном политиком), нити подзаконским актима, нарочито када је реч о изради шематских приказа уређења насеља који су постали саставни део просторних планова општина/градова. До данас није појашњено шта је то шематски приказ уређења насеља, тако да се у пракси срећу најразличитији примери њихове израде, најчешће потпуно неспроводиви. Другим речима, нуди се формална замена за урбанистички план, а да се не зна које основне елементе урбанистичког плана шема треба да садржи да би била спроводива. Нејасна улога оваквих сурогат планова довела је у питање њихову заснованост и реалност, као и ефикасност заштите и резервисања простора, пре свега заштите јавног интереса и правне сигурности у коришћењу и изградњи простора. Лутања у погледу регулационе улоге просторног плана општине/града отварају пут неконтролисаног изградњи и прикривеном задовољавању појединачних у односу на јавне интересе у коришћењу и заштити простора. Овај рад бави се проблемима и недоумицама у пракси израде и имплементације просторног плана локалне заједнице – општине/града – у Србији. Дат је приказ кључних проблема у изради просторног плана општине/града, а нарочито у погледу садржаја, нивоа детаљности и обавезности регулационих елемената у планском документу. Анализирани су добри примери праксе израде шематских приказа уређења насеља из појединих просторних планова општина/градова. У раду се дају предлози за унапређење садржаја стратешког и регулационог дела просторног плана, нарочито шематских приказа уређења насеља, као и препоруке за неопходну разраду просторног плана другим планским документима.

2. Проблеми и недоумице у пракси израде и имплементације просторног плана општине/града

Од 2003. год., а нарочито у току 2009. и 2010. год., у изради већег броја просторних планова општина испољава се неколико **основних проблема**:

- занемаривање студијско-документационе основе у првој фази израде планског документа;
- запостављање улоге просторног плана као стратешког оквира за одрживи територијални развој локалне заједнице;
- формалистички приступ и неадекватна планска имплементација;
- доминација недиференцираних, предеталних и једнообразних правила изградње и уређења простора;
- недоумице око утврђивања грађевинског подручја и израде шематских приказа уређења насеља.

У новој генерацији просторних планова, почев од 2003. год., занемарена је студијско-документациона фаза која се, по правилу, више не елаборира као део прве фазе израде планског документа. Резултат запостављања студијско-документационе фазе је, најчешће, веома неуједначен приказ стања са оценама потенцијала и ограничења за територијални развој општине/града. Најчешћа последица је да већ у концепту, а потом и у нацрту планског документа, преовлађује формалистички и парцијални, уместо интегралног и проблемског приступа у утврђивању општих циљева и опште концепције одрживог територијалног развоја.

Промене законског основа којима је установљен сурогат стратешког плана довеле су до постепеног **запостављања основне улоге** просторног плана општине као **стратешког оквира** за одрживи територијални развој локалне заједнице (општине или града). То се манифестује у све већем броју просторних планова општина/градова који:

- не садрже јасне циљеве и општу концепцију интегралног и одрживог територијалног развоја територије општине/града;
- уместо планских решења од значаја за уравнотеженији развој територије нуде уопштене концептуалне поставке и опредељења, који често не могу да се доведу у везу са конкретним простором и проблемима развоја;
- занемарују катастарску општину и насеља као основну просторну јединицу у овој врсти просторног плана и др.

Са **јачањем регулационе улоге** просторног плана општине/града, пажња се све више фокусира на пропозиције за његово спровођење, у првом реду на све детаљнија и обимнија правила уређења и изградње. Знатно мање пажње посвећује се осталим неопходним претпоставкама и подршкама за имплементацију планских решења и правила. Делу о планској имплементацији, у највећем броју просторних планова општина, приступа се формално, с превасходном намером да се задовољи садржај прописан законом, без утврђивања приоритетних активности и подршки за остваривање планских решења и без активног учешћа кључних актера локалне заједнице и локалног нивоа управљања у њиховом утврђивању.

Да би просторни план могао директно да се спроводи на претежном делу територије општине/града, поред планских решења и правила уређења и изградње простора, неопходно би било да се овим планским документом утврде границе

постојећег грађевинског подручја и планираног грађевинског подручја насеља. Да ли је то реално и оствариво? Који су неопходни предуслови?

Просторним планом општине још увек није могуће утврдити границе постојећег грађевинског подручја.

Један од кључних проблема је тај што на највећем делу територије Србије није ажуриран, већ превасходно само дигитализован, стари катастар непокретности. Отежавајућа околност је што надлежне службе катастра у општинама/градовима, са доста проблема и кашњења омогућавају коришћење дигитализованог катастра општинским управама за потребе израде просторног плана општине/града – ради утврђивања граница изграђеног земљишта, израде правила уређења и изградње простора и шематских приказа уређења простора. Није мали број случајева да се за израду просторног плана и шема уређења насеља (бесплатно) испоручују неуредно скениране старе катастарске подлоге, док се за потребе појединих инвеститора на простору у обухвату шема уређења насеља испоручују (наплаћене) дигитализоване катастарске подлоге са висинском представом терена.

Други велики проблем је што на основу катастра непокретности није могуће увек утврдити границе постојећег грађевинског подручја на простору општине/града, посебно на руралном подручју на коме, по правилу, нису формиране грађевинске парцеле, како на изграђеном земљишту насеља, тако ни ван насеља.

Без дигитализованих и ажурираних катастарских подлога, границе постојећег и планираног грађевинског земљишта не могу се утврдити просторним планом општине, који се као стратешки документ ради на картографским подлогама у размери 1:25.000, уз коришћење расположивих ортофотограметријских снимака.

Подједнако велики проблем је како утврдити проширење грађевинског подручја или нова грађевинска подручја насеља само на основу планских решења, без партиципације постојећих и потенцијалних корисника простора и заинтересованих инвеститора. Питање партиципације веома је значајно у процесу планирања, већ код утврђивања и верификације циљева и опште концепције одрживог развоја територије, потом планских решења и приоритета, а нарочито код утврђивања нових површина за изградњу и развој насеља за која се раде шематски прикази уређења насеља. У нашој пракси планирања не примењују се модалитети партиципације присутни у развијеним планским системима, већ су редуковани на консултације, претежно, са репрезентима јавног сектора. Појединачни интереси корисника простора и приватног сектора нису исказани ни заступљени преко њихових репрезентата (месне заједнице, асоцијације, удружења и сл.), нити у склопу неког модалитета партиципације организованог од стране локалне управе уз учешће професионалних планера.

У овој ситуацији, професионални просторни планери се, уз помоћ служби локалних управа, најчешће опредељују за неку од могућих опција:

- утврђивање постојећих изграђених целина за грађевинско подручје, с тим да је основни проблем што се у већини случајева не располаже подацима о границама подручја на нивоу грађевинске парцеле, већ се дефинише помоћу целих катастарских парцела тако да се добијају нереално велике површине (четири и више пута веће од реално изграђеног грађевинског земљишта);
- „заокруживање“ постојећих изграђених целина у тзв. грађевинска подручја, када се код разбијеног типа изградње, карактеристичног за брдско-планинска подручја и непланску изградњу дуж путева, могу добити нереално велике површине грађевинског подручја које се ничим не могу оправдати, а отварају непотребно широку лепезу могућности за дисперзну изградњу око насеља и насељских целина или за континуелну изградњу дуж путева (у великом броју просторних планова), најчешће радних зона, чиме се подстиче, такоређи, неконтролисана изградња и конверзија пољопривредног или шумског земљишта у грађевинско земљиште;
- опрезно ширење постојећег грађевинског подручја за исказане потребе и потенцијалне локације за краткорочни период (до 4 године).

Све ово указује на то да су површине постојећег грађевинског подручја насеља у просторном плану општине оријентационо утврђене, а да су планиране површине грађевинског подручја само могућност коју треба даље проверавати и утврђивати. Ни један плански документ, просторни или урбанистички план који није заснован на поузданој документационој и информационој основи до нивоа појединачне локације, тј. грађевинске и катастарске парцеле, не може да буде реалан и директно спроводив за изградњу простора, нити може да обезбеди правну сигурност корисницима простора и заинтересованим инвеститорима. Другим речима, нису регулисани имовинско-правни односи на непокретностима, што јесте један од главних проблема за све инвестиције у Србији. Сваки вид импровизације у изради, тумачењу и спровођењу планског документа, просторног или урбанистичког плана, може да изазове директно угрожавање располагања непокретношћу у јавном и приватном власништву и да иницира судске спорове и трошкове власника (корисника или закупца непокретности) и локалне самоуправе, то јест свих грађана општине/града. У спровођењу просторног плана општине/града биће занемарљив број случајева у којима ће моћи да се изда локацијска дозвола директно на основу просторног плана, без израде и доношења одговарајућег урбанистичког плана или урбанистичко-техничке документације (минимум пројекта парцелације). У случајевима када није предвиђена израда урбанистичког плана или урбанистичко-техничке документације, издавање локацијске дозволе биће предмет тумачења и дискреционог одлучивања запослених у општинској/градској управи на основу захтева инвеститора и копија плана из катастра непокретности.

Захваљујући променама законског основа, просторни планови општина имају тенденцију прерастања у кодове

изградње простора, јер се овом делу планске имплементације посвећује највећа пажња, како од стране професионалних планера, тако и стручних служби општинских/градских управа. При томе се правила изградње простора прописују за скоро све врсте објеката (срећу се и за мале и средње аеродроме, бензинске пумпе, индустријске комплексе и др.), без обзира на њихов утицај и ризике по животну средину, као и за све потенцијалне и остале локације за које инвеститори исказују интересовање, да би се остварила интенција законодавца и локалне управе да се што лакше и брже долази до грађевинске дозволе и то директно на основу просторног плана општине/града.

Имајући у виду проблеме у утврђивању грађевинског подручја на овом нивоу планирања, поставља се питање потребе израде веома детаљних правила изградње, до нивоа израде техничке документације и извођења радова, која су недовољно флексибилна за примену. У просторним плановима најчешће, преовлађују једнообразна правила изградње и уређења простора која нису диференцирана према предеоним целинама, функцијама и морфологији насеља, нити према зонама са различитим режимима заштите и резервисања простора, тако да не обезбеђују остваривање утврђених планских решења, а тиме ни планско уређење, заштиту и изградњу простора.

Идеја законодавца била је, вероватно, да се затечено стање слабе покривености простора Србије просторним и урбанистичким плановима што пре превазиђе, са што мањим бројем планских докумената. Из тих разлога је предвиђено да просторни план садржи шематске приказе уређења за насеља за која није предвиђена израда урбанистичког плана.

3. Шта је шема уређења насеља у просторном плану општине/града?

На питање шта су шематски прикази уређења насеља (даље: шема уређења) као саставни део просторног плана општине/града до данас нема јасног одговора, ни у *Закону о планирању и изградњи*, нити у подзаконском акту.

Подзаконским актом, *Правилником о садржини, начину и поступку израде планских докумената* (даље: Правилник, 2010) дато је свега неколико оквирних одредница о садржају шеме уређења: основне планиране намене простора (грађевинско, пољопривредно, шумско и водно земљиште); правци и коридори за саобраћајну и другу инфраструктуру; зоне и целине за које важе иста правила грађења, које се приказују у размери 1:5.000 (изузетно и у крупнијој размери). Допунама Правилника (2011) дата је могућност да шеме уређења садрже и планирано уређење и изградњу јавних објеката.

Законом (2009) и Правилником (2010) утврђено је да се шеме уређења раде (по правилу) за сва насеља за која се не ради урбанистички план, то јест за највећи део насеља у општини/граду. Оваква одредба била је нереална, посебно за територије општина/града централне Србије у којима се број насеља креће од неколико десетина до 100 и више насеља, не рачунајући још бројније засеке у разбијеном типу изградње на брдско-планинском подручју. Резултат

нејасно дефинисаних шема уређења и њиховог садржаја јесте **прва генерација** просторних планова општина/града са шемама уређења за сва насеља на територији општине/града за која није предвиђен урбанистички план, које су за општине/градове у централној Србији урађене као увећани изводи из рефералне карте просторног плана о плану намене простора у размери 1:25.000 (Сл. 1) са површином изграђеног земљишта недиференцираном према наменама и са шематским приказом правца главне саобраћајнице. Тиме је форма била задовољена, али је добијен потпуно неупотребљив и неспроводив део просторног плана. Унапређена варијанта ове генерације шематских приказа уређења садржи и податке из катастра непокретности о границама грађевинских/катастарских парцела, чиме је добијен плански основ за легализацију постојећих објеката. Изменама *Закона о планирању и изградњи* (2011) релаксирана је одредба о неопходности израде шема уређења за сва насеља за која није предвиђена израда урбанистичког плана, тиме што је дата могућност локалним управама да се одреде за која насеља ће се радити шеме.

Могућност редуковања броја шема уређења допринела је постепеним променама у пракси њихове израде, што је било олакшано у срединама са мањим бројем већих руралних насеља и традицијом израде урбанистичких планова за рурална насеља (нарочито у Војводини).

Ради постизања веће реалности и спроводивости планиране намене простора, **друга генерација** шема уређења насеља у просторним плановима поприма елементе плана генералне регулације за насеље (Сл. 2–3). Кључна питања израде ове генерације шема уређења насеља су:

- на којим подлогама се раде и у којим размерама се у аналогном облику приказују шеме уређења;
- који је обухват шеме уређења за разбијени тип насеља;
- статус и регулација државних и општинских путева на грађевинском подручју насеља и усклађивање изградње са режимима заштитних појасева ових путева;
- ниво разраде насељске мреже улица и њихова регулација;
- идентификација заштићених и планираних за заштиту површина и њихових заштитних зона по катастарским/грађевинским парцелама,
- повећање компактности изградње или проширење грађевинског подручја насеља и др.

Преовлађујуће је коришћење катастарских подлога, најчешће без висинске представе терена, у комбинацији са ортофотограметријским снимцима. Не располаже се увек подацима из катастра непокретности о парцелама државног земљишта и објеката јавног интереса, што отежава парцелацију за објекте инфраструктурних система, површине и објекте јавне намене.

Најчешће се за штампање шематских приказа користи размера 1:5.000, а ређе се користити и друге размере – 1:2.500, чиме се олакшава партиципација заинтересованих корисника простора и обављање јавног увида у нацрт планског документа.

За разбијени тип насеља преовлађује израда шематског приказа за централни део изграђеног простора насеља са



Сл.1.
Прва генерација шема уређења насеља у просторном плану општине/града
 Fig.1.
First generation of arrangement schemes for settlements in spatial plan of the municipality

Извор:
 Шематски прикази уређења за насеља Раваница и Чукојевац, Нацрт Просторног плана града Краљево, Дирекција за планирање и изградњу Краљево, 2011.
 Source:
 Arrangement schemes for Ravanića and Čukojevac settlements, Spatial Plan of Kraljevo Municipality, Draft version, Agency for Planning and Construction of Kraljevo Municipality, 2011.

мешовитим садржајима, објектима јавне намене, пословања и становања. Дилема око граница за овај тип насеља видљива је на свим шематским приказима, јер се поред централног дела насеља приказују све изграђене целине и локалитети у границама графичког приказа (Сл. 2 и 3).

У овој генерацији шема уређења утврђује се правци јавних путева и примарне насељске саобраћајнице (сабирне улице). Ретки су примери да се за јавне (државне и општинске) путеве и насељске саобраћајнице утврђује регулација, прикључење насељских саобраћајница на јавне путеве у складу са правилима одговарајућег подзаконског акта, непосредни појас заштите јавног пута и сл. (Сл. 3).

Посебан проблем је усклађивање постојеће и нове изградње са непосредним заштитним појасем јавног пута, са којим је неопходно ускладити грађевинску линију за нову изградњу.

У шемама уређења преовлађује идентификација и утврђивање регулационих елемената за сабирне насељске улице, а веома ретко се разрађује насељска улична мрежа. (Сл. 3)

Тиме се само одлаже решавање проблема улица са малом ширином профила који не омогућава мимоилажење возила, нити пролазак пољопривредне механизације. Због масовне појаве деобе великих катастарских парцела на више мањих парцела за стамбену изградњу, са саобраћајницама ширине од 3 m које не омогућавају проходност противпожарним, интервентним возилима хитне помоћи и другим возилима, неопходно је установити регулацију за све насељске саобраћајнице у шеми уређења и у одговарајућем подзаконском акту.

Идентификација заштићених и планираних за заштиту површина по катастарским/грађевинским парцелама и заштитних зона ретко је заступљена, изузев када се ради

о извориштима регионалних система водоснабдевања и појединим заштићеним природним и непокретним културним добрима. Проблем се јавља услед неажурираних података надлежних јавних служби (за заштиту споменика културе) за евидентирана непокретна културна добра и рекогносцирана археолошка налазишта и јавних предузећа (за водовод) за локална изворишта водоснабдевања, чиме се омогућава њихово угрожавање планираном новом изградњом.

Увек је присутна дилема о избору између две опције – повећање компактности изградње или проширење грађевинског подручја насеља. Најчешће се комбинују обе опције, нарочито када се ради о пословању. Повећање компактности изградње примењује се интерполацијом нових површина становања у оквиру постојећег руралног становања. Честа су решења да се нова градња свих намена концентрише у коридорима државних путева, што ће неповољно утицати на безбедност саобраћаја и допринеће снижавању категорије државног пута.

У појединим шемама уређења нуди се више комплекса за пословање, складиштење и прераду пољопривредних производа, туризам и сл. (Сл. 3), који ће бити плански основ за израду програма руралног развоја и конкурисање за коришћење средстава ИПА програма, републичког и локалног буџета.



Сл. 2.

Друга генерација шема уређења насеља у просторном плану општине/града

Fig. 2.

Second generation of arrangement schemes for settlements in spatial plan of the municipality



Извор:

Шематски прикази уређења за насеља Крвије и Орешковица, Нацрт Просторног плана општине Петровац на Млави, ИНФОПЛАН, 2011.

Source:

Arrangement schemes for Krvije and Oreskovica settlements, Spatial Plan of Petrovac na Mlavi Municipality, Draft version, INFOPLAN, 2011.

4. Препоруке за унапређење израде и имплементације просторног плана општине/града

Обавезност просторних планова на локалном нивоу узрок је њихове веће извесности (правне сигурности) и крутости, у односу на стратешке планове на вишим нивоим планирања, и разлог за успостављање механизма и инструмената за њихову флексибилнију имплементацију.

Основни методолошки приступ за израду општих просторних планова у које се сврстава просторни план општине требало би да је интегралан приступ комбинован са проблемским приступом. Предмет општег просторног плана је утврђивање дугорочне основе одрживог територијалног развоја и обезбеђивање услова за заштиту, уређење и изградњу простора.

Кључна питања на која би требало да одговори просторни план општине указују да **стратешке планске концепције и решења** можемо свести на два основна дела (Максин, 2010):

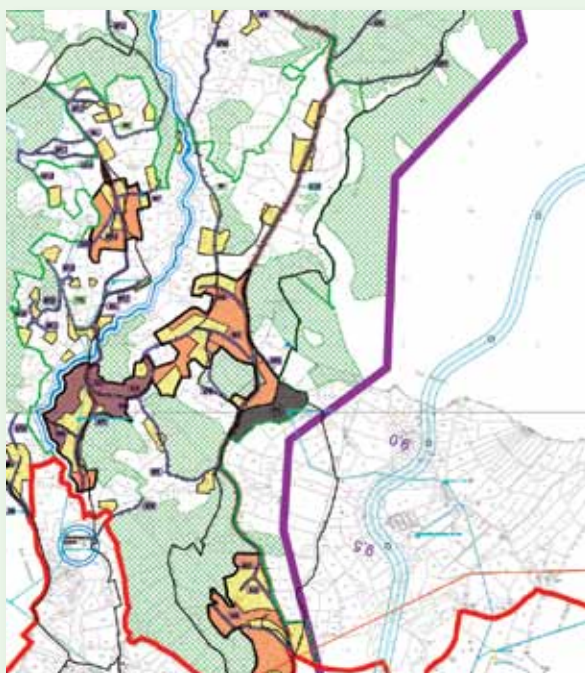
1. део који подржава заштиту и одрживо коришћење свих вредности у простору општине – природних ресурса, природе, предела, природног и културног наслеђа;
2. други део, који је суштински са становишта одрживог развоја, коришћења и организације простора општине:
 - опредељивање за стратегију децентрализоване концентрације приближавањем радних места, функција и сервиса становништву и развој локалне путне мреже и техничке инфраструктуре;
 - развој МСП модела у простору општине;
 - изградња и уређење приградске – периурбане – зоне око општинског центра.

Потребно је унапредити **методологију** планирања, пре свега с прецизнијим утврђивањем критеријума уређења и изградње простора и утврђивањем модалитета партиципације јавног, приватног и цивилног сектора и локалног становништва у процесу израде, разматрања и имплементације просторног плана општине/града.

У почетним фазама израде просторног плана општине/града требало би: идентификовати различите актере, кориснике простора и циљне групе, њихове интересе и циљеве. У концептуалној фази требало би урадити процену могућности имплементације циљева, стратешких опција и/или програмских концепција са различитих аспеката – од материјалних до персоналних, социјалних, обичајних и сл., а посебно са становишта добити и губитака за друштвену заједницу, циљне групе и актере. Концептуалну фазу (тзв. Концепт плана) било би целисходно окончати изјашњавањем и договором (споразум, агенда, уговор или сл.) о циљевима и концепцији развоја, заштите, уређења и изградње простора, као и о обавезама и одговорностима кључних актера и циљних група у планској имплементацији.

Део о **имплементацији** просторног плана општине требало би да има два основна одељка:

1. Претпоставке за имплементацију планских решења
 - програм прве етапе остваривања плана за период 8–10 година, са краткорочним приоритетима (2–4 год.);
 - мере и инструменти различитих политика;
 - сет индикатора за праћење и оцену остваривања планских циљева и решења и ефеката на одрживи територијални развој;
 - пропозиције за мониторинг и контролни систем



Сл.3.
Унапређена друга генерација шема уређења насеља у просторном плану општине/града

Fig.3.
Improved second generation of arrangement schemes for settlements in spatial plan of the municipality



Извор:
Шематски прикази уређења за насеља Рајчиновиће, Лукаре и Лукарско Гошево, Просторни план града Новог Пазара, Скупштина града Нови Пазар, 2012.
Source:
Arrangement schemes for Rajcinovice, Lukare and Lukarsko Gosevo settlements, Spatial Plan of Novi Pazar Municipality, Assembly of Novi Pazar Municipality, 2012.

остваривања планских циљева и решења с јасно специфицираним обавезама;

- препоруке за унапређење система управљања заштитом, резервисањем, уређењем и изградњом простора;
2. Смернице и правила за имплементацију планских решења
- смернице и правила за разраду просторног у урбанистичким и секторским плановима и програмима;
 - правила за заштиту, уређење и изградњу просторних (природних, предеоних и функционалних) целина и насеља;
 - шеме уређења насеља.

Како стратешки просторни план општине мора бити, више или мање, отворен за даљу разраду и/или имплементацију планских решења и пропозиција, тако и део о његовој имплементацији треба да представља оквир с одредбама, пропозицијама и препорукама, који подлеже модификацији и прилагођавању променама у току остваривања плана.

Просторни план општине неопходно је даље **развијати урбанистичким плановима** за:

- урбани центар, приградска насеља, микроразвојне центре, туристичке центре и насеља;
- зоне, комплексе и локалитете за индустрију и МСП, за објекте у функцији пољопривредне производње, за туризам и куће за одмор;
- коридоре и објекте планираних инфраструктурних система, укључујући пратеће садржаје инфраструктурних система, мале хидроелектране и ветроелектране.

Њихову израду требало би финансијски да подржи републички ниво управљања, а поједине и приватни сектор. Обавезу израде урбанистичког пројекта, односно плана

деталне регулације, требало би утврдити за заштићену околину непокретних културних добара, објекте јавне намене и верске објекте.

Услед свега овога, зона директне примене просторног плана општине/града не може се прецизно графички приказати.

За **директно спровођење** планских решења посебно је значајно:

- утврђивање грађевинског подручја насеља;
- утврђивање правила за заштиту, уређење и изградњу простора;
- израда шематских приказа уређења насеља.

За **утврђивање грађевинског подручја** насеља и израду шематских приказа насеља неопходно је законом утврдити обавезу и санкције за неажурно достављање ажурираних дигитализованих катастарских подлога (када је расположиво са висинском представом терена за шематске приказе) и ортофотограметријских снимака за територију општине/града. Утврђивање нових површина грађевинског земљишта неопходно је заснивати на партиципацији корисника простора, јавног и приватног сектора.

Правила заштите, уређења и изградње простора морају се диференцирати у погледу степена обавезности и детаљности:

1. Обавезујућа и детаљна правила, са потребним ограничењима, за све постојеће и планиране коридоре инфраструктурних система и њихове заштитне појасеве. Препорука је да у коридорима свих државних путева не би требало планирати нове површине са стамбеном наменом, већ површине јавне и пословне намене, док

би легализацију постојећих објеката требало ускладити са режимима заштите и коришћења заштитних појасева инфраструктурних система. Дуж коридора државних путева не би требало дозволити формирање континуелних појасева изградње.

2. Обавезујућа и детаљна диференцирана правила морају се утврдити за зоне са различитим режимима заштите изворишта водоснабдевања, природних и културних добара. Посебан проблем може представљати утврђивање зона са различитим степеном заштите непокретних културних добара и правила заштите, уређења и изградње тих зона, када те зоне нису утврђене одговарајућим актом о заштити. У првом кораку се, у сарадњи са надлежном службом заштите, могу утврдити прелиминарне зоне за најзначајније и туристички најатрактивније културно наслеђе.
3. Правила уређења и изградње за насеља и зоне изградње требало би да су најотворенија за прилагођавање потребама и захтевима локалног становништва и инвеститора. Најдетаљнија правила изградње требало би утврдити за шеме уређења насеља. Обавезујућа и детаљна правила требало би дати за насељску уличну мрежу, објекте јавне намене и компатибилност намена. Отвореност и флексибилност осталих правила може се постићи тако што ће бити дата опционо – у виду граничних норми и правила за уређење и изградњу парцела са стамбеном и пословном наменом. Правила би требало оставити отворена за модификације и прилагођавања кроз израду одговарајућег урбанистичког плана, тј. урбанистичко-техничке документације, или измене постојећих шема и допуну просторног плана новим шемама уређења.

Шеме уређења требало би обавезно радити за све микроразвојне центре на територији општине/града (Сл. 4), с тим да се омогући израда одговарајућег урбанистичког плана за цело или део грађевинског подручја микроразвојног центра, према указаној потреби. Изузетно се може прихватити да се шеме уређења као саставни део просторног плана општине/града раде за приградска насеља и субопштински центар, уз орочавање обавезе доношења плана генералне регулације за ова насеља. За насеља са специфичним функцијама у ударству и другим активностима које су потенцијални извори загађивања животне средине, као и за туристичка насеља, не би требало дозволити израду шема уређења, већ одговарајућег урбанистичког плана. Локалним самоуправама требало би омогућити измену шема уређења и допуну просторног плана новим шемама уређења за насеља према указаној потреби и према скраћеној процедури (без прибављања мишљења министарства надлежног за просторно планирање, ако се шемама не мења стратешки део донетог просторног плана). Исто тако, локалне самоуправе требало би обавезати да се јавни увид у просторни план општине/града и шеме уређења насеља организује у свим насељима за која се раде шеме. Неопходан предуслов за израду шема уређења насеља су благовремено обезбеђене ажуриране и дигитализоване катастарске подлоге и ортофотограметријски снимци

за катастарску општину. Због испољених проблема у испоручивању, безнадоканде, ажурираних и дигитализованих катастарских подлога и ажурираних ортофотограметријских снимака за потребе израде просторног плана општине/града и шема уређења насеља, неопходно је законом прописати рок њихове испоруке и санкције у случају пробијања рока за Републички геодетски завод. Законом је неопходно утврдити и обавезу ажурног достављања списка парцела државног земљишта и објеката јавног интереса у обухвату шема уређења насеља из катастра непокретности.

За штампање шематских приказа требало би користити размеру 1:2.500, како би се олакшала партиципација заинтересованих корисника простора и обављање јавног увида у нацрт планског документа.

За разбијени тип насеља неопходно је да шема уређења обухвати централни део изграђеног простора насеља са мешовитим садржајима – објектима јавне намене, пословања и становања. Уколико се на катастарској општини планира развој производних и услужних активности, интензивнија изградња инфраструктурних објеката и сл., шемом уређења требало би обухватити целу катастарску општину.

Ради заштите површина јавне намене, шематски приказ требало би да садржи регулацију обухваћене деонице трасе и пратећих објеката (стајалишта за аутобусе) постојећих и планираних јавних (државних и општинских) путева, са дефинисаним (коригованим) прикључцима насељске мреже саобраћајница на јавне путеве у складу са *Правилником о условима које са аспекта безбедности саобраћаја морају да испуњавају путни објекти и други елементи јавног пута* (2011). Коридори постојећих и планираних државних путева морају бити заштићени од формирања континуалних појасева изградње, а за планиране зоне, комплексе и локалитете у коридору неопходно је ускладити грађевинску линију са границама и режимима коришћења заштитних појасева јавних путева, у првом реду државних путева. Дуж јавних путева на грађевинском подручју насеља требало би предвидети тротоаре са тврдим застором. Да би то било оствариво, деонице државних путева у границама грађевинског подручја насеља требало би прекатегорисати у улице. Тиме би се обезбедила безбедност кретања руралног становништва и дестимулисале локалне управе и инвеститори да се опредељују за ширење градње у коридорима државних путева.

Неопходно је утврдити мрежу, категоризацију, регулационе и основне нивелационе елементе за све насељске саобраћајнице, водећи рачуна о обезбеђивању одговарајућих услова за кретање различитих типова возила (посебно пољопривредне механизације). Препорука је да се у сваком микроразвојном центру и приградском насељу кроз које пролази државни пут предвиди прстенаста сабирна улица, како би се коридор државног пута растеретио притисака нове изградње и како би се омогућила реализација објеката различитих намена на грађевинском подручју насеља. Поред сабирних улица, требало би утврдити мрежу и регулацију стамбених улица и неопходне колско-пешачке приступе до



Сл. 4.
Основни садржај шеме уређења насеља
 Fig. 4.
The main content of arrangement scheme for settlement in spatial plan of the municipality



Извор:
 Шематски прикази уређења за насеља Лелић и Ваљевска Каменица, Предлог Просторног плана града Ваљево, Институт за архитектуру и урбанизам Србије, 2012.
 Source:
 Arrangement schemes for Valjevka Kamenica and Lelic settlements, Spatial Plan of Valjevo Municipality, Draft version, Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia, 2012.

грађевинских парцела, како би се обезбедила проходност противпожарним, интервентним возилима хитне помоћи, као и возилима за евакуацију смећа и снега. Детаљнију категоризацију и регулацију свих саобраћајница и колско-пешачких приступа у приградским и руралним насељима требало би прописати правилником за парцелацију, регулацију и изградњу у руралним и приградским насељима и подзаконским актом којим ће се утврдити основни садржај шема уређења насеља. Законом би се морала забранити деоба катастарских парцела на парцеле чија је ширина за насељске саобраћајнице мања од ширине утврђене шемом уређења, односно ширине прописане подзаконским актом (Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу, 2011) и утврдити одговарајуће санкције за службу катастра непокретности у општини/граду за непоштовање ове забране.

У шеми уређења насеља неопходно је назначити границе заштићених и планираних за заштиту површина природних и непокретних културних добара и изворишта вода, њихових зона заштите и водног земљишта дуж водотока.

У већини насеља на руралном подручју неопходно је повећање компактности изградње грађевинског подручја. Нове површине за становање треба усмеравати дуж коридора општинских путева, дуж формираних/планираних сабирних саобраћајница и око формираних стамбених групација. Формирање нових комплекса и локалитета са јавном наменом, производном, пословном, туристичком и услуж-

ном наменом може се селективно и ограничено усмеравати поред коридора државних путева, уз обезбеђивање сервисних саобраћајница са одговарајућим прикључцима на државни пут. У шемама уређења за микроразвојне центре и приградска насеља требало би понудити више комплекса за МСП (пословање, производња, туризам и друге услуге), који би били плански основ за коришћење средстава ИПА програма, републичког и локалног буџета.

5. Закључно разматрање

У протекле две деценије законска решења варирају између укидања просторног плана општине (1995) до потпуне деформације стратешке зарад регулационе улоге просторног плана општине/града (2009). Нејасна улога оваквих планова довела је у питање њихову заснованост и реалност, као и ефикасност заштите и резервисања простора, пре свега заштите јавног интереса и правне сигурности у коришћењу и изградњи простора.

У периоду од 2003. год. у изради просторних планова општина испољавају се два кључна проблема: 1) запостављање улоге просторног плана као стратешког оквира за одрживи територијални развој локалне заједнице; 2) неадекватна планска имплементација, нарочито у погледу улоге, реалности и спроводивости правила изградње и уређења простора, недоумица око утврђивања грађевинског подручја насеља и садржаја шема уређења насеља.

Превазилажење испољених проблема и недоумица требало би да се одвија у правцу реафирмисања улоге просторног плана општине/града као стратешког оквира који има интегришућу улогу и нуди концепције и решења за интегрални и одрживи територијални развој, напореда са појашњењем и редуковањем његове регулационе улоге.

За редефинисање и остваривање регулационе улоге овог просторног плана посебно је значајно обезбеђивање услова за утврђивање грађевинског подручја насеља. Грађевинска подручја насеља могу се утврђивати просторним планом општине/града под условом да су благовремено обезбеђене ажуриране и дигитализоване катастарске подлоге и ортофото снимци за територију општине/града. Истовремено, то је неопходан предуслов за израду шема уређења насеља. Због испољених проблема у испоручивању ажурираних и дигитализованих катастарских подлога и ажурираних ортофотограметријских снимака за потребе израде просторног плана општине/града и шема уређења насеља, неопходно је законом прописати рок њихове испоруке и санкције у случају пробијања рока за Републички геодетски завод. Законом је неопходно утврдити и обавезу ажурног достављања списка парцела државног земљишта и објеката јавног интереса у обухвату шема уређења насеља из катастра непокретности.

Правила заштите, уређења и изградње простора морају се диференцирати у погледу степена обавезности и детаљности. Правила за заштићене просторе и коридоре инфраструктурних система и њихове заштитне зоне/појасеве требало би да су обавезујућа, детаљна и рестриктивна. Правила уређења и изградње за насеља и зоне изградње требало би да су најотворенија за прилагођавање потребама и захтевима локалног становништва и инвеститора. Детаљнија правила изградње требало би утврдити за шеме уређења насеља.

Подзаконским актом треба прописати основни садржај шема уређења насеља: границе обухвата шема; утврђивање намене површина на грађевинском подручју насеља; повећање компактности изградње грађевинског подручја насеља; идентификацију заштићених и планираних за заштиту површина (природна и непокретна културна добра, изворишта вода) и њихових заштитних зона по катастарским/грађевинским парцелама; статус државних путева на грађевинском подручју насеља и заштиту коридора постојећих и планираних државних путева, нарочито од континуелне линијске изградње; ниво разраде насељске мреже улица; обавезне елементе регулације и нивелације; услове за издавање локацијске и грађевинске дозволе за насеља која немају канализацију и др.

Законом би требало утврдити да: 1) саставни део просторног плана представљају шеме уређења за изабрана насеља, у првом реду за микроразвојне центре и насеља са специфичном функцијом на руралном подручју општине/града; 2) не треба радити шеме уређења за примарна сеоска насеља (изузев за већа насеља у Војводини и у долинским деловима Централне Србије), разбијени тип насеља и насеља која попримају карактер сезонски насељених

насеља; 3) донети просторни план може да се допуњава новим шемама уређења за насеља према динамици коју утврде локалне самоуправе и према поједностављеној процедури. Могуће је и другачије решење, да се шеме уређења насеља установе као посебна врста урбанистичког плана са редукованим садржајем у односу на план генералне регулације. Израду и спровођење шема уређења насеља треба подржати детаљније прописаним регулацијама и правилима у одговарајућим подзаконским актима, у првом реду у правилнику о правилима за парцелацију, регулацију и изградњу у руралним и приградским насељима.

Без обзира на тренутне и будуће промене законског основа о планирању и изградњи простора, највећу одговорност за унапређење праксе просторног планирања за територију општине/града имају професионални просторни планери и локалне самоуправе. Заједничка одговорност лежи у одговору на питања како се укључују различити актери у процес просторног планирања, да ли се остварује интеракција на релацији доносиоци одлука – јавност – професионални планери у припремању и доношењу планских одлука, а нарочито у њиховој имплементацији.

Литература

- Maksin-Mičić, M. (2005): *Pristup izradi pravila uređenja i izgradnje u prostornom planu opštine – na primeru Valjeva, Arhitektura i urbanizam*, br. **16/17**, str. 55–65.
- Maksin, M. (2010): *Ključni pitanja i problemi izrade i implementacije prostornog plana opštine, Arhitektura i urbanizam*, br. **29**, str. 10–21.
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata* (2010), Službeni glasnik RS, Beograd, br. **31**. i **69**.
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata* (2011), Službeni glasnik RS, Beograd, br. **16**.
- Pravilnik o uslovima koje sa aspekta bezbednosti saobraćaja moraju da ispunjavaju putni objekti i drugi elementi javnog puta* (2011), Službeni glasnik RS, Beograd, br. **50**.
- Pravilnik o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju* (2011), Službeni glasnik RS, br. **50**.
- Zakon o planiranju i izgradnji* (2009), Službeni glasnik RS, br. **72**.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji* (2011), Službeni glasnik RS, br. **24**.